

***PROGRAMA DE POSTGRADO EN ECONOMIA  
ILADES / GEORGETOWN UNIVERSITY***

Documento de Investigación #109  
Diciembre de 1997

Políticas De Fomento Empresarial  
y Reconversion Laboral:  
Experiencias Internacionales y el Caso Chileno

Raimundo Soto

Erasmus Escala 1835. Santiago de Chile. Tels: (562) 698-0046 / 696-8286.

Fax: (562) 696-4880

e-mail: [economia@uahurtado.cl](mailto:economia@uahurtado.cl)

[www.ilades.cl/economia/publi.htm](http://www.ilades.cl/economia/publi.htm)

POLITICAS DE FOMENTO EMPRESARIAL Y  
RECONVERSION LABORAL: EXPERIENCIAS  
INTERNACIONALES Y EL CASO CHILENO

por

Raimundo Soto\*

Programa de Post Grado en Economía  
ILADES/Georgetown University

diciembre, 1997

\* Este documento ha sido preparado para la Subgerencia de Estudios de CORFO. Parte de este estudio fue desarrollado en conjunto con Enrique Moraga. Se agradecen los comentarios recibidos de Mario Castillo.

## Indice

|   |    |
|---|----|
| Resúmen Ejecutivo.....  | i  |
| Indice.....   | iv |
| 1. Introducción.....  | 1  |
| 2. Experiencias Internacionales en Reversión Industrial y Laboral.....  | 5  |
| 2.1 Estudio I: El caso del Estado de California.....  | 5  |
| 2.2 Evaluación de los Resultados de los Programas de California.....  | 13 |
| 2.3. Estudio II: El caso de Europa.....   | 19 |
| 2.3.1. Francia.....   | 19 |
| 2.3.2. España.....  | 22 |
| 3. Reflexiones sobre las Experiencias Internacionales con<br>Programas Reversión y Fomento.....                 | 25 |
| 4. Análisis de los Programas de Fomento Empresarial y Reversión Laboral<br>de Corfo en la zona del carbón ..... | 29 |
| 4.1 Problemas Económicos de la Zona de Arauco.....  | 30 |
| 4.2 Medidas Implementadas por Corfo en la Zona de Arauco.....   | 32 |
| 4.3 Evaluación Global de los Programas de Fomento Empresarial y Reversión Laboral.....                          | 35 |
| 4.4 El impacto individual de los instrumentos utilizados por Corfo.....   | 40 |
| 5. Elementos para una Propuesta de Rediseño de las Políticas<br>de Fomento Empresarial y Reversión Laboral..... | 48 |
| 5.1 Crisis Económica Regional y Mecanismos de Detección .....   | 49 |
| 5.2 Ventanas Temporales de Oportunidad .....  | 55 |
| 5.3 Una Propuesta Preliminar para un Nuevo Sistema de Fomento Empresarial.....                                  | 58 |
| 6. Conclusiones.....  | 61 |
| Bibliografía.....   | 64 |
| Anexo I: Encuesta .....   | 69 |

## **1. Introducción**

La Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), en respuesta a inquietudes del gobierno y del sector privado, está realizando diversas acciones tendientes tanto a la reconversión de la minería en la zona de Arauco, como al fomento del desarrollo económico y social en zonas extremas del país (Arica y Punta Arenas). Como cualquier otra intervención del Estado en los mercados, ésta se justifica en la medida que el sector privado sea incapaz, por sí solo, de llegar a una asignación eficiente de recursos y mano de obra; por la presencia de externalidades u otras distorsiones en el funcionamiento del mercado; o por la necesidad de apoyar de manera subsidiaria a los sectores más necesitados de la sociedad.<sup>1</sup>

En el caso de la industria carbonífera, el rol subsidiario del Estado podría resultar necesario en la medida que se estima que la continuación de la producción de carbón no resulta económicamente rentable en el largo plazo, y que el menor nivel de actividad de las minas envuelve un costo en bienestar importante para los grupos más vulnerables de la zona.

El fomento del desarrollo de zonas extremas, por otro lado, puede tener importancia desde el punto de vista geo-político, por lo que resultaría socialmente conveniente para el país que dichas zonas accedan a un adecuado nivel de desarrollo. En este caso, pese a que existe una externalidad potencial positiva asociada a su desarrollo, el sector privado no se encuentra particularmente atraído a invertir en ella -por razones que se discuten más adelante-, necesitándose la acción del Estado para revertir la situación.

Este informe analiza, desde una perspectiva económica, algunas de las medidas adoptadas por Corfo, señalando los potenciales beneficios y posibles riesgos asociados a su uso, y algunos factores que deberían tomarse en consideración en el instante de decidir su diseño, aplicación o implementación. En este sentido, la revisión de algunas experiencias internacionales en materia de reconversión laboral y fomento empresarial puede resultar de particular pertinencia para el caso de chileno. En particular, porque los países desarrollados presentan tres ventajas para el análisis: presentan una mayor disponibilidad relativa de información; las experiencias llevan un período de tiempo suficiente que permita la maduración de las políticas, y, finalmente, poseen una dotación de recursos para abordar estos problemas que, usualmente, no constituye en una limitante importante en el instante de aplicar los mismos.

Antes de profundizar en el tema, sin embargo, es necesario aclarar algunos puntos en común a cualquier medida de fomento o de reconversión y que dice relación con su impacto en la distribución de la actividad económica entre industrias o zonas geográficas. Existen diversos estudios que sugieren, a través del uso de modelos estáticos, que inducir un mayor crecimiento de una región en general sólo puede ser obtenido a través de la disminución de crecimiento en otras regiones (Porter, 1990). Asimismo, cuando se hace un análisis a nivel de firmas, una planta que desplaza productos de algún otro lugar de la economía, no está provocando crecimiento agregado y por lo tanto no lleva a una solución efectiva al problema de falta de desarrollo de una región o una industria (Tervo, 1989).

---

<sup>1</sup> Bartik (1990) agrupa las fallas de mercado en: desempleo o subempleo involuntario, economías de escala por aglomeración o transferencia tecnológica, mercados de capital financiero y humano imperfectos, y problemas de información.

El problema del desplazamiento puede ser analizado en dos dimensiones; éste puede ser directo o indirecto y, simultáneamente, dirigido hacia producción existente o potencial. El desplazamiento de producción existente ocurre cuando las firmas deciden mover sus plantas desde la zona en que se encuentran operando hacia la zona de fomento (*desplazamiento directo*) o cuando una medida de fomento aumenta la competencia, es decir, cuando las firmas beneficiadas capturan parte del mercado de las firmas no beneficiadas (*desplazamiento indirecto*). Por otro lado, al desplazamiento *efectivo* de la producción que se ha descrito se le une aquel de tipo *potencial*, el cual corresponde a aquella situación donde a pesar de nunca haber existido producción en las zonas no favorecidas, se presume que ésta sí hubiese ocurrido de no implementarse las medidas de fomento en otra área.

El caso más problemático parece ser el de desplazamiento indirecto de producción potencial por sus efectos de largo plazo, donde la zona beneficiada puede lograr desarrollarse pero sólo a través de la disminución del crecimiento de otra región donde no se materializan las inversiones originalmente destinadas a ella. Si se logra incentivar una zona sin que ocurran desplazamientos de importancia, se alcanzaría una asignación eficiente de recursos. El ejemplo más claro de esta situación ocurre cuando el producto resultante de los incentivos regionales se destina mayoritariamente a la exportación -como es el caso de Corea del Sur o Taiwan- en el que un mercado doméstico de tamaño acotado no se convierte en una limitante que desincentive el desarrollo de otros mercados locales.

No obstante, como se discute más adelante, en un contexto dinámico es posible que el crecimiento de una región induzca crecimiento derivado en otras regiones, de modo tal que la inicial desventaja del desplazamiento de producción se revierta o desaparezca. En particular, fenómenos económicos como el aprendizaje en la producción, el desarrollo y adaptación de tecnologías más eficientes, el mejor uso del capital humano, y el aprendizaje en el trabajo pueden inducir crecimiento sostenido no sólo en aquella región que recibe los beneficios de un programa de fomento sino en aquellas que, en el papel, aparecen como posiblemente desprotegidas por el mismo.<sup>2</sup> Ello exige, no obstante, que se descubran y aprovechen aquellas ventajas dinámicas potenciales que hay en las distintas zonas de la economía en aquel instante de tiempo que resulta óptimo para que la inversión privada resulte altamente productiva. En este sentido se habla que existe una "ventana temporal de oportunidad productiva", después de la cual las ventajas derivadas de dichas inversiones dejan de tener una rentabilidad extraordinaria, a medida que otros productores entran al mercado. Un ejemplo exitoso del aprovechamiento de una ventana de oportunidad es la masiva inversión hecha en Corea del Sur en la industria electrónica a fines de los años sesenta.

El estudio está articulado sobre la base de tres temas centrales, que se desarrollan en las siguientes secciones del informe. En primer lugar, la sección 2 del estudio presenta un análisis comparado de las experiencias de fomento empresarial y reconversión laboral en países desarrollados, específicamente Estados Unidos (California), Francia y España. Dicha comparación nos permite extraer importantes lecciones para el caso chileno, en especial respecto de cómo los incentivos de los individuos suelen modificar el impacto previsto inicialmente en los programas de fomento, de la efectividad de los programas de fomento y su costo, y del tipo de orientación que podría dársele a la acción del Estado a fin de lograr un desarrollo sostenido.

---

<sup>2</sup> Estos temas han sido agrupados en la literatura moderna del desarrollo económico bajo la denominación genérica de crecimiento endógeno; ver Barro y Sala-i-Martin (1994).

En segundo lugar, se explora el actual sistema de incentivos desarrollado por Corfo en la zona de Arauco y se evalúa el impacto que han tenido los distintos instrumentos utilizados. El análisis desarrollado en la sección 3 se concentra en el sistema de incentivos implícitos en las medidas implementadas y su efectividad en términos de cobertura, impacto y costo de monitoreo. Algunos elementos de la evaluación provienen del escrutinio de la estructura de los programas, en tanto que la evaluación de impacto ha sido obtenida de encuestas directas con las empresas que se han instalado en la zona de Arauco recientemente y que han utilizado los subsidios ofrecidos por Corfo.

En tercer lugar, la sección 4 discute la forma de intervención del Estado en el mercado tanto para situaciones de crisis regional o industrial -que son las más comunes-, como para el caso en que sea posible desarrollar "ventanas temporales de oportunidad productiva". Estas últimas se refieren al desarrollo de ventajas comparativas dinámicas y la obtención de beneficios sostenibles en el largo plazo. Este caso es, probablemente, el más interesante desde el punto de vista de formulación de políticas públicas, pues requiere un instrumental bastante más sofisticado que en el caso de una crisis, de modo tal que se reconozca la naturaleza esencialmente dinámica del problema. En particular, se discute cómo las autoridades y regiones pueden desarrollar mecanismos de trabajo que les permitan ayudar al sector privado a adelantarse a las demandas del mercado y desarrollar industrias que compitan con una situación de ventaja inicial con otros productores.

El trabajo termina con una propuesta de modificación del actual sistema de fomento en dos aspectos. Primero, se sugiere cambiar el foco del problema desde la actual perspectiva de usar políticas de fomento como paliativos para enfrentar casos de crisis industrial o regional, hacia el desarrollo y aprovechamiento de ventanas de oportunidad para el desarrollo productivo sostenido. En segundo lugar, se recomienda modificar el sistema actual de concesión burocrática de beneficios a regiones o industrias sobre la base de criterios de necesidad, por un sistema de competencia de proyectos de desarrollo -evaluados y presentados por regiones o industrias- por un monto de recursos de fomento predeterminado. Las principales ventajas de este esquema es que permite una asignación mejor de recursos, reduce la interferencia política, reduce el rol asistencial de las políticas y las enfoca hacia el fomento empresarial, impulsa una descentralización efectiva de los recursos, y permite formalizar una mayor participación del sector privado y las autoridades regionales de la actualmente se observa.

La última sección presenta las principales conclusiones del estudio.

## **2. *Experiencias Internacionales en Reconversión Industrial y Laboral***

Esta sección presenta un análisis de las experiencias de fomento empresarial y reconversión laboral en países desarrollados, específicamente en Estados Unidos (California), Francia y España. Entre las muchas facetas que tiene el problema de la reconversión, el estudio se concentra en extraer las lecciones más importantes para el caso chileno, en especial respecto de la importancia que tiene un diseño adecuado de incentivos en los mecanismos de focalización y asignación de los subsidios; de la efectividad de los programas de fomento y su costo para el Estado y las empresas involucradas, y del tipo de orientación que podría dársele a la acción del Estado a fin de lograr no sólo reducir el costo de una crisis económica sino un desarrollo regional sostenido.

### **2.1 *Estudio I: El caso del Estado de California***

Esta sección describe, a grandes rasgos, las medidas adoptadas en Estados Unidos para hacer frente a la disminución de actividad económica que ha ocurrido en algunas de sus regiones. Se ha seleccionado el caso del Estado de California por reunir una serie de elementos que hacen atractiva su discusión con miras al caso chileno, entre ellos el que la economía del Estado esté bien diversificada en términos de bienes producidos, tecnología y desarrollo de mercados (a diferencia de Estados que dependen de algún tipo de producción, por ejemplo los netamente agrícolas como Idaho o South Dakota); que enfrenta problemas de desempleo (a diferencia de los Estados ricos de la zona Este, cuya principal preocupación no es el desempleo sino el tipo y la calidad del empleo); que es una economía de gran tamaño y con problemas de ajuste productivo, los que demandan un número importante de recursos financieros y humanos (a diferencia de los Estados pequeños o más homogéneos cuyo problema económico es relativamente más simple de entender y abordar). Al final de esta sección se hace un resumen de los más importantes elementos analíticos que se pueden extraer tanto del diseño de los programas, como de la experiencia en su aplicación.

#### ***Descripción de los Programas***

En 1984, California se unió a la lista de Estados de EEUU que han adoptado una legislación específica para el fomento de zonas empresariales, en un intento por estimular el desarrollo de negocios y el empleo en las áreas con problemas económicos o en declinación. El enfoque de California hacia este tipo de iniciativas, sin embargo, es diferente al utilizado por los casi 40 Estados que han adoptado estatutos al respecto, debido a que los miembros de la legislatura estatal no fueron capaces de llegar a un acuerdo sobre un enfoque único, llevando al establecimiento tanto de Zonas Empresariales (ZE) como Areas de Incentivos Económicos (AIE), las que se describen en detalle más adelante. Las ZE responden a un enfoque basado en incentivos de negocios, que considera a los impuestos estatales y a la regulación como los mayores problemas que atentan contra la inversión privada en nuevos negocios, particularmente en áreas económicamente deprimidas. Las AIE, en cambio, establecen que el objetivo de inversión en nuevos negocios debe ser balanceado con medidas que apunten hacia la creación de empleos, de forma tal que los beneficios de estos programas no se

limiten sólo a los negocios que se instalen, sino al desarrollo de toda la comunidad. El Departamento Federal de Comercio del gobierno norteamericano sirvió como la principal agencia estatal en promover dichos objetivos hasta 1992, cuando esta responsabilidad pasó a manos de la Agencia de Intercambio y Comercio.

Pese a su extensa aplicación en Estados Unidos, el concepto moderno<sup>3</sup> de ZE surgió en Gran Bretaña en 1978, donde fue propuesto como una estrategia para promover el desarrollo económico local, sobre la base de expandir los incentivos tributarios y a una regulación menos restrictiva para aquellos negocios que operasen en determinadas zonas. A diferencia de las políticas tradicionales de entregar mayor ayuda gubernamental directa y lanzar programas adicionales de desarrollo urbano, la ZE moderna fue vista como un mecanismo para reducir y la interferencia gubernamental en las actividades privadas.

La teoría en la que se basa este concepto supone que si se puede reducir el costo de hacer negocios en ciertas áreas deprimidas que necesitan reactivación, el sector privado se interesará por invertir en ellas bajo un esquema de ZE. Los proponentes de esta idea argumentan que la excesiva regulación, los impuestos, permisos y otras restricciones del sector público impiden la inversión del sector privado en plantas y equipos, disminuyendo el desarrollo económico en ciertas áreas; por lo tanto, una reducción de estos factores debería incentivar la inversión privada, la que a su vez produciría un incremento en el empleo y el desarrollo económico de las áreas con problemas.

Hacia el final de los años 1980, cerca de 40 estados de EE.UU. habían adoptado alguna legislación basada en el concepto de Zona Empresarial y más de 25 habían implementado programas de este tipo. Estos programas varían en el número de zonas escogidas, los criterios de selección y los incentivos ofrecidos pero, como se señaló anteriormente, sus dos objetivos principales son la creación de empleos y fomento de la inversión. Otro objetivos que han sido incluidos en los programas son el desarrollo comunal, el mejoramiento de la salud, y la seguridad de los residentes de determinadas zonas. La mayoría de los Estados limita el número de zonas que pueden designarse como ZE, aunque cerca de una docena de ellos permite una gran cantidad de ellas.

Desde el comienzo de los programas de ZE, los analistas han tratado de medir el impacto en términos de empleo de dichas iniciativas. Si se revisa la literatura al respecto se puede comprobar que, hasta 1994, la mayoría de los estudios arrojaban resultados no concluyentes -en el sentido que los investigadores no encuentran una conexión clara entre la decisión de declarar una área como ZE y el incremento en la actividad económica y el empleo-, o negativa, cuando los niveles de empleo no aumentan de manera significativa en el área (ver Chinitz, 1986; Leven, 1986; Manski y Garfinkel, 1992; Moody et al., 1995; y Bradshaw et al, 1995).

Como se mencionó, entre todos los Estados que han creado programas de ZE, California es el único que tiene dos programas separados -el Acta de Zona de Empresas (AB40) y el Acta de Área de Empleo e Incentivos Económicos- que se describen sucintamente a continuación.

---

<sup>3</sup> Históricamente, las primeras zonas de fomento empresarial se instalaron a fines del siglo pasado en Inglaterra (Manchester, 1896) y Estados Unidos (Chicago, 1899). El número de zonas industriales se mantuvo relativamente reducido en los países desarrollados hasta la década de 1950 cuando sufrieron un brusco incremento; se calcula que de 33 parques industriales en 1945 en Estados Unidos se aumentó a cerca de 2.400 en 1970. En países en desarrollo, los pioneros en este tipo de política de fomento son Puerto Rico (que empezó en los años 1940) , Singapur (1951) y Malasia (1954). Ver Hansen (1987).

