

## NOMBRE DEL PROGRAMA: CUENCA DEL CARBÓN

 PROGRAMA REFORMULADO - VERSIÓN: 4  
 SUBSECRETARÍA DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO  
 MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

## CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

## I. ANTECEDENTES

## PROPÓSITO

"Contribuir a disminuir los niveles de desocupación dentro del grupo de ex trabajadores de las minas carboníferas de las comunas del borde costero de la región del Biobío"

## JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMULACIÓN

El Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), hasta el año 2020 funcionaba con tres Componentes, Línea Tradicional, Línea Emergencia y Línea Cuenca del Carbón. Como resultado de la Evaluación del EPG (2020), se concluyó que este componente no respondía a los parámetros regulares que sustentan actualmente al Programa que lo abordaba de manera directa (PMU), y cuyo objetivo es Contribuir a la generación de espacios públicos adecuados y de calidad para las personas que habitan las distintas comunas del país, premisa que no se aborda con la Cuenca. Dado lo anterior, se definió separar la Cuenca del Carbón del PMU, formulándola como una iniciativa aparte. Esta decisión, consecuentemente implica la necesidad de sistematizar los conceptos, fundamentos, procedimientos administrativos y requerimientos técnicos que rigen la aplicación de esta iniciativa, delimitando claramente su campo de acción, objetivos específicos y desarrollar indicadores aplicables a estos objetivos. La implementación de la iniciativa Cuenca del carbón tiene su soporte técnico y administrativo en los instrumentos y recurso humano que administra e implementa el PMU, sin embargo, no responde al objetivo primordial, que es "resolver situaciones de necesidad de equipamiento comunal levantadas, formuladas y postuladas por los municipios, para la resolución de los problemas presentes en sus territorios y que responden a contingencias dinámicas atribuibles a diferentes factores". Como resultado de esto, si ambos programas funcionaran bajo los mismos parámetros, la medición de sus objetivos son sería viable, ya que la implementación de uno propone mejorar la infraestructura y equipamiento comunal a nivel nacional y otra postula la mantención de puestos de trabajo en una zona deprimida económicamente y con falta de fuentes laborales. Adicionalmente, si se analiza las cifras destinadas a la implementación anual de la Cuenca, definidas por Ley de Presupuestos de Sector público cada año, como ejemplo, para los períodos desde el 2017 al 2021, la Ley de Presupuestos asignó, para cuatro de los cinco períodos, un presupuesto insuficiente, en un promedio de \$697.000.000, recursos que tuvieron que ser re distribuidos desde otras tipologías del PMU, en desmedro de la postulación de Iniciativas de inversión para las cuales está enfocada el Programa (PMU), Esta brecha, proyectada para el presente año, se incrementa significativamente en virtud del reajuste efectivo y proyectado para el sueldo mínimo, además de la baja en el valor del dinero, producida por la inflación, y que repercute en la disponibilidad de destinar parte del presupuesto de cada proyecto, como lo dicta el marco normativo de la cuenca, a materiales, herramientas e implementos de seguridad. Para el periodo 2023, se proyecta un presupuesto total de \$19.033.193 millones, para cubrir la totalidad de los cupos laborales requeridos, considerando el sostenido incremento en el precio de los materiales, además de las tres alzas al sueldo mínimo propuestas por el Ejecutivo.

## ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
Personas con cupo laboral recibido u ocupadas	19.033.193	2.944 (personas)	6.465,08
Gasto Administrativo	210.000		
Total	19.243.193		
Porcentaje gasto administrativo	1%		
Variación porcentual del gasto respecto a presupuesto inicial 2022	23%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	<p>El problema tiene su origen en el proceso de cierre de las distintas minas de carbón pertenecientes a la Empresa Nacional de Carbón (ENACAR) generado en el año 1997, y el negativo impacto en términos de cesantía. Esta iniciativa financia específicamente proyectos intensivos en mano de obra para las 7 comunas de la Cuenca del Carbón en la región del Biobío, estas son: Lota, Coronel, Curanilahue, Los Álamos, Penco, Lebu y Tomé.</p> <p>La Iniciativa inicialmente se enfocó en un grupo específico de personas, que desde el inicio de su aplicación (1999) fueron catastradas como desocupadas por el cierre de las minas.</p> <p>El catastro de los ex trabajadores de las minas que forman parte de la población potencial, es realizado por los municipios e informado a través de la plataforma <a href="http://www.subdereenlinea.gov.cl">www.subdereenlinea.gov.cl</a> (Base de datos Depto. de Inversión e Infraestructura Municipal, Unidad de Mejoramiento Urbano), donde se encuentra el soporte para el ingreso de la información de beneficiarios.</p> <p>Actualmente, desde el año 2022, la población potencial es de 2944 personas informadas. En la implementación de la cuenca del Carbón, para paliar el desempleo producido por el "problema", con cargo a la SUBDERE, informado el número de personas sin fuente laboral a cubrir en 2.944 se distribuyeron de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coronel: 450 personas</li> <li>- Curanilahue: 737 personas</li> <li>- Lebu: 80 personas</li> <li>- Los Álamos: 413 personas</li> <li>- Lota: 1014 personas</li> <li>- Penco: 130 personas</li> <li>- Tomé: 120 personas</li> </ul>	2.944 Personas
Población Objetivo		Programa Universal *