- **Acta de Zona de Empresas**

El acta de ZE señala que: "la salud, seguridad y bienestar de los habitantes de California depende del desarrollo, estabilidad y expansión de negocios privados, la industria y el comercio, y que hay ciertas áreas dentro del estado que se encuentran económicamente deprimidas". Esta propuesta de incentivos de negocios --que intenta crear un ambiente productivo tipo mercado libre a través de la reducción de impuestos, regulaciones excesivas y otros gravámenes gubernamentales--, se basa en teorías de "los encadenamientos productivos" de los beneficios económicos (Hirschman, 1958; Nurkse, 1953), las cuales argumentan que un adecuado sistema de incentivos permitiría a los empresarios y firmas del sector crear empleos y demanda derivada de insumos para industrias secundarias, expandiendo así la actividad económica en toda el área.

Para que una zona cualquiera sea designada como ZE es necesario que ésta incluya un área residencial con problemas económicos, reflejado por altas tasas de desempleo y pobreza, y un área que pueda proporcionar substanciales oportunidades de trabajo. El acta permite la designación de hasta 25 áreas que proporcionen el programa regulador de impuestos más amplio, efectivo e innovador y otros incentivos tendientes a atraer inversión del sector privado. Los incentivos regulatorios se refieren a cambios en los códigos de construcción locales, planes reguladores y de desarrollo general, y la reducción o eliminación de permisos locales. Por otro lado, los incentivos tributarios locales incluyen la eliminación o reducción de los impuestos a la construcción y a las licencias de los negocios. Por su parte, los programas de incentivos incluyen: mejoramiento de la infraestructura; franquicias federales escalonadas; y acceso al programa federal de entrenamiento y ubicación laboral, incluyendo fondos proporcionados por el Acta de 1982 concerniente al Consorcio Federal de Entrenamiento Laboral (JTPA).<sup>4</sup>

Para aquellas empresas o negocios que operen dentro de la ZE se ofrecen cinco incentivos tributarios:

- Crédito tributario por venta y uso de ciertas maquinarias.
- Crédito por la contratación de empleados calificados.
- Deducción de los gastos por el monto de ciertas maquinarias.
- Pérdidas operativas netas llevadas hacia adelante.
- Deducción de los intereses netos para los acreedores.
- Los empleados que trabajen en una ZE pueden pedir un crédito tributario para reducir la cantidad de su impuesto al ingreso proveniente de salarios ganados en dicha zona.

Aunque los negocios estén habilitados para pedir un crédito tributario por el simple hecho de operar dentro de la zona, existen algunas restricciones al respecto. El crédito tributario por venta y uso de maquinaria puede pedirse sólo en el caso en que ésta sea efectivamente utilizada para fabricar un producto, producir fuentes de energía renovable, o controlar la contaminación del aire o el agua. Además, dicha maquinaria debe usarse dentro de los límites físicos de la ZE.

El crédito por contratación de trabajadores puede ser reclamado sólo si estos últimos están debidamente "certificados". Esto último se aplica a quienes reciben un subsidio de empleo,

---

<sup>4</sup> JPTA es el Job Training Partnership Act.

entrenamiento o algún otro servicio prestado por el JTPA, a quienes se encuentran registrados en el programa Mayores Avenidas para la Independencia o son certificados como aptos para el Programa Federal de Trabajos con Crédito Tributario por el Departamento de Desarrollo de Empleos.

- ***Acta de Incentivos Económicos y de Empleo***

En su constitución esta acta declara que “el desarrollo del empleo y los negocios son de vital importancia para la estabilidad económica del Estado y que ciertas comunidades están experimentando problemas económicos particulares que afectan la economía de todo el Estado ... dentro de estas áreas con problemas hay una falta de oportunidad de nuevos empleos debido a la disminución de la inversión privada ... es para beneficio del Estado alentar y facilitar la mantención del trabajo, como también el desarrollo de negocios y empleos en dichas áreas y en aquellas que se encuentran declinando, apuntando a incentivos y cambios en la ley diseñados para acelerar el proceso de desarrollo económico local y estatal”.

Se ofrecen los mismos incentivos tributarios que el acta anterior, agregando la calidad de firma preferencial para contratos estatales, a aquellas empresas que operen en las áreas designadas. Para balancear la necesidad de incentivos a la inversión con la necesidad de aumentar el empleo y desarrollar la comunidad, esta acta restringe los incentivos tributarios a "negocios calificados" que son certificados por la Agencia Estatal de Intercambio y Comercio. Para ello, el negocio debe cumplir los siguientes requerimientos:

- que al menos 50% de sus empleados sean residentes de áreas con alta tasa de desempleo
- que al menos 30% de sus empleados residan en áreas con alta tasa de desempleo y contribuya a algún programa de servicio comunitario aprobado por la agencia certificadora, o
- que al menos 30% de sus propietarios sean residentes de las áreas mencionadas.

Además, para asegurar el desarrollo económico de la comunidad local, los postulantes deben presentar un plan de desarrollo económico para el área en cuestión. Por otro lado, para garantizar la continua integración de los residentes de la comunidad afectada, el acta requiere la formación de un consejo asesor comunal, cuyo rol es asistir al gobierno local en el respaldo y la provisión de programas que apunten al desarrollo de la economía local y sus necesidades asociadas, incluyendo prevención del crimen, recreación, cuidado de la salud, cuidado de los niños y entrenamiento laboral.

### ***Estructura de los Programas de Fomento***

Tanto la ZE como las AIE fueron concebidos y organizados como programas locales; cada zona designada y área de programa son seleccionadas competitivamente y evaluadas, en parte, según los programas locales de financiamiento y personal de apoyo. El rol del Estado está limitado a proporcionar personal para el programa de ZE dentro de la Agencia Estatal de Intercambio y Comercio. El personal proporciona certificaciones (en el ámbito de los AIE), coordina los programas (su alcance y promoción), designa las ZE y selecciona las Areas de Incentivos Económicos. La mayoría de las ZE y las AIE están organizadas como parte de agencias existentes (re-desarrollo, desarrollo comunal o desarrollo económico). Por otro lado, el personal que opera en ellas tiene

relaciones formales o informales con instituciones de adiestramiento laboral y agencias de desarrollo económico.

### ***Servicios e Incentivos de los Programas Locales***

Las ZE y AIE son seleccionadas, en parte, por la provisión de servicios e incentivos locales. Entre estos últimos, los que se ofrecen más frecuentemente son los puestos de trabajo y la asistencia financiera. Muchos programas de préstamos y otras formas de financiamiento apoyan directamente los nuevos negocios que llegan a establecerse; los fondos provienen de la franquicia federal para desarrollo comunal, re-desarrollo estatal, obligaciones generales locales o de la ganancia de bonos que financian la infraestructura pública.

- ***Referencia y ubicación laboral:*** El programa de servicios e incentivos más desarrollado que proporcionan las ZE y las AIE es el de referencia y ubicación laboral, el cual ha entregado parte significativa de los beneficios económicos hacia los beneficiarios. Entre los organismos a cargo de manejar estos incentivos, se destaca el Sistema de Empleo de Zona Empresarial (SEZE), de Sacramento, pues intenta satisfacer los requerimientos de personal de los empleadores con mano de obra calificada para dichos menesteres, utilizando para ello el sistema computacional del Departamento de Desarrollo de Empleos. El esquema de funcionamiento es el siguiente: los negocios envían una orden con detalles acerca de las habilidades del trabajador que necesitan, el salario que ofrecen y otros requerimientos; SEZE utiliza el sistema computacional para listar los posibles candidatos, destacando aquellos que son "calificados" para ese puesto (aquellos trabajadores con los cuales la empresa puede optar al crédito tributario por contratación de personal). Es importante señalar que este servicio se ofrece gratis a todos aquellos negocios ubicados en las Areas de Programas de Sacramento.
- ***Asistencia General e Incentivos Regulatorios:*** Para promover la inversión privada y el desarrollo local, tanto las Zonas de Empresas como las Areas de Programas instituyeron programas de asistencia, la mayoría de los cuales son más bien modestos. Por otro lado, la mayoría de las Zonas o Areas cuentan con un plan desregulatorio delineado, que se complementa con asistencia directa a aquellas empresas que están decidiendo su localización en el área, a través de entrega expedita de permisos o solucionando cualquier problema relacionado con ellos.
- ***Asistencia Financiera:*** En todos los casos, el personal de los programas locales entrega información a las empresas acerca de donde pueden obtener ayuda financiera; incluso, en algunos casos, ellos mismos ayudan a llenar las solicitudes de préstamos.

### ***Alcance y Promoción de los Programas de Fomento y Reconversión***

El alcance de estas iniciativas varía mucho entre las distintas áreas geográficas e industriales; no obstante, en muchos casos se hacen sólo pequeños e infrecuentes esfuerzos para promocionar las ayudas locales. Sin embargo, hay casos como el de San Diego donde existe un sofisticado sistema de

difusión, en el que se envía por correo información sobre la ZE a todas las nuevas licencias de negocios, dueños de propiedades comerciales y arrendatarios de locales comerciales. Por otro lado, durante el período de declaración tributaria, se despachan algunas notas, para aconsejar a los empleados como reclamar su crédito sobre el impuesto al ingreso, las que son enviadas a contadores que puedan tener clientes en la ZE. Además, se organizan seminarios para las empresas de la Zona, en conjunto con otros organismos públicos y privados en pro del desarrollo económico.

### ***Características de la Fuerza Laboral***

La mayoría de los trabajadores pertenecientes a las ZE o AIE tiene ocupaciones manuales, poco calificadas o como operadores de maquinarias; menos de un 30% entra en la categoría de profesionales, técnicos o personal del área administrativa o ventas. Esta situación responde a dos factores: la falta de educación formal de la mayoría de sus residentes (en 1990, más de la mitad de los residentes de las ZE y AIE mayores de 18 años no había terminado la educación media) y el sesgo de autoselección, ya que las zonas y áreas se definen en base a lugares con problemas los que, generalmente, tienen mano de obra menos calificada.

### ***2.2 Evaluación de los Resultados de los Programas de California***

Como el desarrollo de ZE y AIE se fundamenta en el concepto que una disminución en la regulación y la entrega de incentivos económicos a las empresas ubicadas en áreas deprimidas, deberá incrementar la actividad económica y la generación de empleos, este es uno de los puntos a través del cual se puede evaluar los programas. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos la medición de los efectos sobre el empleo y la actividad económica es bastante difícil, porque ninguno de los organismos locales encargados de administrar los programas tiene información detallada sobre el número de empresas operando en las zonas de desarrollo, ni tampoco una evaluación del impacto de los programas sobre la actividad económica y el empleo.

Aún en aquellos casos en que la información está disponible, existen serios problemas metodológicos que han hecho difícil una evaluación convincente de los resultados de los programas de ayuda. Dichos problemas se discuten más adelante. En el caso de los programas de empleo y capacitación, un extenso informe preparado por Barnow (1987) concluye que "es difícil extraer conclusiones sólidas acerca de si los programas de empleo del JTPA han tenido un impacto positivo en los ingresos de los trabajadores" (pág. 159).

A continuación se discuten dos formas de evaluar los programas de fomento, que se han utilizado en el estado de California: el análisis de cambio compartido y la encuesta directa a las empresas sobre el grado de influencia de los programas en sus decisiones de localización y contratación de personal.

- ***Análisis de Cambio Compartido:*** Este método desagrega los cambios en el empleo y actividad económica en tres componentes de crecimiento: regional, industrial y residual.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En el caso de nuestro país, si el programa de fomento estuviese orientado hacia toda la región, entonces una de las componentes debería ser crecimiento nacional en lugar de regional.

Como las condiciones económicas regionales tienen impactos significativos en las zonas que se pretende fomentar, este método supone que todas las industrias de la zona analizada tienen el mismo crecimiento que la economía regional. Para cada sector industrial se multiplica este crecimiento por el número de empleos que tiene al inicio del período en estudio, determinando así el número de empleos que debería existir debido al crecimiento regional.

Análogamente, el crecimiento de un determinado sector industrial se asume igual al crecimiento industrial global de la región (descontando el componente de crecimiento regional para evitar contar dos veces el efecto). Por ejemplo, si el crecimiento en el empleo regional fue de 6% en el período en cuestión, mientras que el crecimiento del empleo en el sector construcción fue 10%, el componente industrial que debe incluirse en el análisis es 4% (10%-6%), que debe multiplicarse por el número inicial de empleos de cada sector industrial, tal como se hizo en el caso anterior.

El componente residual, que se calcula restando los dos componentes anteriores del crecimiento real del empleo de cada sector industrial, puede atribuirse a las distintas condiciones de cada zona y por lo tanto asociarse con los programas de fomento. Cuando este resulta positivo, se tiene el caso en que el aumento en el empleo ha excedido los valores esperados en base a las estimaciones de crecimiento regional e industrial. Por otro lado, residuos negativos indican que las empresas de la zona "no lo están haciendo tan bien como se esperaba".

Esta metodología no está, desafortunadamente, exenta de problemas graves. En gran medida dichos problemas son producto de fallas en el diseño que, al considerar sistemas no-experimentales, produce fuertes sesgos de selección. Como señala Hotz (1992), dichos sesgos aparecen porque se evalúa la situación de los trabajadores antes y después de aplicarse el programa (como se describe más adelante en el análisis de cambio compartido), sin utilizar un grupo de control para el experimento, es decir sin comparar a los beneficiarios con la evolución de un grupo de trabajadores que no reciban los beneficios del programa. Adicionalmente, con frecuencia los estudios no utilizan metodologías estadísticas adecuadas.<sup>6</sup>

De hecho, el método no entrega información sobre la causalidad, ya que un residuo negativo no es prueba suficiente que el programa es una falla; sólo indica que las desventajas de las áreas con problemas no fueron completamente compensadas con los programas de fomento; el punto detrás de esto es que la situación podría haber sido mucho peor de no haberse implementado dichos programas. Por otro lado, un residuo positivo podría deberse más a un evento independiente (como la construcción de una carretera cercana) que a la efectividad de los programas involucrados. Para poder medir con mayor precisión la efectividad de los incentivos, se debería estimar que hubiera sucedido de no haberse implementado los programas de fomento y contrastarlo con lo que realmente sucedió.

Un segundo problema de este método, en especial para el caso chileno, es que la evaluación de la efectividad del programa depende de la evolución de los salarios a nivel nacional y su impacto en el empleo; esto sucede porque la elasticidad producto-empleo típicamente no es 1. En el caso que los salarios reales crezcan con mayor rapidez que el

---

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, el estudio de Ashenfelter y Card (1985) que demuestran la necesidad de usar muestras aleatorias para identificar la correcta contribución de los programas de capacitación laboral del JTPA.

producto, los empresarios tienen incentivos a invertir en expandir el capital productivo y no el empleo, por lo que la metodología tiende a subestimar el impacto verdadero. Por el contrario si los salarios crecen más lentamente que la producción, se debería esperar expansiones de empleo por encima del crecimiento del producto y por lo tanto se sobreestimaría el impacto efectivo del programa.

- ***Encuesta a empresas beneficiarias:*** Debido a la falta de información para realizar un análisis más riguroso sobre la efectividad de los programas de desarrollo y como complemento al método anterior, se han realizado encuestas (usualmente telefónicas) para consultar directamente a las empresas que operan en las Zonas en Desarrollo acerca de los factores que incidieron en sus decisiones de localización.

### ***Principales Resultados de los Programas***

A pesar de la simplicidad de los métodos de evaluación, su utilización para discutir la experiencia de reversión en California ha sido útil. Los programas de fomento han producido beneficios económicos más bien modestos y existe poca evidencia para sugerir que han fortalecido las ventajas económicas de las zonas que sirven.<sup>7</sup> Los estudios realizados muestran que un bajo porcentaje de empresas había utilizado los beneficios (menos de 50%), que el empleo creció menos de lo previsto en 11 de las 13 zonas investigadas y que sólo influyó la decisión de localización del 16% de las empresas que operan en dichas zonas (Bradshaw et al. 1995; Dowall et al, 1994).<sup>8</sup>

Aparentemente existen dos razones por las cuales las firmas no utilizan los programas de fomento. Primero, porque los ejecutivos de las empresas no están al tanto de los beneficios, no entienden plenamente como pueden utilizarse, no pueden obtener información clara al respecto, se inscriben en los programas sin pensarlo demasiado o sin un cabal entendimiento de los beneficios que se ofrecían. La limitaciones de información resultaban tan graves que un número importante de empresarios había contratado a consultores que se ofrecían a llenar las solicitudes por una retribución determinada. Parte de este problema de difusión podría ser la falta de recursos estatales para apoyar los programas de fomento. Segundo, porque los programas ofrecen incentivos que se traducen en pequeños beneficios reales para las firmas, los cuales muchas veces no justifican su búsqueda. De hecho, se estima que los créditos tributarios comprometen menos del 0,5% del ingreso gravable para la totalidad de las ZE y AIE, lo que resulta demasiado pequeño como para influir significativamente en la generación de empleos. También se debe considerar el hecho que muchas empresas no generan ingresos tributables en sus primeros años de operación y, por lo tanto, los créditos tributarios deben cobrarse en períodos posteriores a cuando son solicitados.

---

<sup>7</sup> Walker y Greenstreet (1991) documentan un bajo nivel de impacto de este tipo programas en otras zonas de EEUU, tras realizar una encuesta a 540 empresas beneficiarias.

<sup>8</sup> Una evaluación rigurosa de los resultados de los programas requiere una base estadística relativamente sofisticada, que permita determinar la contribución de los distintos componentes de cada iniciativa. Dicha información, que las oficinas coordinadoras de los programas regionales deberían tomar periódicamente, no está disponible más que de modo fragmentario.

Un resultado interesante de los estudios es el hecho que el sector manufacturero creció más de lo esperado en las zonas en las cuales se aplicaron los programas, lo que parece sugerir que éstos lograron captar o inducir ventajas comparativas para estas actividades.

Con respecto a la reconversión laboral, los problemas surgen porque las empresas no siempre pueden conseguir trabajadores con los requerimientos adecuados o simplemente obtienen trabajadores con malos hábitos de trabajo o con pocos deseos de trabajar. Además, los ejecutivos de algunas empresas que contrataron trabajadores no-calificados se quejaron que eso los obligaba a tener que cumplir con los requerimientos de salario mínimo, en circunstancias que podían haberlos contratado informalmente (e ilegalmente) por un salario menor. Por otra parte, los ejecutivos de empresas que contratan trabajadores calificados, se quejaron que no podían aprovechar los servicios de los trabajadores "relativamente calificados" que ofrecían los programas de entrenamiento. En resumen, la satisfacción con estos programas fue sólo parcial, variando de empresa en empresa y también entre zonas, dependiendo de la naturaleza de los negocios y la disponibilidad y calidad de los trabajadores ofrecidos. Finalmente, es preciso señalar que algunas empresas manifiestan reticencia a utilizar dichos programas por el riesgo que significa exponerse a peticiones de compensación por parte de los trabajadores (muchos de ellos señalaron que sabían por experiencia que muchos de los trabajadores aceptaban los trabajos sólo hasta hacerse merecedores de una compensación por despido).

En este sentido, resulta importante destacar los resultados del análisis llevado a cabo por Grossman, Maynard y Roberts (1985) sobre los programas de reconversión laboral empleados en California y otros estados de EEUU. Estos autores encuentran que los programas de ayuda de bajo costo -como son los programas de ubicación de empleos- tienden a tener un impacto mucho menor en el ingreso de los individuos que los programas de alto costo -como son los de capacitación y entrenamiento. No obstante, como señala Friedlander y Gueron (1994), el costo de dichos programas limita seriamente el alcance de los mismos.<sup>9</sup> Por otro lado, los aumentos detectados en el ingreso de los beneficiarios del programa se ubican en rangos relativamente modestos (entre 5% y 30%) en la mayoría de los programas. Más aún, dichos incrementos en los ingresos esconden el hecho que frecuentemente sólo algunos de los trabajadores realmente ven incrementados sus ingresos de manera sustancial en tanto que un grupo mayoritario no obtiene beneficio alguno.

Entre los otros programas ofrecidos, sólo el crédito tributario a las ventas para la compra de equipo productivo es utilizado en gran cantidad, según declaraciones de los encuestados. Sin embargo, la mayoría de ellos señala que usan dicho instrumento como un medio para aumentar sus ingresos, pero que no significa un gran beneficio para su negocio o el desarrollo de éste.

Con respecto a la efectividad de los programas de fomento, sólo un 16% de las empresas indicó que éstos habían influido en su decisión de localización. Muchos ejecutivos señalan que para tal decisión son los factores tradicionales los que tienen mayor preponderancia; entre ellos, un buen acceso a los mercados, adecuado transporte, disponibilidad de instalaciones convenientes, etc. Otros factores mencionados de manera menos frecuente pero aún así importantes, son la disponibilidad de trabajadores, la ausencia de problemas de tráfico y el conocimiento o interés en la localidad.

---

<sup>9</sup> Burtless (1989) estima el costo promedio de los programas de reconversión laboral en EEUU en cerca de US\$10,000 de 1985 por trabajador (equivalentes a US\$ 16,600 en 1996). Hotz (1992) obtiene una estimación del costo de distintos programas en el rango de US\$6,000 a US\$12,000 de 1985 por beneficiario (entre US\$10,000 y US\$ 20,000 en 1996).

Por otro lado, la implementación del crédito tributario basado en la contratación de trabajadores llevó a menos del 10% de las empresas a aumentar significativamente su personal, pues muchas de ellas utilizaron el mecanismo como un medio de mejorar los flujos de caja. La mayoría de las empresas indicó que el número de trabajadores contratados depende directamente del nivel de producto que pueden vender y que se consideran bastante conservadoras respecto a aumentar su dotación de personal de manera permanente.

Por último se debe señalar una externalidad negativa que surge de la implementación de los programas de fomento es la de hacer atractivas las zonas para la llegada de inmigrantes con poco capital humano, los cuales podrían tener mayores oportunidades laborales en ellas que en su propio lugar de origen. Si bien este efecto reduce el impacto local de un programa en términos de empleo, es preciso notar que desde un punto de vista social éstos continúan teniendo beneficios en términos del nivel de actividad económica.

### **2.3 Estudio II: El caso de Europa**

Los grandes cambios políticos y económicos que ha significado la creación de la Comunidad Económica Europea (CCE) para sus países miembros, los ha llevado a involucrarse directamente en los procesos de reversión industrial y laboral. Existen dos casos de particular interés, como son el caso francés y la experiencia española, porque sus políticas han apuntado directamente a la reversión de zonas caracterizadas principalmente por una marcada declinación de las actividades de la industria local menos competitiva y un sostenido desempleo.<sup>10</sup> Adicionalmente, la experiencia europea se ha concentrado en mecanismos con fuerte participación del Estado, diferencia del caso norteamericano en que el rol estatal es más indirecto, lo que refleja tanto la tradición de una mayor injerencia estatal en el ámbito productivo, como el fuerte contenido político que ha caracterizado la implementación de planes de fomento empresarial y reversión laboral.

#### **2.3.1. Francia**

Este país es uno de los pioneros en el tema ya que comenzó con la ayuda de algunas zonas industriales en dificultad (cuero, textil, cerámica) en la década de 1950, las que fueron apoyadas con primas especiales y ventajas tributarias. Posteriormente, entre fines de la década de los sesenta y principios de los años 1980 surgen algunas iniciativas de gobierno en respuesta a los profundos problemas de reestructuración de industrias importantes. Entre ellas se crean las primeras instituciones públicas para la reversión industrial (Commissaires) y se promueve la instalación de grandes proyectos industriales en zonas en declinación.

A partir de 1984 se establecen los denominados Polos de Conversión Industrial, los que constituyen una respuesta a las severas y continuas reducciones en el empleo de algunas industrias de importancia. En dichos polos se aplica un conjunto amplio de instrumentos, entre los que destacan los siguientes:

---

<sup>10</sup> Aunque las experiencias de reversión laboral y fomento empresarial en Europa son de larga data, existe una reducida literatura que trata el tema. Entre otros, ver Riffo (1993), Miranda (1995) y CEC (1995 a y b).

- Jubilación anticipada.
- Desempleo temporal con promesa de reenganche.
- Ayudas financieras directas al empleo.

Es interesante notar que el impacto de muchas de estas medidas ha sido evaluado de manera sistemática, lo que disminuye el grado de incertidumbre acerca de su eficacia en la solución de los problemas del caso chileno. Por ejemplo, una evaluación hecha en 1984 sobre la efectividad de estos instrumentos mostró que si bien había ciertos polos en vías de mejoramiento, la mayoría necesitaba un período de tiempo más prolongado de aplicación de medidas para lograr algún tipo de beneficio significativo (CEC, 1995a y 1995b). Ello sugiere que existe importantes períodos de rezago entre la aplicación de medidas y la obtención de resultados; como corolario, entonces, se puede concluir que su efectividad frente a crisis es reducida en el corto plazo. Además, estos largos períodos de maduración, que podrían ser comprensibles en industrias de alta complejidad tecnológica, podría ser reflejo de un sistema de incentivos que no logra una transformación rápida, por ejemplo porque es excesivamente generoso.

Por otro lado, quedó de manifiesto la existencia de importantes diferencias en las respuestas de las distintas zonas, lo que revela tanto que la magnitud e importancia de los problemas iniciales difería de manera apreciable, como que la combinación óptima de medidas tiene que ser determinada sobre la base de cada situación particular.

En general, los instrumentos utilizados en los programas de fomento y reversión franceses se pueden dividir en tres grupos:

**(a) *Reversión de la mano de obra y promoción del empleo***

Se logra a través de la capacitación, que pretende aumentar la productividad para mejorar la competitividad de sus productos con el exterior, y los arreglos salariales, entre los que se puede señalar:

- Subvención temporal de tipo decreciente, por dos años consecutivos, para los asalariados despedidos que encuentren empleo con salario menor. Esta medida busca disminuir el costo de búsqueda de empleos, pero al ser decreciente en el tiempo fuerza al beneficiario a reducir su período de búsqueda.
- Apoyo a jubilaciones anticipadas, de tal manera que las personas que se encuentren cerca de su edad de jubilación se acojan a ella y dejen una plaza potencial de empleo vacante.
- Creación de un fondo de movilidad al que pueden acceder las empresas y regiones con grave desequilibrio de empleo. Este fondo está dirigido a los trabajadores despedidos por motivos económicos que se encuentren inscritos a los convenios de reversión y consiste en la entrega de una ayuda financiera destinada a cubrir los gastos de mudanza y reinstalación, si ellos encuentran un empleo a más de 50 km. de su domicilio, con la condición que éste sea asumido sin separarse del grupo familiar.

**(b) Fomento para la creación de empresas y empleos**

Los grandes grupos industriales crean las Sociedades de Reconversión para operar en colaboración con el Estado y colectividades locales. Su intervención se realiza según las prioridades de cada grupo industrial, utilizando las siguientes medidas:

- Prospección y asesoría a las empresas en creación o desarrollo
- Apoyo financiero a proyectos creadores de empleo: aporte de fondos, préstamos sin garantía, terrenos a precios menores, etc.
- Primas a la contratación de asalariados despedidos y a la emigración

Otra medida que entra dentro de esta categoría es la creación de las denominadas Zonas de Empresas, donde las empresas que se instalen en ellas tienen una exención tributaria del impuesto a las sociedades por un período de 10 años, bajo ciertas restricciones referentes a su instalación, actividades y recursos de explotación. Este mecanismo opera de manera similar al empleado en el Estado de California.

**(c) Renovación del paisaje urbano e industrial**

Son medidas tendientes a aumentar el grado de atractivo de la zona y corresponden principalmente a subvenciones destinadas a rehabilitar sitios eriazos para uso industrial y dotar a las ciudades de las cuencas carboníferas de vertederos de desechos, adecuadas redes viales, y mejor infraestructura física.

**2.3.2 España**

Los españoles se empiezan a preocupar de la reconversión industrial en los primeros años de la década de 1970 y, si bien el contexto económico donde se formulan los planes de reestructuración (economía con pleno empleo, altamente dependiente de su mercado interno, significativa inversión privada, gran protección arancelaria) no corresponde plenamente al caso chileno, es interesante revisar algunas de las medidas empleadas por su potencial aplicación en nuestro país.

Los planes de reestructuración fueron encaminados a eliminar instalaciones ineficientes y obsoletas, y la mano de obra sobrante, pero no tuvieron la capacidad de incentivar modernizaciones en las otras empresas. Es decir, al realizar una reconversión empresa por empresa y no a nivel de sector industrial, se crearon incentivos para que las empresas no favorecidas esperaran a recibir ayuda del Estado antes de hacer ellas mismas las modificaciones necesarias. Tal situación llevó a la nacionalización de varias empresas en crisis, sobrecargando el ya ineficiente sistema público.

Las medidas de apoyo a la reconversión laboral fueron las siguientes (que permanecerán con ligeros cambios en el futuro):

- Indemnización frente al despido.
- Mejoras en la protección por desempleo.
- Jubilación anticipada.

- Recalificación de los trabajadores para mejorar sus oportunidades de empleo.
- Incentivos a la llegada de empresas que puedan utilizar el capital humano de la mano de obra desempleada sin necesidad de gran capacitación (un ejemplo de esta política es la instalación de General Motors en Cádiz, que incorporó trabajadores desempleados de los astilleros).

A partir de 1981 se pone énfasis en ordenar la política de reconversión dentro del ámbito de planificación nacional y política industrial, considerandola como una acción de ajuste permanente. En esta etapa se crean diversos instrumentos destinados a ese propósito, entre los que destacan:

**(a) Instrumentos fiscales y tributarios**

Están destinados a favorecer a las empresas, disminuyendo sus costos de operación a través de bonificaciones y aplazamiento de la carga impositiva, sin llegar a la exoneración. Entre ellos están la bonificación para el pago del impuesto al patrimonio; la bonificación para el pago de impuestos a las importaciones de bienes para inversiones en reconversión; la libre amortización de los activos en el sector en reconversión; la bonificación a las fusiones de empresas; y el aplazamiento y fraccionamiento de las deudas tributarias y Seguridad Social.

**(b) Instrumentos de apoyo financiero**

Estos favorecen a las empresas facilitándoles el acceso a los fondos necesarios para reestructurarse. Entre éstos se ha utilizado:

- Concesión de créditos y avales públicos a empresas en planes de reconversión, con un plazo máximo de 7 años; la tasa aplicada corresponde a la industrial vigente y los montos a financiar dependen de la institución financiera.
- Créditos participativos.
- Subvenciones estatales.
- Aportes de entidades financieras privadas.
- Nuevas emisiones de acciones de las empresas en reconversión.

**(c) Instrumentos de apoyo laboral**

En este campo es donde más ha incursionado la política de reconversión. Entre las medidas más comunes figuran (a) el que las empresas en proceso de reconversión pueden modificar, suspender o finalizar sus relaciones laborales con mayores facilidades que en el régimen laboral ordinario; y (b) que las empresas pueden llamar a algunos trabajadores a jubilación anticipada, con la obligación de financiar el 55% de las imposiciones faltantes, el restante 45% lo cubre el Estado.

**(d) Nuevos Instrumentos**

A partir de 1986 surgen otras medidas de política destinadas a consolidar los instrumentos anteriores. Entre las más importantes figuran los fondos de promoción de empleo (FPE) y las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR).

Los FPE son fondos administrados por organizaciones sin fines de lucro, colaboradoras del Instituto Nacional del Empleo y supervisadas por éste. Para formar dichas organizaciones puede asociarse empresas de un sector declaradas en reconversión, sociedades en reconversión, organizaciones empresariales y los sindicatos que hayan negociado y prestado su conformidad al Plan de Reconversión. Sus objetivos son mejorar la protección de desempleo tanto en monto como duración, facilitar la readaptación profesional de los trabajadores y colaborar en la re-colocación de ellos mediante incentivos económicos a la creación de nuevos empleos de carácter estable.

En cada una de estas organizaciones, la gestión es realizada por un ente tripartito formado, en igualdad de términos, por representantes de la administración, los sindicatos y las empresas negociantes. Entre los recursos financieros del Fondo figuran los siguientes ítems:

- Aportes económicos por trabajador de acuerdo a lo establecido en el plan.
- Aportes voluntarios de las empresas.
- Recursos de la gestión financiera de su patrimonio.
- Cuotas de solidaridad de los trabajadores que permanecen en la empresa.
- Otros aportes públicos o privados.

Las ZUR, por su parte, se crearon como un instrumento de promoción industrial diseñado para dar respuesta urgente y temporal a las bruscas pérdidas de puestos de trabajo que se producen en los sectores en reconversión, particularmente a los trabajadores menores de 55 años incorporados a los FPE. La declaración de un área determinada como ZUR, la realiza el Gobierno a través de un decreto y las empresas localizadas en ella reciben una serie de beneficios laborales, fiscales, financieros y jurídicos similares a los señalados anteriormente, además de una subvención de hasta un 30% a la inversión.

El gobierno actúa a través de una Oficina Ejecutiva cuyas funciones son: (a) promover la inversión privada y el empleo; (b) promover la búsqueda de proyectos de inversión; (c) ayudar en la preparación de los proyectos de inversión; y (d) proponer la elaboración de planes de infraestructura.

**3. Reflexiones sobre las Experiencias Internacionales con Programas de Reconversión y Fomento.**

Una primera reflexión acerca de las experiencias internacionales que resulta de interés para el diseño de políticas de apoyo regional en Chile, es el hecho que las comunidades que buscan este tipo de apoyo gubernamental *deban competir entre ellas* para ser declaradas como tales y acceder a los beneficios y subsidios. Como se discute en la sección 5, una forma eficaz consiste en que las comunidades presenten un proyecto de desarrollo a ser parcialmente financiado por el gobierno

central, sobre la base de un plan específico de medidas propuestas y resultados esperados, en vez de esperar pasivamente a que el gobierno central provea los subsidios.

La competencia entre distintas áreas geográficas por paquetes de incentivos especiales es importante por varias razones. En primer lugar, desde el punto de vista del Estado la competencia permite que los recursos se asignen de manera más eficiente, hacia aquellas regiones en las que los recursos producirán los mejores resultados desde un punto de vista social. En segundo lugar, la competencia impulsa a las regiones a racionalizar las demandas de apoyo e impulsar sólo aquellos casos cuando el apoyo sea objetivamente justificable y posible de ser obtenido, lo que en general debiera reducir el exceso de demanda (y el lobby) por subsidios. En tercer lugar, para que esta forma de competencia funcione eficientemente es necesario reglamentar claramente las causales de concesión de los beneficios, la forma como se concursan por ellos, los requisitos formales que justifican el proyecto, etc. Este elemento reduce la arbitrariedad por parte del gobierno -y por lo tanto reduce la ingerencia política en dicha determinación-, a la vez que exige a las regiones racionalizar el tipo de ayuda que solicitan -es decir, obliga a las regiones a evaluar de manera adecuada sus necesidades y proponer los mejores instrumentos para satisfacerlas.

Por otro lado, el hecho que el financiamiento sea parcial, exige a las comunidades involucrar recursos propios en el proyecto de desarrollo, lo que debería redundar en un mejor monitoreo del uso de los recursos. Adicionalmente, es importante que el monto total de recursos este predeterminado para reducir los incentivos a la negociación política de fondos (lobby).

Un segundo elemento que debe ser destacado es que la denominación de una región como ZE o AIE debiera ser *transitoria* y establecerse desde un principio una limitación temporal a la concesión de beneficios. La experiencia europea resulta clara en este sentido, pues hay programas de reconversión que han durado cerca de 10 años, con el creciente problema que tras mucho tiempo de apoyo las empresas tienen pocos incentivos a volverse realmente eficientes y perder el subsidio. Por otro lado, tras años de subsidio a las empresas el gobierno tiene pocos incentivos a cortar el subsidio, por el riesgo que la empresa cierre y se pierda todo el esfuerzo fiscal. En este sentido, si se entiende la concesión de beneficios como un proyecto económico de parte del gobierno central, entonces resulta del todo recomendable determinar el período de tiempo en el cual se espera que madure dicha inversión. Si al cumplirse el período de tiempo el proyecto no ha rendido los frutos que se esperaba, resulta fácilmente justificable su terminación.