Población Beneficiaria	<p>Por glosa presupuestaria, todos los años se reconoce la Cuenca del Carbón con un presupuesto, para cubrir los cupos definidos a cubrir de la población objetivo (2.944). La distribución de estos cupo por comuna es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coronel: 450 personas</li> <li>- Curanilahue: 737 personas</li> <li>- Lebu: 80 personas</li> <li>- Los Álamos: 413 personas</li> <li>- Lota: 1014 personas</li> <li>- Penco: 130 personas</li> <li>- Tomé: 120 personas</li> </ul> <p>Los beneficiarios son las personas que perdieron su fuente laboral específicamente a causa del cierre de las minas que constituyen la Cuenca del Carbón, que han sido catastrados históricamente por los 7 municipios patrocinantes y se mantienen hasta el día de hoy, variando de manera descendente su número en función a dos factores de egreso individual: defunción y retiro.</p> <p>Los criterios para identificar a los beneficiarios son de responsabilidad municipal.</p> <p>El proceso para lograr el objetivo se consigue con la generación de proyectos intensivos en Mano de Obra y se entrega a través de la postulación de los proyectos por parte de los municipios, asociados cada uno de ellos a número de personas que recibirán el beneficio. Los proyectos en su conjunto, consideran la contratación de las 2.944 personas beneficiadas, resultantes del catastro entregado por los municipios y registrado por el la SUBDERE desde el año 2016 en la plataforma <a href="http://www.subdereenlinea.gov.cl">www.subdereenlinea.gov.cl</a>. (Registro Financiero del Departamento de Inversión e Infraestructura Municipal, División de Municipalidades SUBDERE). El listado no varía, puesto que está asignado por persona, identificada con RUN (Rol Único Nacional).</p> <p>El orden de postulación se realiza hasta llenar los cupos requeridos. No se acepta cupos adicionales ya que no responderían a la problemática original.</p> <p>Como ejemplo, para cubrir anualmente se asigna a cada comuna un presupuesto para ejecutar sus proyectos.</p> <p>El periodo de contratación, por ende, de ejecución de los proyectos es semestral.</p> <p>Los proyectos se postulan de manera previa al inicio del periodo de contratación, lo cual se realiza semestralmente (enero-junio y julio-diciembre), y deben quedar aprobados técnicamente ("Elegibles"). Luego de ello, el proyecto se aprueba en la plataforma subdereenlinea, mediante Resolución que aprueba los recursos. Una vez ocurrido esto, se realiza la primera transferencia al municipio y luego, en la medida de que se rindan los recursos, se realizan las siguientes transferencias.</p> <p>Una vez transcurrido el plazo, el municipio rinde y cierra el proyecto a través de la misma plataforma subdereenlinea.</p>	Programa Universal *
------------------------	---	----------------------

\* El programa no cuenta con población objetivo, dado que es universal.

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios				
	2022	2023	2024	2025	2026
6.536 por cada beneficiario (Personas)	2.944	2.944	2.944	2.944	2.944
Concepto		2023			
Cobertura (Objetivo/Potencial)		100%			
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)		100%			

## INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de cupos laborales del Programa Cuenca efectivamente utilizados	$(\text{Número de cupos laborales del Programa Cuenca efectivamente utilizados en el año } t / \text{Número de cupos laborales disponibles por el Programa Cuenca en el año } t) * 100$	Eficiencia	100%
Porcentaje de trabajadores ocupados exitosamente por los proyectos Cuenca.	$(\text{Número de Trabajadores ocupados exitosamente por los proyectos Cuenca en el año } t / \text{Número de cupos labores del Programa Cuenca en el año } t) * 100$	Eficiencia	100%

## INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de personas desocupadas producto del cierre de minas carboníferas, ocupadas en cupos laborales del Programa Cuenca.	$(\text{Número de personas desocupadas producto del cierre de minas carboníferas en el año } t / \text{cupos laborales del programa Cuenca en el año } t.) * 100$	Eficiencia	100%

## II. EVALUACIÓN

### EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño de la reformulación del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), coherencia (población a atender y su estrategia de intervención), ni en términos de consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados). Se requiere que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante.

**Atingencia:** Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver la necesidad identificada en relación con la población que se ve afectada. Se requiere revisar la definición del problema, así como entregar mejor evidencia que justifique esa definición. Se describe insuficientemente la evolución del problema, y cómo la reformulación del problema puede aportar a la solución.

**Coherencia:** Se observa una limitada definición y cuantificación de la población a atender, así como falta de precisión en el diseño de la estrategia de intervención propuesta. El componente del programa se encuentra descrito parcialmente, siendo necesario desarrollar en detalle sus etapas y metas de producción.