La transitoriedad de las medidas de apoyo es un elemento importante, además, para inducir eficacia en los incentivos, por varias razones. Primero, porque siendo los beneficios transitorios, esto fuerza a que las ventajas competitivas de largo plazo deban basarse en la eficiencia de la producción y no en las distorsiones creadas para ese efecto. Este elemento ha sido ampliamente discutido en la literatura de industria naciente (Hirschman, 1958; Hansen, 1981). La experiencia coreana al respecto es elocuente: durante la década de 1970 se concedieron grandes incentivos al desarrollo de industrias (electrónica, astilleros, etc.), algunas de las cuales no resultaron viables en el largo plazo (ej, industria química). Fue precisamente la rapidez con la cual dichos programas se desmantelaron -aunque a gran costo- lo que actuó como señal para el resto de las industrias de que el gobierno no financiaría eternamente el desarrollo del sector industrial y que estaba dispuesto a reevaluar la eficacia de las medidas de fomento en forma frecuente (Banco Mundial, 1979). En segundo lugar, si los programas no son transitorios existen incentivos al interior de las agencias que manejan dichos programas a desarrollar mecanismos para justificar su existencia -estrategias de sobrevivencia- y no para perseguir

los objetivos con que dichas agencias fueron creadas. Eisinger (1995) documenta este problema en el caso de 48 estados de EEUU.

Un tercer elemento que es interesante destacar en la experiencia de los países desarrollados con respecto al fomento de empresas es que las políticas propuestas intentan atacar -implícita o explícitamente- una *multiplicidad de fenómenos económicos* que afectan a las regiones en problemas. A grandes rasgos, podemos señalar que hay cuatro áreas de problemas que deben ser cubiertos para proponer programas de fomento adecuadamente articulados.

- *Externalidades negativas exógenas (mercados imperfectos) y positivas endógenas (economías de escala).*
- *Mercados de bienes finales, insumos, y tecnologías no competitivos, estrechos o distorsionados.*
- *Problemas de riesgo colectivo e individual.*
- *Problemas de información insuficiente o asimétrica.*

El primer punto<sup>11</sup> se refiere a que una parte importante de las medidas intenta eliminar los efectos nocivos de externalidades negativas -como podría ser la falta de masa crítica para justificar inversiones en infraestructura-, y/o potenciar externalidades positivas derivadas de economías de ámbito o aglomeración. El segundo punto se refiere al hecho que en muchas zonas económicamente deprimidas se observa que el tamaño de los mercados es insuficiente para impulsar la instalación de empresas productivas y de servicios. Este elemento puede afectar tanto a la demanda de bienes finales, como a la oferta de insumos intermedios para la producción. El tercer punto se refiere a que la instalación de una empresa en una zona en problemas enfrenta niveles de riesgo menores cuando ésta se realiza simultáneamente con otras empresas. En parte dicho beneficio proviene de umbrales mínimos de funcionamiento eficiente de los mercados de insumos y factores, así como de la información necesaria para la toma de decisiones. Este último punto presenta importantes implicancias en las zonas económicamente rezagadas, por cuanto para los inversionistas el costo de oportunidad de la información suele ser muy alto, en gran medida porque en dichas zonas la información es comparativamente peor que en el resto de la economía y más costosa de adquirir.

Por ello, resulta necesario utilizar una combinación de distintos instrumentos de fomento y reconversión. Aún cuando es posible que la mezcla óptima de dichos instrumentos pueda ser determinada por alguna autoridad con competencia nacional, la experiencia internacional sugiere que ésta se obtienen de mejor forma si los distintos involucrados a nivel local participan activamente en el proceso. En ausencia de externalidades interregionales importantes, la mayor información a nivel local podría redundar en un mejor diseño y monitoreo del uso de recursos. Similar conclusión obtiene Oates (1972) respecto de la mejor manera de imponer impuestos específicos; en el caso de los programas de fomento se trataría de un subsidio o impuesto negativo.

Un cuarto elemento que se desprende de la experiencia de California y los países europeos es el importante costo fiscal que envuelven estos programas, no solo en términos directos por el sacrificio fiscal de impuestos y otras regalías, sino indirectamente en términos del personal involucrado en el manejo y, en especial, el monitoreo del funcionamiento de los programas y del

---

<sup>11</sup> En la sección 4 se retoma esta taxonomía para analizar las medidas adoptadas por Corfo para el caso chileno.

comportamiento de los agentes económicos. Como se señaló, las autoridades deben controlar que los beneficios sean obtenidos por aquellos dentro de la ZE, certificar que empresas y trabajadores califiquen como “beneficiables”, evitar que se destine subsidios a fines no contemplados en el plan de ayuda original, etc. Adicionalmente, en numerosas ocasiones el Estado debe proveer personal capacitado para entregar a los beneficiarios el “know-how” y la capacidad de gestionar proyectos de inversión o expansión de actividades necesarios para materializar el mismo programa.

En quinto lugar, antes de intervenir, sea a nivel regional o de una industria en particular, el Estado debe establecer claramente si la región efectivamente necesita de su ayuda, ya que puede darse el caso que los habitantes del lugar enfrenten una crisis de expectativas en lugar de una crisis real. Como señala Hirschman (1985), un elemento que frecuentemente desencadena la percepción de crisis es la comparación de la realidad particular de una zona o área industrial con la de sus vecinos o grupos de referencia, la que se manifiesta en afirmaciones del tipo “no hemos crecido tanto como deberíamos haberlo hecho” o “mis vecinos se están desarrollando a una tasa mucho mayor que nosotros”. Dichas percepciones pueden no guardar una relación directa con la realidad objetiva, lo que no obstante no impide que los agentes actúen como si dicha limitación fuese efectiva (por ejemplo, reduciendo la inversión).

Este es un elemento importante no solo frente a una crisis real, sino además en un caso como el chileno en el que, pese a que se observa un crecimiento general de la economía, algunas zonas pueden rezagarse respecto de los sectores más dinámicos de la economía. Este es el caso, con toda seguridad, de la zona de Punta Arenas. Morandé, Soto, y Pincheira (1996) presentan evidencia que el ingreso regional per-cápita y el crecimiento no corresponden en absoluto a la percepción de crisis que ha llevado a las autoridades a enfrentar fuertes presiones políticas, las que culminaron en la dictación del llamado “plan de zonas extremas”.

#### **4. *Análisis de los Programas de Fomento Empresarial y Reconversión Laboral de Corfo en la zona del carbón.***

El principal objetivo de la Corfo es apoyar el proceso de reactivación de zonas que, por problemas circunstanciales o estructurales, se encuentran en dificultades económicas, con problemas de desempleo, creciente pobreza, etc. En particular, las políticas de apoyo -que en la actualidad se llevan a cabo no solo en la zona de Arauco, sino además en Arica y Punta Arenas- pretenden incentivar la llegada de firmas productivas y de servicios que brinden empleo permanentes a los trabajadores que han sido afectados adversamente por los acontecimientos económicos. Adicionalmente, programas de reconversión laboral han sido implementados con el fin de atacar los problemas de desempleo. Para una cronología de las políticas implementadas ver Muñoz (1995).

Como se ha señalado anteriormente, a-priori no resulta claro que favorecer la llegada de firmas intensivas en mano de obra sea capaz de sustentar un desarrollo económico en el largo plazo, aunque ciertamente puede tener efectos importantes de corto plazo. Es posible, por un lado, que al favorecer la llegada de firmas intensivas en mano de obra se inhiba la llegada de firmas intensivas en algún otro factor productivo (por ej, tecnología o capital), las que podrían producir bienes de mayor valor agregado y proporcionar una mejor plataforma de desarrollo sustentable para la región. Por otro lado, al focalizar los subsidios en la creación de *empleo directo*, se ha dejado de lado el hecho que, frecuentemente, empresas de alta tecnología generan una importante demanda de empleo *indirecto*,

en especial en empresas de servicios y provisión de insumos. Ambas consideraciones podrían ser de utilidad si se decidiese rediseñar el sistema de incentivos regionales.

En esta sección se analiza con mayor detalle las principales medidas adoptadas por Corfo para fomentar el desarrollo de inversiones privadas y atacar el problema de reconversión laboral en la zona de Arauco. El análisis procede de una forma dual: por un lado se realiza un análisis de los *incentivos implícitos* en los distintos instrumentos y, por otro, se resumen los resultados obtenidos de visitas y entrevistas telefónicas a empresas actualmente instaladas en la zona de Coronel que han sido potenciales beneficiarios de los programas de Corfo. Las visitas y entrevistas llevadas a cabo fueron organizadas a través de un conjunto de preguntas estándares, que se resumen en el anexo I, a fin de obtener una visión estructurada del fenómeno.

#### 4.1 *Problemas Económicos de la Zona de Arauco*

Antes de discutir las políticas implementadas, es conveniente realizar una revisión analítica breve de los argumentos que se han utilizado para justificar la intervención en la zona de Arauco. Se utiliza el esquema de cuatro áreas desarrollado en la sección 3 para clasificar las medidas empleadas en Estados Unidos y algunos los países europeos.

- **Economías de Escala:** Un primer problema que afectaría a la zona de Arauco es la ausencia de economías de escala aprovechables, lo que hace poco atractivo para las firmas instalarse en la zona. La ausencia de economías de escala se debe tanto a que existe poca demanda para el mínimo nivel de inversión que el sector privado debería realizar para producir eficientemente (generando capacidad ociosa de infraestructura), o bien porque la tecnología necesaria para tener el nivel de flexibilidad suficiente para ajustar los niveles de producción a una demanda baja es inaccesible. La insuficiente demanda se debe, naturalmente, a que dichas zonas están poco pobladas, el poder adquisitivo de sus habitantes es reducido, y se encuentran a una gran distancia de los polos de desarrollo del resto del país.
- **Escasez de Insumos Complementarios e Infraestructura Pública Básica:** Otro problema que puede afectar la instalación de firmas en la zona de Arauco es la falta de insumos complementarios necesarios para el buen funcionamiento de éstas. Entre ellos están la infraestructura y un sistema financiero desarrollado. En general, se observaría una incapacidad de aprovechar las ventajas de la aglomeración de actividades, donde empresas e individuos se benefician de las externalidades positivas derivadas de un fácil acceso a bienes o servicios productivos, la especialización de la producción (cada firma se puede dedicar sólo a aquella actividad donde tiene ventajas comparativas y contratar el resto de los servicios en el mercado), el traspaso del "know-how" (que posibilita un desarrollo más parejo de las firmas), la presencia de firmas competitivas (promoción de la eficiencia), etc. En el caso de Arica, además, se debe reconocer que el desarrollo de los mercados de bienes intermedios es muy precario -a pesar de contar con el mercado peruano y boliviano a una distancia relativamente corta-, lo que es una limitación adicional.

- **Exceso de riesgo individual:** Un tercer problema presente en esta región es que el bajo nivel de desarrollo de una base industrial hace que los proyectos de inversión individuales sean muy castigados por concepto de riesgo. Se estima que los empresarios verían con temor el instalarse independientemente de las decisiones de otros empresarios. Sin embargo, dichos proyectos de inversión podrían ser rentables si es que muchas de dichas inversiones se hiciesen en forma coordinada o simultánea. Los problemas de riesgo se ven incrementados, en el caso de Arauco, por la presencia de problemas socio-culturales relacionados a la actividad carbonífera. Estos problemas podrían ser reducidos si la inversión masiva generase un alto nivel de demanda de servicios.
- **Información Insuficiente:** El cuarto problema, que subyace en muchas de las medidas de fomento de Corfo, es la noción que la información respecto del potencial de la zona de Arauco (y de otros elementos, como la situación política) está sustancialmente distorsionada. En este sentido, la falta de información afecta tanto al potencial empresario (que desconoce las oportunidades de negocios), como al sector financiero (que no canaliza adecuadamente recursos para el financiamiento), y al trabajador (que desconoce los requerimientos del mercado del trabajo).

#### 4.2 *Medidas Implementadas por Corfo en la Zona de Arauco*

Las principales medidas propuestas por Corfo<sup>12</sup> para fomentar el desarrollo de inversiones privadas en la zona de Arauco son las siguientes (las medidas son similares en el programa de fomento de Arica, aunque difieren en los montos de los subsidios):

- *Cofinanciamiento para la realización de estudios de proyectos de inversión:* Esta ayuda para el financiamiento de los estudios que requieran las empresas interesadas en invertir en la zona de Arica, tiene como límite el 50% del costo de los estudios de prefactibilidad o de factibilidad que ellas deban realizar, no superando los \$5 millones. En la zona del carbón el monto de la subvención para el cofinanciamiento de los estudios de proyectos de inversión no puede sobrepasar el 80% del costo del estudio de prefactibilidad, ni el 60% del estudio de factibilidad y, en cualquier caso, el subsidio máximo por empresa no puede superar los \$8 millones. Este instrumento apunta hacia el objetivo de fomentar la inversión en zonas deprimidas en el sentido que, al abaratar los costos de los estudios, reduce los costos de información para los empresarios sobre las potenciales ventajas de una u otra zona. Este problema de información es resultado de la externalidad negativa implícita en una zona que atraviesa por problemas económicos y que podría hacer que empresarios descarten dicha zona *ex-ante*, sin hacer una evaluación profunda.
- *Pago a agentes privados promotores de inversión para fomentar la instalación de empresas en la zona:* Los agentes privados que promueven inversiones en la zona son recompensados por cada proyecto que se materialice, en función del número de empleos generados. En la

---

<sup>12</sup> Ver Corfo 1994 y 1995 a,b,c, y d.

zona de Arauco, los beneficios alcanzan a \$5 millones para inversiones que generen hasta 50 empleos, \$8 millones si generan de 51 a 200 empleos y \$10.000.000 si sin más de 200 empleos.

- *Seguro de crédito:* Corfo suscribió un convenio con la Compañía de Seguro de Crédito Continental, con el fin de extender una línea subsidiada especial de crédito para las empresas de la zona que requieran financiamiento. El objetivo de este instrumento es facilitar el acceso de los empresarios que pretenden desarrollar actividades económicas en la zona de focalización a las fuentes de financiamiento crediticio. Para estos efectos Corfo subsidia el 100% de la prima del seguro. Los asegurados son las instituciones financieras que otorguen los créditos y las empresas de leasing que celebren los contratos de arrendamiento con opción de compra a largo plazo. La póliza cubre el 80% de la pérdida neta definitiva.
- *Garantía al financiamiento de proyectos en la zona:* Corfo proporciona cauciones solidarias al sector privado para garantizar el cumplimiento de obligaciones en moneda extranjera o nacional contraídas por personas naturales o jurídicas. Estas pueden otorgarse ante acreedores nacionales o extranjeros y cubren hasta el 60% del monto del crédito, con un tope máximo de UF 60.000.

Los créditos que Corfo cauciona hasta el porcentaje indicado no pueden exceder el 75% de la inversión total del proyecto; es decir, la empresa tiene que disponer de un capital de por lo menos 25% del monto total, dentro del cual es posible incluir los subsidios que reciba por parte del Estado para efectos de realizar el proyecto. Además, la caución otorgada no puede exceder de UF 400 por puesto de trabajo que el proyecto contemple generar.
- *Subsidios a la compra de terrenos en parques industriales:* En el parque industrial de Curanilahue este subsidio es equivalente al 80% del valor del terreno, con un tope máximo de UF 6.000 por empresa.
- *Estímulos a la instalación de empresas intensivas en mano de obra:* Para ello se estableció un subsidio a la capacitación laboral de UF 30 por trabajador y de entre UF 30 y UF 50 como subsidio para el entrenamiento en el trabajo. Estos se encuentran condicionados a que las empresas se instalen en comunas designadas de la provincia de Arauco y que ocupen mano de obra residente en la zona.

El cuadro 1 resume la información de las medidas de fomento diseñadas por Corfo, clasificando los distintos tipos de instrumentos de acuerdo al tipo de problemas que -en principio- estarían atacando. Como se puede ver, si las medidas funcionasen eficientemente, el conjunto de las mismas tendería a cubrir la mayoría de los problemas que supuestamente afectan el desarrollo de las zonas en crisis, con la única -pero crucial- excepción que ninguna de las medidas apunta a reducir el impacto negativo de la reducida demanda por los productos de la zona. Se verifica que existe una mayor concentración de instrumentos que intentan generar economías de aglomeración y una relativa falencia de medidas destinadas a expandir los mercados de bienes finales y servicios y dar a conocer las posibilidades de inversión que ofrece la zona de Arauco. Ello refleja, naturalmente, que las

medidas se orientan más a aliviar los efectos de alguna crisis regional adversa que a fomentar el desarrollo sustentable de la región mediante el aprovechamiento sus ventajas comparativas.

**Cuadro 1**  
Alcance de las medidas implementadas por Corfo  
para el fomento de zonas en crisis

| Instrumentos de Fomento  | Alcance del Programa | Tamaño de Mercado | Aglomeración de Actividades | Riesgo | Información |
|--|----------------------|-------------------|-----------------------------|--------|-------------|
| Estímulo a la instalación de empresas intensivas en mano de obra.        | Regional             |                   | ✓                           |        |             |
| Cofinanciamiento para realización de estudios de proyectos de inversión. | Regional             |                   | ✓                           |        |             |
| Pago a agentes privados promotores de inversión.                         | Regional             |                   |                             |        | ✓           |
| Garantía al financiamiento de proyectos.                                 | Regional             |                   |                             | ✓      |             |
| Seguro de crédito.   | Regional             |                   | ✓                           | ✓      |             |
| Subsidios a la compra de terrenos en el parque industriales.             | Comunal              |                   | ✓                           | ✓      |             |

### **4.3 Evaluación Global de los Programas de Fomento Empresarial y Reconversión Laboral**

La evaluación de programas de fomento o de reconversión laboral es una tarea compleja principalmente porque el fenómeno del desarrollo regional es dinámico y bastante lento; porque frecuentemente no se dispone de la información de una forma que sea útil desde un punto de vista metodológico; y porque el diseño de los mecanismos de evaluación puede incidir en el comportamiento de los agentes involucrados en el programa de fomento o reconversión y sesgar los resultados (al respecto, ver C. Manski y I. Garfinkel, 1992).

En el caso de los programas de Corfo no se está exento de dichos problemas. En primer lugar, no disponemos aún de un horizonte de tiempo capaz de señalarnos claramente si éstos han sido exitosos o no. En particular, porque existe una multiplicidad de factores que, no siendo responsabilidad de Corfo, pueden hacer que un programa de incentivos empresariales bien diseñado resulte infructuoso. De la misma manera, es posible que programas mal diseñados se vean exitosos en una economía, que como la chilena, crece a un ritmo relativamente rápido. En este sentido, evaluaciones recientes realizadas por algunos organismos (IRADE, 1996; Cordela, 1993; Elizondo, sf) presentan el problema de carecer de información metodológicamente útil, pues el estudio no usa grupos de control ni diseñan un experimento aleatorio cuantificable, como lo sugieren los expertos en este tema (ver Friedlander y Gueron, 1992; Hotz, 1992).

Adicionalmente, las evaluaciones tienden a excluir del análisis el tema de los impactos interregionales (por ejemplo, si al favorecer una región se va en desmedro de otras), por lo que se

debe tener siempre presente que la evaluación puede estar potencialmente muy sesgada en favor de la efectividad de los programas de fomento.

Considerando las restricciones señaladas, la evaluación general de los incentivos de Corfo sugiere que en gran medida los objetivos iniciales del programa se habrían logrado. El objetivo de los programas de fomento es la creación de 3.000 empleos permanentes, cifra que se debería alcanzar dentro de un plazo máximo de 4 años a partir de 1994. A la fecha se han materializado 892 nuevos puestos de trabajo y se espera que otros 1.272 se materialicen en el corto plazo, los que corresponden a empresas actualmente en la etapa de ingeniería. Es decir, si la tendencia se mantiene es muy probable que se logre el objetivo deseado. Esta situación es avalada por las empresas que actualmente se encuentran en etapa de factibilidad y prefactibilidad, que en conjunto aportarían 1.956 empleos adicionales; por ello, bastaría con que sólo la mitad de ellos se materializara para que se cumplieren los objetivos de Corfo.

Para apoyar la generación de estos 892 empleos, Corfo ha gastado cerca de \$600 millones, cifra que corresponde a un gasto promedio de \$673.000 por empleo. A ello se debe sumar el costo de los programas de reinserción laboral llevados a cabo por Corfo y Sence. No existe manera de saber si estos costos por trabajador son o no excesivos y, por lo tanto, si desde un punto de vista del uso de recursos públicos se han conseguido dichos empleos con un nivel adecuado de eficiencia. El costo de los programas de reinserción parece alto cuando se le contrasta con un curso de características similares en un instituto privado (\$200 a 300 mil); no obstante éste incluye otros servicios (orientación, alimentación, etc) que el último no incluye.

La percepción subjetiva que se deriva de las entrevistas es que existe satisfacción por parte de los beneficiarios de los programas de Corfo respecto de la eficiencia con que éstos se entregan, en términos de tramitación burocrática, interés de los funcionarios por concretar las operaciones y disponibilidad a ayudar en los procesos de postulación. No obstante, los pocos encuestados que no eran beneficiarios de Corfo presentaban una visión más bien pesimista.

En 1996, IRADE llevó a cabo una evaluación global de los instrumentos de fomento empresarial en apoyo a la zona del carbón (IRADE, 1996), mediante el levantamiento de una encuesta de opinión que comprendía 16 empresas (12 instaladas en Arauco y 4 en estudios de ingeniería). Entre las principales conclusiones del estudio está la satisfacción de los empresarios con la gestión de los programas de fomento por parte de CORFO, aun cuando se señalan algunas deficiencias en la difusión de los programas.

La evidencia estadística del estudio respecto del impacto de los instrumentos CORFO es interesante.<sup>13</sup> Contrariamente a la opinión de los consultores que dichos instrumentos tienen poco impacto y que los montos de subvención son insignificantes, el análisis a la luz de la anterior discusión sugiere que los programas de Corfo han sido particularmente exitosos en fomentar la inversión en Arauco sin inducir un grave problema de desplazamiento de actividades (directo o indirecto) en otras zonas del país. Al consultarse a las empresas por las razones de su ubicación en la zona, los incentivos

---

<sup>13</sup> Como muchos estudios en esta área, la metodología carece de un grupo de control (no se estudian empresas que hayan decidido instalarse en la zona de Arauco sin hacer uso de algún programa Corfo). Ello impide cuantificar científicamente el impacto de los programas Corfo.

Corfo son la tercera causa, bastante atrás de otros determinantes como la demanda de mercado y la rentabilidad del proyecto.<sup>14</sup>

En efecto, el objetivo de un instrumento de fomento es apoyar la realización de una actividad productiva determinada pero no inducirla. Se espera de un incentivo que su efecto sea marginal, es decir que ayude al grupo objetivo a tomar una decisión en algún sentido pero que no provoque la totalidad de ésta. El hecho de encontrar que el impacto de los instrumentos Corfo es menor habla muy bien de ellos y no es símbolo de su inutilidad o falta de impacto. En particular, el que haya sido rankeado *después* de determinantes de mercado de la instalación de empresas es una muy buena señal.

De haber sido lo contrario, esto habría sido grave: si la principal causa que las empresas se han instalado en Arauco fuesen los subsidios del gobierno esto sería grave por dos razones (a) los subsidios serían claramente excesivos, porque uno espera que haya razones de mercado y económicas que guíen la asignación de recursos y no las políticas públicas, y (b) porque el desarrollo local resultaría no sostenible en el largo plazo, ya que en el instante en que se remueven los incentivos Corfo se reduciría la rentabilidad de los proyectos privados y las empresas dejarían de instalarse o se irían a otras regiones.

A pesar de esta visión favorable general respecto del impacto de los programas de apoyo, es importante resaltar algunas de sus debilidades de forma tal de que se mejore la focalización y eficiencia de los mismos. En particular, se distinguen los siguientes puntos débiles en común para los distintos tipos de instrumentos; los elementos específicos a cada instrumento se discuten más adelante.

(a) Una primera crítica válida para la mayoría de los instrumentos, es que el monto de inversión mínimo requerido para obtener los subsidios (US\$100.000) podría ser bastante alto para algunos potenciales empresarios. En primer lugar, este monto es alto para empresas de servicios las que, si bien generan empleos, no requieren de grandes inversiones en maquinaria o instalaciones y que, por tanto, podrían ser desarrolladas con montos bastante menores a la cifra mínima impuesta en los programas. De igual manera se excluye a los proyectos de ampliación de dimensiones medias que, aunque tienden a generar pocos puestos de trabajo, suelen generar empleos durables, pues existe menos riesgo asociado a un negocio que ya está operando en el mercado.

Es razonable, no obstante, imponer un cierto nivel mínimo de inversión que justifique la acción del Estado por dos razones. La primera es evitar que el programa atienda un gran número de proyectos pequeños que tengan un impacto regional reducido y que probablemente habría sido desarrollado sin la existencia de los programas de apoyo. La segunda es evitar un excesivo costo administrativo para Corfo, derivado del proceso de evaluación y desembolso de los subsidios.

(b) Una segunda observación de tipo general es que los requerimientos para obtener el subsidio dejan fuera a las empresas del sector informal. Esta situación debería ser estudiada en detalle pues se debe evaluar las dificultades que significa trabajar con estas empresas versus su potencial beneficio

---

<sup>14</sup> Este resultado no se observa sólo en el caso chileno. Eparza y Williams (1990), Dabney (1991), y Debbage and Rees (1991) encuentran que los principales determinantes de la ubicación y éxito de empresas son factores de mercado, en tanto que los incentivos estatales -generales o a través de zonas empresariales- tienen un mínimo impacto.

como fuentes de empleo, ya que en general son firmas intensivas en mano de obra, que podrían servir como paliativo en caso que la llegada de empresas del sector formal demore más de lo estimado.

(c) Una tercera crítica a la implementación de los programas de apoyo es que existe poca claridad sobre la forma en que Corfo decide a quien otorga el subsidio, lo que puede dejar espacio para la discrecionalidad y podría incentivar acciones deshonestas por parte de los agentes involucrados (por ejemplo, uso indebido de información, sobornos, etc). Si bien este es un problema al otorgar cualquier tipo de subsidio, sería conveniente que los postulantes al mismo tuviesen una mayor claridad respecto de la forma en la cual se evalúa un proyecto y se decide los montos a ser asignados. De la lectura de los requisitos de postulación no resulta claro como éstos se llevan a cabo.

(d) Una última observación general dice relación con la estructura explícita de objetivos de los mecanismos de fomento. No resulta claro por qué se favorece la instalación de empresas intensivas en mano de obra, ya que son precisamente aquellas intensivas en capital las que pueden generar bienes de mayor valor agregado, que es lo que la región necesita para desarrollarse. Los subsidios estatales a la creación de empleos puede llevar a las firmas a una asignación subóptima de recursos en capital, dejándola vulnerable a la competencia de sustitutos importados con la siguiente pérdida de empleos que ello ocasionaría.<sup>15</sup>

La idea debería ser simplemente favorecer la llegada de todo tipo de firmas, cuyo efecto multiplicador de empleo diera trabajo a las personas actualmente desempleadas. Como se mencionó, al focalizar los subsidios en la creación de *empleo directo*, se ha dejado de lado el hecho que, frecuentemente, empresas de alta tecnología generan una importante demanda de empleo *indirecto*, en especial en empresas de servicios y provisión de insumos.

Adicionalmente, las políticas de estímulos para la instalación de empresas carecen de una articulación coherente, si bien los instrumentos de dichas políticas son consistentes entre sí. Se observa que no existe un plan de desarrollo de la zona; Corfo debe esperar que los instrumentos que ofrece generen interés en el sector privado y que los montos de subsidios sean suficientes para que se produzca el efecto deseado. Ello, no obstante, no está garantizado y exige un gran esfuerzo de coordinación y monitoreo con el sector privado. El sistema podría ser mejorado si en la articulación de políticas participara directamente el sector privado (tanto potenciales empresarios como trabajadores, las autoridades regionales y la comunidad).<sup>16</sup> En la sección 5 se especifica como podría proceder dicha articulación.

Este problema de articulación de políticas es una constante en muchos países que desarrollan este tipo de subsidios. En el caso de EEUU, Gittel (1992) y Ranney y Betancur (1992) documentan

---

<sup>15</sup> Recientemente se ha comenzado a criticar fuertemente la orientación de los programas de fomento directo de empleo para zonas con alto desempleo, favoreciéndose el fomento de inversiones como un mecanismo m efectivo de lograr empleos de largo plazo. Entre los muchos estudios realizados ver Krmeneć (1989), Loh (1993), y Buss (1995). Nelson y Wheelan (1989) encuentran que el Estado de Louisiana debió desembolsar subsidios por US\$ 1.2 millones por cada US\$ 1 millón de inversión materializada.

<sup>16</sup> Naturalmente, las políticas propuestas de este modo no debería desautorizar las políticas generales de la nación. Por ejemplo, las políticas de beneficios tributarios o crédito subsidiado -frecuentemente sugeridas a nivel regional- no pueden ser consideradas pues son inconsistentes con el manejo macroeconómico.

las causas y consecuencias de este problema: entre las principales causas está la incapacidad de los programas estatales de reconocer las características específicas de las zonas donde se aplican los incentivos.

#### **4.4 El impacto individual de los instrumentos utilizados por Corfo**

El análisis de los instrumentos por separado es también importante, por cuanto la respuesta del sector privado a ellos ha sido bastante diferente. Se analiza de manera crítica las medidas adoptadas por Corfo desde dos perspectivas: la focalización de los distintos instrumentos y su efectividad. Aún cuando la evaluación no cuenta con información completa, en particular porque se carece de un grupo de control que permita realizar el análisis con precisión, se discuten los principales problemas de incentivos que están presentes en su estructura, los posibles riesgos asociados a su uso, y algunos factores que se deberían tomar en consideración para mejorar su accionar.

**Cofinanciamiento de estudios:** Es importante notar que el apoyar estudios, si bien es una manera indirecta de fomentar el desarrollo de una zona, tiene la gran ventaja que no implica apoyar la realización de proyectos que podrían no ser privadamente rentables y, por lo tanto, no va en desmedro directo del resto del país como sucede con programas que pueden afectar la rentabilidad de un proyecto (por ejemplo, subsidio a la mano de obra o compra de terrenos).

El diseño de este instrumento, sin embargo, presenta algunos problemas que se discuten a continuación y que sugieren la necesidad de refinarlo (el orden de las observaciones no está en proporción a su importancia).

- (a) No resulta claro cómo se garantiza que los agentes no utilicen el subsidio para evaluar un proyecto que pretenden materializarlo en otra zona. Una posibilidad es que tras otorgar el subsidio y si la evaluación resulta favorable (es decir el proyecto tiene VAN positivo), el proponente deba llevarlo a cabo dentro de un plazo prudencial predeterminado (por ej. 2 años) y que, en caso contrario, el proyecto pase a manos de Corfo para que este lo convierta en un bien público, es decir que cualquiera que quiera realizar el proyecto pueda pedir que éste le sea adjudicado sin costo.<sup>17</sup>
- (b) Los montos máximos se especifican por empresa en lugar de por proyecto, lo que limita la posibilidad que una empresa desee hacer más de un proyecto o lo quiera realizar por partes. Si bien esto la incentivaría a considerar el proyecto total de una sola vez, podría también inhibir decisiones de realizar estudios y, por consiguiente, inversiones.
- (c) El monto del subsidio es pequeño, ya que el tope máximo se obtiene para estudios del orden de \$10.000.000. Si consideramos que frecuentemente el costo de un estudio está en directa relación con el monto de la inversión, se concluye que este instrumento está orientado de manera preferencial a firmas de tamaño pequeño, para quienes además el costo del estudio

---

<sup>17</sup> Esta propuesta parece haber sido incluida recientemente en las políticas de Corfo, aunque no queda claro cómo el sector privado puede acceder a dichos proyectos.

tiene una mayor significancia dentro del presupuesto total de inversión (de hecho, ninguna de las empresas encuestadas tenía un inversión menor a \$25 millones y la mayoría superaba los \$500 millones). Si lo que se desea con estas medidas es consolidar el empleo de la región en el largo plazo, no es tan claro que se deba incentivar la llegada de firmas pequeñas, que tienden a ser mucho menos dependientes de las potenciales ventajas de una zona específica y cuyos menores costos hundidos posibilitan una mayor migración en caso de situaciones menos favorables. El punto central aquí es delimitar bien el campo de acción de cada subsidio; por ejemplo, como este es un beneficio para firmas medianas y pequeñas, podría ser conveniente no permitir que firmas grandes lo solicitaran, porque es probable que como el monto del subsidio es pequeño, éste no logre influir en sus decisiones, con lo que el subsidio pasa a ser una mera transferencia de fondos del Estado al sector privado.

- (d) Existe un número importante de empresas que se instalaron en la zona de focalización del programa y no recibieron el subsidio (aproximadamente el 33%), lo que podría estar indicando alguna deficiencia en el procedimiento de aprobación y/o en la entrega del mismo (por ej. proceso muy largo). Ello podría inducir a algunas empresas a no solicitar el subsidio. También puede suceder que el monto del subsidio no sea suficiente para interesar a las Empresas en cuestión a realizar los trámites pertinentes (como referencia se puede señalar que dicho subsidio representa menos del 3% del monto promedio de inversión realizada hasta el momento en la zona). Muchas de las empresas encuestadas señalaron que los estudios habían sido hechos con anticipación e *independientemente* de la ubicación física de la empresa por cuanto sus mercados-meta son internacionales.
- (e) Los parámetros que utiliza Corfo para determinar el fin del programa de fomento (generar 3.000 empleos o 4 años de duración máxima) pueden ser un tanto incompatibles entre sí. Por ejemplo, puede llegar un megaproyecto de más de 3.000 trabajadores, que podría dejar fuera al resto de los postulantes; sin embargo, esto no se sabrá hasta que dicho proyecto entre en operación, lo que podría demorar más de 4 años.

***Pago a agentes privados promotores de inversión:*** Esta remuneración fluctúa entre 5 y 10 millones de pesos, dependiendo del número de empleos generados por el nuevo proyecto. Esta dependencia del monto del subsidio en función del número de empleos que genere la nueva inversión deja de manifiesto el deseo de Corfo de combatir el desempleo de la zona. No obstante, en sí este mecanismo no es eficiente y está mal focalizado, ya que no hay forma de saber si el dinero que se está entregando corresponde efectivamente a una respuesta de la empresa frente a los incentivos proporcionados por Corfo, o simplemente es una transferencia de fondos hacia una empresa que ya tenía decidido invertir en la zona.

Por otro lado, aunque presenta la ventaja de tener una relación directa entre el pago y el logro del objetivo que persigue, genera incentivos para declarar una mayor contratación de empleados en forma transitoria, para aquellos casos que se encuentran cerca de los límites de cada tramo, con el fin de acceder a un mayor beneficio.

De las 20 empresas instaladas, 11 utilizaron el subsidio de promotor de inversión, con lo que nuevamente surge la duda de por qué no lo solicitaron todas las firmas. Aquellas empresas

encuestadas que habían hecho uso del seguro revelaron que se habían usado los recursos para mejorar los flujos de caja, pero que en medida alguna éstos habían influido en su localización (ésta última dependería, de acuerdo a lo señalado, fundamentalmente de las condiciones de exportación y de acceso a materias primas para la elaboración de sus productos). Sólo una de las empresas (12%) señaló que los incentivos habían sido importantes en su decisión de localización.

**Seguro de crédito:** Los créditos cubiertos por esta póliza tienen un plazo máximo de 48 meses y un monto máximo de UF 15.000. Como se supone que las instituciones financieras se ven incentivadas a realizar un buen estudio de factibilidad de los proyectos antes de otorgar el financiamiento, la medida sólo pretende reducir las barreras a la entrada que constituyen las exigencias de garantías que realizan las instituciones financieras a las empresas. Sin embargo, sólo 3 de las 20 empresas instaladas utilizaron este beneficio, lo que indica la existencia de problemas de funcionamiento con este instrumento, como los que discutimos más adelante, o que los proyectos se han financiado con fondos propios o externos y que, por tanto no pueden acceder al subsidio. Es también posible que si, los proyectos son buenos, las instituciones financieras no requieren de este seguro para prestarle dinero a los empresarios; no obstante, esta situación es poco probable, porque al no ser el privado quien paga la prima del seguro, el financista tiene todos los incentivos a pedir como requisito la existencia de dicho seguro sin esperar negativas de parte de la empresa.

Este mecanismo presenta dos problemas importantes de diseño e implementación. En primer lugar, Corfo no debería financiar el 100% de la prima del seguro, sino una fracción de ella, de forma tal que el privado incurra en algún costo y no tome el seguro por el simple hecho de ser gratis.<sup>18</sup> En segundo lugar, Corfo exige información innecesaria, como por ejemplo datos sobre el nivel de endeudamiento del solicitante del seguro con el sistema financiero. Dicha información debería ser obtenida por la Compañía de Seguros en el momento de evaluar la concesión del seguro al acreedor. El hecho que Corfo solicite dicha información no es una buena señal para el sector privado de la transparencia del proceso ni del uso adecuado de información confidencial sobre prácticas comerciales.

Cuando se investiga en terreno por qué se otorgaron tan pocos subsidios de seguro de crédito, algunas empresas señalaron que la compañía de seguros no estuvo interesada en asegurar el proyecto. Ello es comprensible por ejemplo en el caso de empresas nuevas, donde no existen costos hundidos que permitan servir de garantía reales y donde no existe información sobre prácticas comerciales previas o historia crediticia. Otra razón para la falta de interés en este subsidio es que el monto máximo que se asegura (UF 15.000) es demasiado pequeño para los niveles de inversión y crédito solicitado y no implica una cobertura real para el financista. De hecho, la inversión promedio efectuada en la zona por las nuevas empresas asciende a UF 50.000, por lo que el seguro sólo cubriría sólo el 30% de la inversión total y no resulta posible que las empresas soliciten créditos sólo por una fracción de la inversión. Esta última hipótesis tienen algún grado de corroboración empírica en el hecho que las 3 empresas que obtuvieron el subsidio son de tamaño mediano (inversión promedio igual a UF 25.500), donde es más probable que el monto máximo asegurable sea una parte importante del total del crédito contraído.

---

<sup>18</sup> Recientemente se ha corregido este problema.

**Caución solidaria:** Dada las características de este subsidio, se puede concluir que este instrumento estaba destinado a empresas grandes, lo que venía a compensar la estructura de estos subsidios que, como hemos discutido, tienden a otorgar mayores beneficios a empresas medianas y pequeñas. No obstante, el instrumento ha sido un completo fracaso, debido a que Corfo debe exigir garantías reales por el monto de la caución, lo que hace inútil el aval estatal. Aún si este problema fuese eliminado, no está claro cuál es el objetivo que persigue este instrumento, ya que la intervención de Corfo se justificaría sólo si las empresas tuvieran que pagar un costo más alto por obtener crédito en las zonas en cuestión que en el resto del país. Esta situación se produciría si las empresas instaladas o por instalarse en esta zona fueran percibidas como más riesgosas que otras en el resto del país por parte del sector financiero.

Esto, sin embargo, no necesariamente es un supuesto acertado. El riesgo de las empresas puede venir, básicamente, de la demanda del bien que se produce o del lado de los costos de producción. Cuando se considera la demanda que enfrenta una empresa instalada en una zona de focalización (por ejemplo, Arauco), resulta evidente que el riesgo del negocio es independiente de su ubicación geográfica ya que la mayoría de sus productos se vende fuera de la zona que le rodea.

Por otra parte, el riesgo de costos viene dado mayoritariamente por el suministro de insumos, que nuevamente es bastante independiente de la zona, y por la obtención de mano de obra adecuada. Es en este último punto donde podría algún mayor grado de riesgo para empresas en zonas de focalización, en el sentido que ésta demande cierto tipo de trabajadores especializados que no se encuentra disponible en el área. No obstante también es cierto que al ser esta una zona con alto desempleo, es más fácil conseguir trabajadores y a un menor salario, lo que reduce en alguna medida el riesgo de mano de obra. Además, la intervención de Corfo debería estar supeditada a que los inversionistas no puedan diversificar adecuadamente el riesgo en el sector privado.

Un elemento importante a considerar en este caso es que la mayoría de las empresas que se han instalado no presentaban problemas crediticios; las empresas encuestadas consultaban, en su larga mayoría, inversiones por más de US\$ 1 millón.

**Subsidio a la compra de terreno:** Es un subsidio equivalente al 80% del valor del terreno (con un tope máximo de UF 6.000 por empresa). Aunque el monto del subsidio parece bastante elevado en relación al valor de un terreno en el parque industrial de Curanilahue, éste sólo ha sido demandado por las empresas recientemente y después de un importante esfuerzo de venta y marketing por parte de Corfo.

Entre las razones que las empresas encuestadas señalaron para el poco interés en este subsidio figuran la lejanía del principal centro económico de la región (Concepción está a más de 90 km); la falta de mano de obra; y la falta de servicios complementarios (bancos, fletes, etc) en la zona.

**Subsidio a la mano de obra:** Este instrumento de fomento tiene dos objetivos, que aunque están relacionados, son claramente diferentes: el subsidio de capacitación laboral, para lo cual se otorgan UF 30 por trabajador, y el subsidio para entrenamiento en el trabajo, ítem al que se destina entre UF 30 y UF 110, dependiendo de la residencia de los trabajadores.

Estas medidas, si bien indirectamente apoyan al objetivo de los programas de fomento para el desarrollo de las zonas de focalización, están más directamente orientadas a cumplir con el fin específico de reducir el alto nivel de desempleo en dichas zonas. Sin embargo, el impacto de cada tipo

de subsidio es muy diferente: mientras el subsidio de capacitación está focalizado en los trabajadores y se constituye (potencialmente) en una inversión en capital humano, el subsidio de entrenamiento en el trabajo es un beneficio directo para las empresas y sólo marginalmente se beneficia el trabajador, porque generalmente el tipo de destrezas que se adquieren con entrenamiento en el trabajo son de tipo específico a la empresa en la que se trabaja y no puede ser aprovechado en otras industrias.

En este sentido, el subsidio de entrenamiento en el trabajo se vuelve menos justificable como herramienta de desarrollo (aunque cumpla un rol de emergencia), por cuanto no es claro que produzca los incentivos correctos tanto en los trabajadores como en las mismas empresas, siendo los más beneficiados las empresas que imparten el entrenamiento. Las empresas productivas, en general, siempre incurren en el costo de capacitar trabajadores en el empleo, tanto porque no pueden evitarlo (es parte del proceso productivo) como porque va en su directo beneficio. Sin embargo, un subsidio de entrenamiento no inducirá una mayor contratación sino, en el mejor de los casos, en un beneficio para los empleados en forma de mejores salarios o menor probabilidad de despido. Por ello resulta dudoso que este subsidio redunde en un directo beneficio para los trabajadores cesantes. Estas hipótesis han sido verificadas en EEUU por Hollenbeck y Willke (1991), quienes encuentran que si bien algunos trabajadores se benefician de este tipo de programa, otros son fácilmente estigmatizables (por sexo, edad, o empleo previo). La certificación de beneficios al trabajador induce un mayor nivel de salarios, pero también una mayor rotación y un menor nivel de empleo.

Los trabajadores, por su parte, tienen mayores incentivos para la capacitación formal que para acceder a entrenamiento en el trabajo, por cuanto el primero aumenta su nivel de capital humano y es específico al mismo trabajador y no a la empresa en la que trabaja. Por ejemplo, es posible que un trabajador que ha sido entrenado para usar una máquina se beneficie de ese entrenamiento en la empresa que le capacitó, pero no es claro que se beneficie si busca empleo en otras empresas con distinta maquinaria. Se debe considerar, además, que las zonas de focalización de los subsidios son áreas donde no es frecuente encontrar muchas empresas en un mismo rubro, por lo que las posibilidades de ocupar dicho entrenamiento en usos alternativos son bajas.

Entre los problemas de diseño de estos subsidios se encuentra primero el hecho que no es claro que empresas nuevas se puedan beneficiar efectivamente de los mismos, por cuanto los requisitos de postulación están diseñados para empresas en funcionamiento y que desean ampliarse.

Un segundo elemento que reduce el alcance potencial de las medidas es que se exija un contrato de trabajo entre trabajadores y la empresa. En primer lugar, ello excluye a las empresas del sector informal que suelen demandar mano de obra con calificación media. En segundo lugar, es posible que las empresas se muestren reacias a contratar legalmente a un trabajador sin capacitación o entrenamiento y, simultáneamente, decidan invertir en capacitarlo aunque hay aun subsidio de por medio. Trabajadores sin capacitación podrían ser empleados sin contratos o por un período de prueba hasta que los empresarios esten convencidos de la capacidad y hábitos de trabajo del trabajador (típicamente, en las empresas de servicios). No obstante, es en ese período inicial en el que se produce, de manera natural, el entrenamiento en el trabajo.

En tercer lugar, Corfo exige información innecesaria, como por ejemplo datos sobre el nivel de endeudamiento del solicitante con el sistema financiero, para otorgar un subsidio que beneficia a trabajadores.

Según datos de Corfo, se han materializado cerca de 900 empleos en la zona de focalización. Sin embargo, estas cifras son el resultado de un conjunto de factores -que incluye las medidas

implementadas por Corfo - pero no necesariamente el resultado exclusivo de estos mecanismos, ya que sólo 9 de las 20 empresas ya instaladas lo han utilizado.

Esta situación puede deberse a varios de los factores señalados anteriormente, pero se requiere de una encuesta directa a algunas de esas empresas para poder hacer una evaluación directa. En particular, es importante determinar si es que los montos de subsidios cubren adecuadamente los costos de la capacitación y, mas importante aún, la calidad de ésta.

Como se señaló anteriormente, no es claro que fomentar una mayor asignación de recursos hacia la mano de obra sea beneficioso para el desarrollo de largo plazo de una región rezagada. Por esta razón, quizás sería preferible destinar el monto de subsidios a una capacitación de mejor calidad, que se traduzca en un mayor aumento de la productividad de los trabajadores beneficiados, que les permita ser demandados naturalmente por las empresas de la zona o de alguna otra región.

**Reinserción laboral:** El objetivo de este plan es contribuir a la reversión productiva de la zona de Arauco, a través de la capacitación de los trabajadores desplazados de la minería del carbón en dicha zona. Para esto se creó un fondo que permite subvencionar a Agentes de Reversión Laboral para que lleven a cabo este programa (para una discusión de la fase inicial de este programa ver Mizala y Romaguera, 1994). También se subsidia a las empresas para que realicen entrenamiento en el trabajo.

Esta medida, a diferencia de la anterior, apunta directamente a la disminución del desempleo en la zona, sin producir distorsiones en la asignación de recursos, ya que los trabajadores capacitados no están obligados a trabajar en la zona, sino que pueden emigrar hacia otras ciudades, con parte del costo subsidiado por el propio Estado.

En cuanto a la eficiencia de los programas, un estudio realizado por Cordela SA en 1993 señaló que la mayoría de los beneficiarios son mineros (87%), con escasa preparación educacional, lo que dificulta fuertemente su incorporación al mercado laboral. Del total de beneficiarios, 39% obtuvo trabajo una vez finalizado el programa de capacitación, de los cuales 61% declaró que el beneficio recibido fue significativo para la obtención del empleo. Estas cifras parecen mostrar un desempeño regular del programa de reversión; sin embargo, se debe tomar en cuenta que 84% de los trabajadores desempleados no ha postulado a ningún empleo.

Si se analiza la cifra gastada por trabajador, se puede comprobar que dicho costo es bastante razonable, considerando que con dicha suma, cada trabajador sería probablemente incapaz de salir adelante por si mismo, provocando una serie de externalidades negativas (delincuencia, mayor gasto social, etc.) que valoradas seguramente resultarían mayores que los montos invertidos.

## **5. Elementos para una Propuesta de Rediseño de las Políticas de Fomento Empresarial y Reversión Laboral.**

La literatura revisada se ha concentrado principalmente en experiencias de crisis regional o industrial en países desarrollados. En consecuencia, el primer esfuerzo en estas materias debería orientarse hacia el desarrollo de métodos de análisis relativamente simples o automáticos (por ejemplo, un sistema experto), que permitan detectar la existencia de crisis en una región o industria determinada, lo que incluso posibilitaría una actuación oportuna o anticipada frente ella. La sección 5.1 discute este problema y los mecanismos de detección de crisis en forma más detallada.

A pesar que la situación de crisis suele ser la más corriente, es también la menos interesante desde el punto de vista del diseño de políticas de desarrollo. En efecto, las políticas de apoyo para zonas de crisis son sólo una reacción, la más de las veces de tipo paliativo, frente a los problemas efectivos de una determinada zona. En contraposición a éstas, existe un rol potencialmente importante para las políticas de fomento empresarial en impulsar el desarrollo de sectores o industrias nuevas aprovechando las llamadas "ventanas de oportunidad" de las inversiones. A diferencia de las crisis, la pregunta que se le presenta al Estado en este caso es cómo anticipar las futuras tendencias de la economía y sus necesidades, y sobre la base de la dotación de recursos y tecnología disponible, desarrollar un programa de fomento que permita aprovechar las potenciales rentas derivadas de explotar dichas inversiones y convertirse en una base de desarrollo sustentable y permanente. La sección 5.2 retoma este punto con mayor profundidad.

La sección 5.3, por su parte, intenta articular algunos elementos derivados de las lecciones internacionales y de las políticas de CORFO en la zona del carbón, los que conforman un propuesta de modificación de las actuales políticas.

### **5.1 Crisis Económica Regional y Mecanismos de Detección**

Se ha estructurado el análisis de este tipo de problema en tres etapas. El primer paso frente a una presunta situación de crisis económica en alguna zona del país es determinar el alcance de la misma, mediante el uso de *indicadores objetivos* de la situación actual y las perspectivas de una zona específica. Si la situación puede ser clasificada como de crisis, una segunda pregunta relevante es si es dicha crisis *económica y socialmente deseable*, o si la presencia de externalidades hace necesaria la intervención estatal. Tercero, es necesario discernir si siendo deseable la intervención *es posible hacer alguna política de apoyo de manera eficaz y eficiente*.

El diagrama 1 muestra un árbol de decisiones con el procedimiento que se sugiere se debería seguir frente a una petición de ayuda por parte de alguna región. A continuación se discuten los nodos más pertinentes, correspondientes a los rombos en el diagrama.

#### ***Mecanismos de detección de crisis***

Como señalamos anteriormente, se requiere de un sistema poco discrecional que permita detectar las zonas en crisis, de forma tal de poder ayudarlas en forma oportuna. Dicho sistema debe considerar especialmente el problema de la reversión laboral, cuyo objetivo es impedir la depreciación de capital humano que, por cambios técnicos o de demanda, ha quedado inutilizado. Es importante no mezclar problemas de empleo y uso de factores con los programas asistenciales del gobierno, como la disminución de la pobreza o la inserción laboral de jóvenes que, siendo tan importantes como la reversión empresarial y laboral, tienen objetivos distintos y precisan políticas diferentes.

Usualmente, dos factores afectan la reinsertión de los trabajadores desplazados en zonas de crisis. Primero, el tipo de capacitación del trabajador, por cuanto mientras más específica sea ésta, mayor serán sus dificultades para reinsertarse, en particular porque la mayoría de las empresas en la zona que podrían demandar sus servicios enfrentan la misma reducción en los niveles de actividad. En este caso podría ser socialmente rentable implementar un programa de ayuda que le permita

adaptar dichas habilidades hacia otras áreas productivas. El segundo factor es la movilidad geográfica, ya que si la caída en la demanda por una habilidad específica es sólo local, el trabajador podría trasladarse hacia otra zona donde requieran sus servicios. Este caso precisa de una política diferente, centrada en la reubicación de trabajadores y no en su re-entrenamiento.

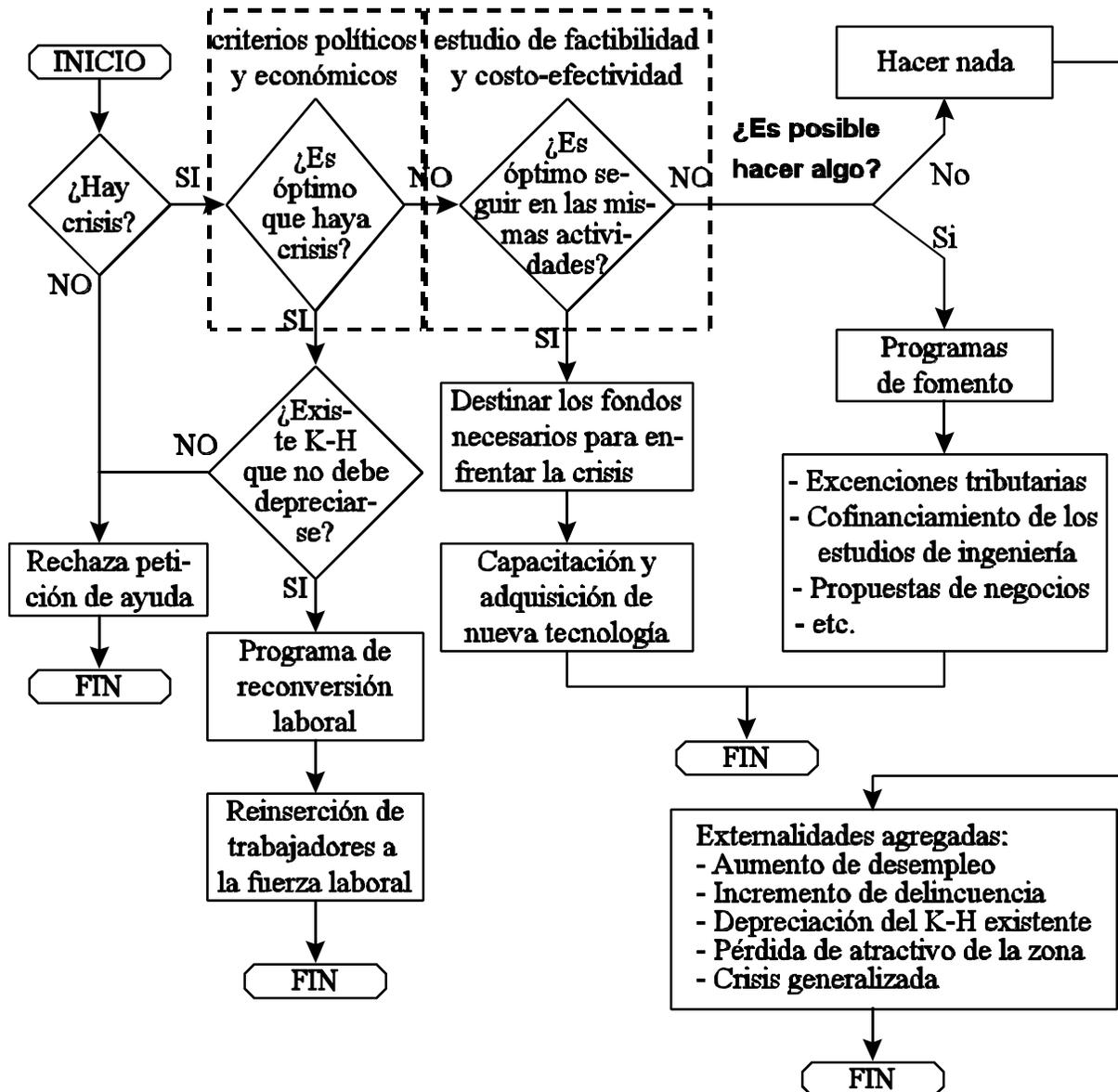
Existen diversos indicadores que pueden entregar información sobre los requerimientos de reinserción laboral. En primer lugar, el nivel de empleo y el de actividad son indicadores directos de la situación local. Una severa caída en el empleo regional o sectorial es indicativo de la existencia de ajustes en la producción y, a veces, de existencia de crisis.<sup>19</sup> No obstante, la relación no es sistemática y por ello no debe inferirse de una caída en el empleo de un sector determinado o una región, la necesidad automática de ayuda del gobierno. Cambios en el nivel de empleo regional o sectorial pueden ser también reflejo de ajustes productivos realizados para obtener ganancias de eficiencia y mayor productividad, lo que señala ausencia de crisis. Sin duda que un mejor indicador sería la duración del desempleo, pues refleja la severidad del mismo; no obstante, éste tiene el problema que es poco confiable por el reducido número de mediciones que existen. Es así como se debe llegar a una combinación de indicadores (menos directos pero confiables y directos no tan confiables) para inferir el grado de severidad de los problemas que aquejan a los diversos sectores.

Los indicadores de actividad más conocidos son los índices de producción y ventas reales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). No obstante, estos no se encuentran disponibles a nivel de comunas o regiones, por lo que inferir conclusiones sobre los requerimientos de reconversión regional en base a ellos, sólo es posible cuando la región en cuestión concentra una parte significativa de toda la actividad nacional en un rubro determinado. Se debe tener en cuenta que, aún si los datos estuviesen disponibles, su interpretación debe ser cuidadosa. Cambios negativos en los niveles de actividad (por ejemplo, una quiebra) pueden responder a cambios en la demanda final del bien que no pueden ser compensados o aliviados por políticas públicas. Más aún, políticas de apoyo aplicadas en este caso tendrían un costo social neto.

---

<sup>19</sup> Paredes (sf) propone precisamente este tipo de indicador para justificar el lanzamiento de un programa de reinserción laboral.

Diagrama 1  
 Flujograma de Decisiones de la Intervención Gubernamental  
 para el Fomento Empresarial y Reconversión Laboral



Otro grupo de indicadores lo constituyen los niveles de ocupación, desocupación y la tasa de cesantía, los que se encuentran disponibles en forma actualizada y con un nivel de desagregación importante. Estos indicadores son muy importantes para determinar los requerimientos de ayuda, ya que se complementan con los anteriores (por ejemplo, perfectamente puede ocurrir el caso en que la producción en un sector determinado esté disminuyendo y la tasa de desempleo permanezca constante, lo que no podría no requerir una intervención del gobierno).

Un tercer indicador importante es la evolución de los salarios, porque refleja la estructura del mercado laboral e, indirectamente, la facilidad con que los trabajadores pueden reincorporarse a la fuerza laboral. Por ejemplo, si los salarios para un tipo específico de habilidad son similares entre sectores y regiones, se estaría en presencia de mercados flexibles con alta movilidad de trabajadores donde no se requiere intervención. Por el contrario, si los mercados son más imperfectos e inflexibles, la declinación de un sector o una región se verá reflejada por una caída en los salarios con respecto al resto de la economía, situación que debiera mantenerse en el tiempo.

Como se señaló anteriormente, un indicador importante es la tasa de cesantía, a la cual debe se le debe estimar su tendencia y severidad (duración), para que proporcione información relevante al problema de reconversión. Si consideramos que esta tasa se compone de cesantía natural más el desempleo cíclica se puede llegar a mejores conclusiones, ya que por lo general, la tasa de cesantía natural es independiente de políticas de reconversión; por lo tanto, que distintas regiones o sectores presenten tasas de cesantía natural distintas no debería llevar a la implementación de programas de reconversión (dicha situación puede deberse a disponibilidad de alternativas de autoempleo). En cambio, un promedio de las tasas de cesantía cíclicas (que debiera ser cero) durante un período largo, sí entrega información, ya que de alejarse del valor cero o del valor correspondiente a la industria o a la región, estaríamos en presencia de necesidad de reconversión. Este indicador también permite jerarquizar las zonas o sectores que requieren ayuda, porque mientras mayor sea el alejamiento con respecto a la tendencia, mayor debería ser el problema que enfrenta el sector o zona.

### ***¿Cuándo se debe intervenir en una crisis?***

Si en el análisis se considera que la situación de una zona o industria es de crisis, se debe pasar a una segunda etapa del análisis, en la que se debe determinar si es ésta es socialmente deseable o no. En los procesos de desarrollo es lógico que existan sectores que crezcan aceleradamente mientras otros se deprimen. Por ejemplo, con la apertura comercial muchas empresas dejan de ser competitivas frente a sus contrapartes extranjeras, por lo que resulta óptimo destinar esos recursos a la producción de otros bienes o servicios. En este caso, la crisis es reflejo del ajuste de la economía hacia mayores niveles de eficiencia y productividad y, por ende, programas para subsidiar empresas o empleos resultan contraproducentes.

Sólo si existen externalidades asociadas a la crisis se recomienda la acción del Estado para subsanar los problemas. El punto central aquí es que el comportamiento agregado (de la industria o la región) difiere de aquel individual, por lo que la acción del Estado podría lograr una mejor asignación de recursos totales. Las externalidades pueden ser positivas o negativas: un ejemplo de las primeras es la diferente percepción de riesgo que tiene un inversionista en solitario versus cuando

un número importante de empresas invierte simultáneamente. Un ejemplo típico de las segundas es el aumento de delincuencia y alcoholismo observado en regiones en crisis.

Si no existen externalidades asociadas a la caída en actividad económica (o si éstas no pueden ser eficientemente atacadas por el Estado), aún queda el problema del ajuste en el mercado del trabajo, en especial el desempleo. Aquí surge la pregunta sobre si se debe o no intervenir y cómo. La respuesta, nuevamente, depende de la existencia de efectos externos. Por ejemplo, si la gente no encuentra trabajo, es posible que el capital humano puede depreciarse rápidamente (entre ellos, los hábitos de trabajo y otras formas de capital social), disminuyendo el atractivo de la zona para que los inversionistas se interesen en desarrollar nuevos proyectos e incentivando la migración de trabajadores y negocios de la región.

## 5.2 Ventanas Temporales de Oportunidad

El tema de las ventanas temporales de oportunidad productiva<sup>20</sup> está fuertemente relacionado con el anterior, pero sin embargo presenta una característica que le hace mucho más interesante desde el punto de vista del fomento productivo, si bien más difícil de discutir y manejar. A diferencia de las políticas para enfrentar las crisis sectoriales o regionales, no sólo se requiere que la acción pública esté destinada a contrarrestar o potenciar externalidades, sino que además ésta debe *anticiparse a los desarrollos en los mercados*, a fin de proporcionar los incentivos adecuados para que el sector privado obtenga los beneficios derivados de dicho desarrollo.

Numerosos países han aprovechado, en distintos instantes en el tiempo, ventanas de oportunidad para invertir anticipadamente en sectores que, en el largo plazo, han resultado muy rentables. Corea del Sur, Taiwan y Singapur demuestran cómo políticas focalizadas de fomento empresarial pueden desarrollar industrias tan importantes y competitivas como la electrónica y la naviera. Estos países también son ejemplo de cuán costosas pueden ser decisiones erróneas en la focalización de inversiones, como sucedió con el fracaso coreano en la industria química en los años 1980, y dejan de manifiesto la necesidad de saber abortar un programa de incentivos a tiempo. En el caso chileno, el sector privado aprovechó de manera muy eficiente las ventanas de oportunidad que tuvo en el área frutícola a fines de los setenta y mediados de los ochenta, después que cambios estructurales en los mercados internacionales dieran la oportunidad a productores domésticos de expandir rápida y eficientemente sus exportaciones.<sup>21</sup>

Las condiciones que hacen exitosa una estrategia de búsqueda y focalización en ventanas de oportunidad no han sido claramente identificadas (Lee, 1992). Suresh (1991) sugiere enfocarse en aquellas industrias con mayor nivel de encadenamiento productivo, sin reconocer que resulta difícil determinar que tipo de encadenamientos podrían generar industrias que aún no se han desarrollado.

---

<sup>20</sup> Sobre este tema existe muy poca literatura que considere modelos teóricos formales; la mayoría de los estudios corresponden a estudios de casos que, lamentablemente, no utilizan una metodología capaz de distinguir entre causas y efectos particulares y generales. Una discusión del caso japonés se encuentra en Nestor (1991), en tanto que Bartik (1991) analiza la experiencia norteamericana.

<sup>21</sup> En algún sentido, la actual política de Corfo de crear parques industriales en zonas específicas (Chacalluta, Curanilahue) constituye una respuesta directa -si bien algo elemental- a la percepción de que existe un potencial de desarrollo en dichas zonas.

Hefner and Guimaraes (1994) utilizan un modelo de estimación econométrica tipo logit multinomial y encuentra que las decisiones de localización están, además, influidas por el nivel de ingreso per-capita y el stock de trabajadores en el sector industrial. Es decir, que existen restricciones mínimas de infraestructura y disponibilidad de trabajadores calificados que condicionan el éxito de los programas de fomento empresarial.

Un extenso estudio del Banco Mundial en los países del sud-este asiático concluye que políticas macroeconómicas consistentes y coherentes fueron un ingrediente crucial en conseguir rápido crecimiento económico, pero que la intervención focalizada del Estado jugó un rol clave en promover el desarrollo de áreas e industrias específicas (Banco Mundial, 1993). No obstante, la multiplicidad de intervenciones y su especificidad con respecto a las industrias en la que se han aplicado, hace imposible una recomendación general acerca de cuáles son las políticas óptimas de focalización.

Algunas conclusiones de la experiencia de países de Asia del Este, no obstante, deberían ser aplicables al caso de las políticas de desarrollo regional chileno en forma relativamente directa. Primero, una alta focalización de los programas de fomento en el aprovechamiento de economías de escala, por ejemplo, promocionando exportaciones.<sup>22</sup> Segundo, mercados laborales altamente flexibles, en particular en términos de flexibilidad salarial y de condiciones de contratación y despido. Tercero, adopción rápida de tecnologías eficientes, sea por adquisición y adaptación o por inversión extranjera directa. Cuarto, políticas dirigidas de desarrollo de industrias, las que si bien han tendido a subsidiar inversiones, han mantenido firmemente la necesidad de competencia por dichos recursos.

Una reinterpretación de estas conclusiones para la realidad chilena sugiere que las políticas de fomento empresarial se focalicen en proyectos que no sirvan de preferencia a la demanda local o regional, sino que tengan proyección hacia los mercados nacionales e internacionales. De otra manera, las economías de escala y aprendizaje, que son la base de una inversión de alta rentabilidad, se pierden. Asimismo, programas de apoyo regional basados en la mantención artificial de los niveles de salarios de los trabajadores no solo resultaran costosos desde un punto de vista fiscal, sino que además podrían inhibir el desarrollo de industrias capaces de proveer un desarrollo sostenido en la zona. En tercer lugar, de todos los insumos productivos que podrían recibir apoyo o subsidios estatal para su desarrollo o adaptación (empleo, capital, capacidad de gestión, tecnología), la tecnología parece ser aquel que genera la mayor rentabilidad social en el largo plazo.

A pesar de que estos lineamientos son útiles para el diseño de programas de fomento empresarial, obviamente ellas no aseguran un programa exitoso. El diseño de este último presenta los siguientes problemas específicos:

- Determinar el o las áreas en las cuales se estima existe un potencial de crecimiento que pueda ser aprovechado por las empresas existentes o aquellas que podrían instalarse en el futuro.
- Determinar la o las políticas que deberían y podrían ser implementadas.
- Determinar el horizonte temporal en el cual se evaluará el éxito o fracaso del proyecto y la eliminación de los beneficios (por la maduración o ineficiencia del mismo).

---

<sup>22</sup> Webster, Mathis y Zech (1990) encuentran que la capacidad de generación de actividad y empleo es sustancialmente mayor en empresas de exportación que en aquellas que sirven al mercado local en EEUU, y recomendarían re-enfocar los programas de ayuda hacia este tipo de industrias.

- Anticipar en qué medida las políticas de fomento podrían ser modificadas por fenómenos nacionales.<sup>23</sup>

Para el diseño de las políticas específicas de fomento empresarial dirigidas al aprovechamiento de ventanas de oportunidad, es fundamental entender las limitaciones propias de cada agente involucrado en el problema, así como sus incentivos en el instante de diseñar dichas políticas. En primer lugar, existe evidencia sistemática que el sector público no posee ninguna ventaja sobre el sector privado en el instante de evaluar los potenciales beneficios derivados del desarrollo de determinadas industrias. Las experiencias exitosas en los países de Asia del Este demuestran la importancia que el sector privado participe activamente en la orientación de los incentivos; de hecho, frecuentemente los objetivos de partes interesadas del sector público (por ejemplo, los militares) resultaban modificados a consecuencia de los requerimientos del proceso de crecimiento.

En segundo lugar, las políticas específicas diseñadas para incentivar determinadas industrias deberían obtenerse de común acuerdo con el sector objetivo al que se aplicarán, sujeto a que ellas no contravengan los lineamientos generales de política económica del gobierno. Ello, porque resulta común que se diseñen políticas que, al final, no resultan atractivas para el sector privado y queden sin ser utilizadas. Naturalmente, la negociación en este contexto puede resultar extensa y engorrosa; por ello, es imprescindible que el gobierno señale *ex-ante* cuáles son las variables de política a discutir y dentro de qué rangos.

En tercer lugar, el período de aplicación, el monto total de recursos destinados al programa de fomento y el mecanismo de asignación de dichos recursos debería ser una variable de decisión exclusiva del gobierno. Si entendemos estos programas como un proyecto de inversión social, resulta pertinente que el gobierno determine el monto y el período óptimo de dicha inversión.

### 5.3 *Una Propuesta Preliminar para un Nuevo Sistema de Fomento Empresarial*

Un mecanismo posible para llevar a cabo políticas de fomento empresarial de acuerdo a los lineamientos anteriores consiste en solicitar a las industrias o zonas geográficas *presentar un proyecto concreto de desarrollo* que requiera financiamiento, a través de este tipo de beneficios, por parte del gobierno. Lo que se exige, a diferencia de la situación actual con los programas de emergencia de Corfo, no es justificar la necesidad de invertir (subsidiar) en una zona o industria debido a la presencia de problemas económicos, sino por la evaluación de un proyecto bien estructurado de desarrollo sostenible con rentabilidad privada y social positiva. En este sentido, los incentivos se le entregan a la demanda de fondos de desarrollo para llevar a cabo proyectos de inversión, en vez de la subsidiar la oferta de estos recursos. Este cambio de enfoque es, además, consistente con los lineamientos generales del gobierno de focalizar la ayuda en la demanda de los bienes o servicios y no en la oferta, tal como se aplica en los programas de vivienda, educación, etc.

Aquellas industrias o regiones que deseen acceder a beneficios estatales de desarrollo deben, entonces, formular un proyecto, estructurado de acuerdo a algunas premisas básicas dictadas por el gobierno, que cuente con objetivos de corto, mediano, y largo plazo susceptibles de ser evaluados

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, la firma de un acuerdo de libre comercio (como el NAFTA) exige usualmente dismantlar subsidios que benefician a empresas exportadoras. Ver Higgins (1991) y Colgan (1995).

objetivamente tanto por parte de la autoridad como del interesado, e instrumentos claramente identificados para lograr dichos objetivos. Dichas premisas básicas definen el marco regulatorio de este tipo de subsidio e incluyen el máximo cofinanciamiento estatal, la duración de los beneficios, el máximo de desembolso anual, el esquema de incentivos y regulación legal, etc.

Por su parte, el gobierno debe reservar un cierto monto de recursos -claramente definidos al inicio del programa de desarrollo- para ser invertidos en fomento empresarial y utilización de ventanas de oportunidad, estableciendo tanto un mecanismo claro de asignación de los fondos entre distintos proyectos en competencia, como un período de maduración máximo del proyecto.<sup>24</sup> El establecer un monto de beneficios y un mecanismo claro de asignación de los mismos reduce los incentivos a presentar proyectos de dudoso valor social, a la vez que hace menos rentable la práctica actual de lobby político.

Industrias o regiones deben, de acuerdo a esta propuesta, competir por aquella parte del financiamiento de sus proyectos de desarrollo que sería provista por el Estado. Es importante señalar que se compite por *cofinanciamiento* -es decir, que el Estado no financia la totalidad del proyecto- para preservar así los incentivos a una administración eficiente de los recursos y reducir los incentivos a realizar proyectos sobredimensionados (elefantes blancos). La forma en la cual dicho monto de financiamiento va a ser asignado a la región o industria en el tiempo, y la modalidad de pago del mismo deberían ser determinadas de común acuerdo entre el gobierno y los representantes de la industria o zona geográfica, por cuanto es necesario que ambos se encuentren cómodos con el mismo.<sup>25</sup>

Como en cualquier mecanismo de mercado resulta comprensible el temor a que la competencia pueda llevar a soluciones extremas -como el que algunas regiones ofrezcan beneficios excesivos para "quitarle mercado" a otras regiones- y que el resultado sea un juego de suma negativa (es decir, que como un todo la sociedad pierda). Brooks (1989) señala que, si el proceso de competencia cuenta con una estructura de asignación eficiente, el resultado de este mecanismo no es un juego de suma negativa ya que las empresas se localizan donde maximicen su rentabilidad y no la función objetivo de cada comuna.

Algunas de las ventajas del esquema propuesto son:

- reducir la tendencia de los actuales sistemas a ser manejados por la oferta, con el problema de que no se sabe si un esquema de incentivos es atractivo o no para el sector privado.
- reduce las demandas de subsidios por parte de regiones o industrias que no sean fácilmente justificables desde un punto de vista social.
- reduce los incentivos a que los programas de subsidio se prolonguen innecesariamente en el tiempo. Actualmente, el gobierno no tiene una posición negociadora ventajosa con las regiones.

---

<sup>24</sup> El plazo máximo de tiempo puede no corresponder necesariamente al período de maduración del proyecto, sino al período que le permite al gobierno evaluar la conveniencia de continuar o eliminar los beneficios. Lo importante es determinar un plazo conocido por todos los agentes desde el principio.

<sup>25</sup> Zdenek (1993) presenta un análisis de la experiencia de mas de 2000 programas de desarrollo desde la base en EEUU. Estos esquemas, llamados *community-based development corporations*, han sido importantes en la recuperación de zonas deprimidas en California.

- permite que la mezcla de instrumentos de subsidio sea sugerida por los mismos beneficiarios (sujeto a la normativa de Corfo) y, por lo tanto, que ésta responda adecuadamente a las necesidades locales
- focaliza de manera más adecuada los subsidios, en la medida que el monitoreo a nivel local suele ser menos costoso.
- provee un mayor nivel de seguridad para el sector privado, quien conoce desde el comienzo el monto y el horizonte en el que se deben esperar contar los beneficios.
- hace posible una evaluación más precisa de los impactos (directos e indirectos) del programa de fomento y podría permitir una incorporación más fácil del sector informal.

Una potencial desventaja de este esquema es que las regiones más pobres podrían tener mayores dificultades para producir un plan de desarrollo; en este caso es posible que el Estado subsidie parcialmente el diseño del plan para que las regiones contraten consultoras privadas. En la actualidad, algunos programas del gobierno consultan esta posibilidad (por ejemplo, el FNDR).

## 6. Conclusiones

El tema del apoyo estatal a la actividad privada ha sido recurrente no sólo en la discusión política reciente, sino en el análisis de las políticas económicas que se han implementado desde la liberalización comercial de mediados de los años 1970. La sistemática declinación de la minería del carbón en Arauco, con la consiguiente caída en el bienestar de los mineros, ha vuelto a poner en el tapete dicha discusión. Las políticas llevadas a cabo por el gobierno a través de Corfo constituyen una intervención en los mercados que se justifica en la medida que el sector privado es incapaz, por sí solo, de llegar a una asignación eficiente de recursos y mano de obra; por la presencia de externalidades u otras distorsiones en el funcionamiento del mercado; o por la necesidad de apoyar de manera subsidiaria a los sectores más necesitados de la sociedad.

Esta intervención no está, sin embargo, libre de problemas. En particular, el otorgar beneficios a una zona geográfica tiende a ir en desmedro de otras zonas debido a que se producen desplazamientos de producción e inversiones. El desplazamiento de producción ocurre cuando las firmas deciden mover sus plantas desde la zona en que se encuentran operando hacia la zona de fomento (*desplazamiento directo*) o cuando una medida de fomento afecta la competencia entre empresas, es decir, cuando las firmas beneficiadas capturan parte del mercado de las firmas no beneficiadas (*desplazamiento indirecto*). Por ello, el diseño del programa de fomento debe intentar reducir este problema al mínimo posible.

Este informe analiza, desde una perspectiva económica, algunas de las medidas adoptadas por Corfo, señalando los potenciales beneficios y posibles riesgos asociados a su uso, y algunos factores que deberían tomarse en consideración en el instante de decidir su diseño, aplicación o implementación. En su primera parte, el trabajo revisa algunas experiencias internacionales (en Europa y Estados Unidos) en materia de reconversión laboral y fomento empresarial, las que presentan las ventajas de una mayor disponibilidad de información, el que las políticas han alcanzado su maduración, y que las mismas no se encuentren restringidas por la falta de recursos. El análisis comparado nos permite extraer importantes lecciones respecto de cómo los incentivos de los

individuos suelen modificar el impacto previsto inicialmente en los programas de fomento, de la baja efectividad de los programas de fomento, y de su alto costo fiscal y en términos de bienestar.

En segundo lugar, el trabajo explora el actual sistema de incentivos desarrollado por Corfo en la zona de Arauco y se evalúa el impacto que han tenido los distintos instrumentos utilizados. Aunque la evaluación de los resultados de fomento en términos de los objetivos inmediatos del programa (la creación de 3.000 empleos) es favorable, existen algunas consideraciones que deben hacerse respecto de la evaluación global del mismo. En primer lugar, algunos instrumentos han resultado poco efectivos y/o poco eficientes, lo que explica su baja cobertura e impacto (por ejemplo, el seguro de crédito). En segundo lugar, algunos de los instrumentos utilizados no producen una focalización óptima de los subsidios (por ejemplo, los promotores de inversión) y dejan espacio a que se transfieran recursos al sector privado de manera innecesaria. En tercer lugar, existen restricciones institucionales o de mercado que hacen poco efectivo o muy caro el uso de algunos instrumentos (por ejemplo, la caución solidaria).

La tercera sección del trabajo se concentra en discutir dos puntos subyacentes al problema de las políticas de fomento y reconversión. El primero es la orientación de estos programas, es decir, la forma y las razones que llevan a la intervención del Estado. En la actualidad las razones que justifican que el Estado intervenga en el mercado han sido las llamadas "crisis" regionales o industriales. Frente a ellas, el Estado ha desarrollado una serie de políticas que intentan paliar los efectos adversos de dichas crisis y que se han aplicado en Arauco, Arica y Punta Arenas. El trabajo explora el uso de programas de incentivos para aprovechar "ventanas temporales de oportunidad productiva", es decir el desarrollo de un sistema de incentivos que permita crear ventajas comparativas dinámicas en algunas industrias -especialmente de exportación- y la obtención de beneficios de largo plazo.

El segundo punto es que la actual forma por la cual una región obtiene los beneficios de un programa de fomento Corfo es a través de algún tipo de presión burocrática o política. Si bien es comprensible que frente a una situación de crisis se actúe de manera ejecutiva, no resulta conveniente que éste sea un mecanismo permanente de desarrollo regional. El trabajo sugiere que es necesario modificar el actual sistema de concesión burocrática de beneficios a regiones o industrias sobre la base de criterios de necesidad, por un sistema de competencia de proyectos de desarrollo -evaluados y presentados por regiones o industrias- por un monto de recursos de fomento predeterminado. Las principales ventajas de este esquema es que permite una asignación mejor de recursos, reduce la interferencia política, reduce el rol asistencial de las políticas y las enfoca hacia el fomento empresarial, permite una descentralización efectiva de los recursos, y permite formalizar una mayor participación del sector privado y las autoridades regionales de la actualmente se observa.

## 7. Bibliografía

Ashenfelter, O. y D. Card (1985): "Using longitudinal structure of earnings to estimate the effect of training programs", *Review of Economics and Statistics*, vol. 6. pp. 648-660.

Barnow, B. (1987): "The impact of CETA programs on earnings: a review of the literature", *Journal of Human Resources*, vol.22, pp. 157-193.

Banco Mundial (1979): *Korea*, A World Bank Country Economic Report, Washington, DC.

Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle*, Washington, DC.

Barro, R. and X. Sala-I-Martin (1995): *Economic Growth*, McGraw Hill, Inc. New York.

Bartik, Timothy J. (1990): "The Market Failure Approach to Regional Economic Development Policy". *Economic Development Quarterly*, November, vol. 4(4), p. 361.

Bartik, Timothy J.(1991): *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Pp. xi, 354.

Bradshaw, T. K; C, Kroll; M. Corley; J. Kirschenbaum y L. Harlan (1995): "Defense Industry Conversion, Base Closure, and the California Economy: a Review of the Literature and Annotated Bibliography", University of California at Berkeley.

Brooks, D. (1991): "Competitive Subsidization in Regional Development", *Regional Science and Urban Economics*, vol 19, p.589-ff.

Burtless, G. (1989): "The effect of Reform on Employment, Earnings, and Income", en *Welfare Policy for the 1990s*, ed. Phoebe H. Cottingham and David T. Ellwood, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Buss, Terry F. (1995): "Displaced Workers and Rural Entrepreneurship: A Four-State Study." *Economic Development Quarterly*, February, vol. 9(1), p. 15.

CEC (1984a): "Contribution to overcome constrains on the development in certain zones adversely affected by restructuring of the textile and clothing industry". Official Journal of the European Communities.

CEC (1984b): "Measure of contribution to development in certain zones adversely affected by restructuring of the steel industry". Official Journal of the European Communities.

Chinitz, B. (1986): "The regional transformation of the American economy", *American Economic Review*.

Colgan, Charles S. (1995): "Brave New World: International Regulation of Subsidies and the Future of State and Local Economic Development Programs." *Economic Development Quarterly*, May, vol. 9(2), p. 107.

Cordela, S.A. (1993): "Informe: Estudio de Seguimiento a ex-trabajadores del Carbón", mimeo.

Corfo (1994): "Oportunidades de negocios para la industria de la madera en la Zona de Arauco-Chile".

Corfo (1995a): "Balances de los programas de fomento empresarial para Arica y Parinacota".

Corfo (1995b): "Balances de los programas de fomento empresarial para la Zona de Arauco".

Corfo (1995c): "Arica, plataforma de negocios".

Corfo (1995d): "Oportunidades de negocios para la industria pesquera en la Zona de Arauco-Chile".

Dabney, Dan Y. (1991): "Do Enterprise Zone Incentives Affect Business Location Decisions?" *Economic Development Quarterly*, November, vol. 5(4), p. 325.

Debbage, K. and Rees, J. (1991): "Company Perceptions of Comparative Advantage by Region", *Regional Studies*, vol. 25(3), p. 199.

Demam, Suresh (1991): "Comparison of Regional Structures of Production: A Study in Development Strategy." *Review of Regional Studies*, Spring, vol. 20(2), p. 60.

Dowall, D. E., M. Beyeler y C.C. Sydney Wong (1994): "Evaluation of California's enterprise zone and employment and economic incentive programs", University of California at Berkeley.

Eisinger, P. (1995): "State Economic Development in the 1990s: Politics and Policy Learning", *Economic Development Quarterly*, vol. 9, p. 146-ff.

Elizondo, M. (sf) "La reconversión en la zona del carbón", Seminario Taller "La reestructuración de las empresas y recalificación del factor humano"

Esparza, Adrian and Williams, Martin (1990): "Regional Job Creation Policies: The Empirical Evidence for Illinois Enterprise Zones". *Review of Urban and Regional Development Studies*, July, vol. 2(2), p. 163.

Friedlander, D. y J. Gueron (1992): "Are high-cost services more effective than low-cost services?"

Gittel, Ross (1992): "Dynamic Development Cycles and Local Economic Management." *Economic Development Quarterly*, May, vol. 6(2), p. 199.

Grossman, J; R. Maynard, y J. Roberts (1985): *Reanalysis of the Effects of Selected Employment and Training Programs for Welfare Recipient*. Mathematica Policy Research Inc, Princeton, NJ.

Hansen, N. (1981): "Development from above: the centre-down development paradigm", en *Development from above or below?* W.B. Stohr y D.R.Fraser, eds. New York, John Wiley and Sons.

Hefner, Frank L. and Guimaraes, Paulo P. (1994): "Backward and Forward Linkages in Manufacturing Location Decisions Reconsidered". *The Review of Regional Studies*, Winter, vol 24(3), p. 229.

Higgins, B. (1990): "Subsidies, Regional Development, and the Canada-U.S. Free Trade Agreement". *Canadian Journal of Regional Science*, Summer-Autumn, vol. 13(2/3), p.397.

Hirschman, A. (1985): *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, New York: Viking-Penguin International

Hirschman, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven. Yale University Press.

Hollenbeck, K. y R. Willke (1991): "The Employment and Earnings Impacts of the Targeted Jobs Tax Credit", *Upjohn Institute Staff Working Paper 91-07*.

Hotz, J. (1992): "Designing an evaluation of the job partnership act", en *Evaluating Welfare and Training Programs*, C. Manski y I. Garfinkel (eds.), Harvard University Press.

IRADE (1996): "Informe: Evaluación de los instrumentos de fomento empresarial en apoyo a la zona del carbón:", mimeo.

Krmenec, Andrew J. (1990): "The Employment Impacts of an Investment Incentive: Differential Efficiency of the Industrial Revenue Bond", *Regional Studies*, April, vol. 24(2), p. 95.

Lee, Daniel K.(1992): "A Survey of Target Industries". *The Review of Regional Studies*, Summer , vol. 22(1), p. 43.

Leven, C. L. (1986): "Analysis and policy implications of regional decline", *American Economic Review*.

Loh, Eng Seng (1993): "The Effects of Jobs-Targeted Development Incentive Programs". *Growth and Change*, Summer, vol. 24(3), p. 365.

Manski, C. y I. Garfinkel (1992): *Evaluating Welfare and Training Programs*, (eds.), Harvard University Press.

Miranda, X. (1995): "Experiencias europeas de reconversión: Francia, España y Comunidad Económica Europea", MIDEPLAN.

Mizala, A. y P. Romaguera (1994): "Informe Final: Consultoría Programa de Reconversión Laboral. Programa Piloto", mimeo, CEA, Depto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Moody, J. y R. Al-Ayat (1995): "Defense industry conversion, base closure, and the California economy: the role of technology transfer and emerging technologies", University of California at Berkeley.

Morandé, F.; R. Soto; y P. Pincheira (1996): "Achilles, the Turtle and Regional Growth in Chile", mimeo, ILADES-Georgetown University.

Muñoz, O. (1995): "Algunas Reflexiones sobre la Política de Reconversión en la Industria del Carbón", *Colección de Estudios CIEPLAN*, No. 41.

Nelson, Arthur C. and Whelan, Robert K. (1989): "Rural Enterprise Zones: Evaluating Their Effectiveness in Louisiana". *Economic Development Commentary*, Fall, vol. 13(3), p. 27.

Nestor, William R. (1991) *Japanese Industrial Targeting: The Neomercantilist Path to Economic Superpower*. New York: St. Martin's Press, Pp. vii, 297.

Nurkse, R. (1953): *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford, Basil Blackwell.

Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt-Brace-Jovanovich.

Paredes, R. (sf): "Determinación de Criterios para la Selección de Sectores o Zonas Proritarias para Políticas de Reinserción", mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York, NY.

Raisuddin, A. y H. Mahabub (1990): "Developmental impact of rural infrastructure in Bangladesh", Research report of International Food Policy Research Institute.

Ranney, David y Betancur, John (1992): "Labor-Force-Based Development: A Community-Oriented Approach to Targeting Job Training and Industrial Development." *Economic Development Quarterly*, August, vol. 6(3), p. 286.

Riffo, L. (1993): "Los programas de desarrollo regional en algunos países de la CEE" en 'Métodos y técnicas de planificación regional'. Proyecto PADERE, MIDEPLAN, Noviembre.

Rycroft, Robert W. and Kash, Don E. (1992)L "Technology Policy Requires Picking Winners". *Economic Development Quarterly*, August, vol. 6(3), p. 227.

Sudhir, W. (1991): "Rural infrastructure, the settlement system, and development of the regional economy in southern India", Research report of International Food Policy Research Institute.

Tervo, H. (1990): "Factors underlying displacement: an analysis of Finnish regional incentive policy using survey data on assisted firms", *Applied Economics*.

Walker, Robert y Greenstreet, David (1991): "The Effect of Government Incentives and Assistance on Location and Job Growth in Manufacturing". *Regional Studies*, February, vol. 25(1), p. 13.

Webster, Elaine; Mathis, Edward J. and Zech, Charles E. (1990): "The Case for State-Level Export Promotion Assistance: A Comparison of Foreign and Domestic Export Employment Multipliers", *Economic Development Quarterly*, August, vol. 4(3), p. 203.

Zdenek, Robert O. (1993): "Investing in Distressed Communities: The Role and Potential of CDCs in Economic Development". *Economic Development Commentary*, Winter, vol. 16(4), p. 17.

**Anexo I**  
**Elementos para una evaluación formal de los programas**

Sobre la base de la evaluación presentada en el informe, se elaboró la siguiente encuesta con el fin de dilucidar dudas remanentes respecto a la efectividad de los programas Corfo. Para ello se debe contar con información de control que permita dar a conocer las razones por las que no se utilizó los beneficios.

**Encuesta**

1. ¿Su empresa utilizó el cofinanciamiento de estudios? Si su respuesta es negativa indique por qué. ¿Qué porcentaje del costo de su estudio representaba el subsidio de Corfo? ¿Fue expedita la entrega del subsidio? En caso que su respuesta sea negativa, indique qué monto estaría dispuesto a sacrificar con tal de recibir una respuesta más oportuna.
2. ¿Por qué su empresa no solicitó el Pago a Agentes Privados Promotores de Inversión?
3. ¿Solicitaron el Seguro de Crédito? Si su respuesta es afirmativa, indique si dicha elección se debió a requerimientos para el otorgamiento del crédito o constituyó una decisión de mutuo propio, tal vez para conseguir una mejor tasa de interés o algún otro beneficio. En caso que su respuesta sea NO, indique por qué.
4. ¿Por qué razón no solicitaron el subsidio para la compra de terreno en el parque industrial Curanilahue? ¿Cuenta éste con todos los servicios complementarios que su empresa necesita? Si no es así, ¿cuál faltaría? ¿Qué tanto interfiere con su negocio la lejanía de Concepción?
5. ¿Utilizó su empresa el Subsidio a la Mano de Obra? Si su respuesta es afirmativa indique si quedó satisfecho con el desempeño de los trabajadores empleados. ¿Qué ocupación desempeñan dichos trabajadores? ¿Qué tanto influyó el monto del subsidio en su decisión de contratar mano de obra residente en la zona? Si su respuesta es negativa, indique por qué no lo hizo ¿no estaban capacitados adecuadamente?, ¿eran trabajadores conflictivos?, etc.
6. ¿Los beneficios ofrecidos influenciaron a su empresa para modificar la decisión de localización, ampliar sus instalaciones o contratar más empleados? Si su respuesta es sí, ¿cuánto más se desarrolló su empresa con los beneficios de lo que hubiera hecho sin ellos? Si su respuesta es no, ¿qué tipo de beneficios o incentivos sí lo hubieran logrado?
7. ¿Dispone su empresa de todos los servicios que necesita: Financieros, Seguros, etc.?
8. ¿Cómo se podría mejorar el programa para beneficiar más a su empresa?