**Consistencia:** Se observa una limitada relación entre el diseño y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores y los gastos planificados. Los indicadores de propósito y complementarios presentan falencias tanto en pertinencia como en su fórmula de cálculo, las que deben ser subsanadas. Se debe mejorar la descripción de los gastos del programa.

### EVALUACIÓN POR ÁMBITO

**Antecedentes del Programa:** Respecto a la fecha de término, no corresponde borrar el apartado del formulario. Nuevamente, se reitera que los antecedentes descritos aun no son suficientes para justificar que el programa sea permanente, ya que, dada la evidencia entregada sobre el problema, la duración del programa estaría limitada al número de años que faltan para que la población objetivo cumpla la edad de jubilación.

**Diagnóstico de la Necesidad del Programa:** Respecto al último párrafo de evolución del problema, donde se indica que "El problema no afecta de manera diferenciada a las personas beneficiarias ?", se requiere presentar evidencia que justifique esta afirmación. Aún cuando hay una situación común (cierre de mina a fines de la década de los 90), es una población que habita siete comunas diferentes y que ha tenido diferentes empleos en las últimas décadas, por lo que no es evidente que el problema (altos niveles de desocupación) afecte de igual forma a la población objetivo. Dado que se cuenta con un catastro total de posibles beneficiarios se debiese señalar, al menos, la diferencia entre las distintas zonas o comunas del Biobío. Además, se señala que se "contrató entre sus trabajadores a esposas, hijos e hijas de ex trabajadores",

dato que no debiera ser considerado ya que la población afectada identificada por el problema son ex trabajadores.

En cuanto a la evidencia comparada que permita justificar el diseño de este nuevo programa y avalar la pertinencia de este tipo de intervención en la solución del problema identificado, se debe incluir mediciones o indicadores de desempeño que den cuenta de los resultados de la experiencia comparada.

**Objetivo del Programa y Población:** Respecto del propósito, en su enunciado debe precisarse cuál es la población potencial afectada por el problema, de forma que coincida con la descripción de la población potencial.

Respecto a la población beneficiaria, señalar que los criterios quedan "a discreción de cada municipio" no es pertinente, ya que dada la problemática expuesta se deben entregar iguales condiciones a toda la población potencial. Se requiere que todos los criterios presentados para identificar a los beneficiarios sean verificables por un tercero (ser parte de un registro, o la carta de despido, por ejemplo).

**Estrategia del Programa:** Respecto al componente presentado denominado "Personas con cupo laboral recibido u ocupadas", no se explica el tiempo de duración de este ni de los proyectos que contempla.

Sobre la estrategia presentada, se reitera que no es adecuado que sea en función de proyectos municipales, ya que la disponibilidad de cupos no es lo mismo que dar cuenta de contrataciones de personas, por lo que no responde al propósito del programa (mayores niveles de ocupación). Además, en lo incorporado se observa que los puestos de trabajo tendrían una duración de un año, por lo que la estrategia presentada no lograría cumplir con el propósito del programa más allá del corto plazo.

Se recomienda considerar si es pertinente la complementariedad externa con Desahucio e Indemnizaciones del IPS que entrega indemnización compensatoria especial, de carácter mensual y de cargo fiscal, para todos aquellos ex trabajadores del Carbón, que cumplan los requisitos establecidos por la Ley 19.129.

Respecto de los enfoques de derecho, se observa que se incorporaron las justificaciones correspondientes, sin embargo, hay problemas de formato y redacción que deben corregirse. Por ejemplo, en cuanto al enfoque de pueblos indígenas, se responde en ambas columnas (en la columna en que se detalla su incorporación y en la columna en que se detalla la justificación de no incorporarlo), por lo que debe revisar y corregir según corresponda.

Se reitera que se debe incluir algún mecanismo de participación ciudadana, ya que la justificación del por qué no se incluyen no es adecuada. Los mecanismos de participación ciudadana pueden ser diversos, como la evaluación de satisfacción de los usuarios. Lo mismo con los mecanismos de transparencia, especialmente en lo que a la asignación de cupos a los trabajadores refiere. Por lo que esto se debe revisar y corregir según corresponda.

**Indicadores:** Respecto a la reformulación del indicador de propósito 1 "Porcentaje de cupos laborales (?)", este cumple en pertinencia, pero no en calidad, ya que si su medición es anual, y duración de cupos es de un año, no es adecuado considerar como cupos efectivamente ocupados un período de seis meses, según lo presentado en la metodología. Es decir, en la metodología del indicador se debe corregir la definición del numerador y denominador, pues estos no coinciden con lo expuesto en la fórmula de cálculo.

El indicador de propósito 2 "Porcentaje de trabajadores ocupados (?)" es pertinente, sin embargo, se debe corregir la formulación del denominador tanto en la fórmula de cálculo como en la metodología. Esto tanto por periodicidad, igual que como fue indicado en el indicador de propósito 1, como por el hecho de que el numerador y denominador no tienen la misma unidad de medida (trabajadores en numerador, y cupos en denominador), siendo que deben ser coincidentes.

Sobre el indicador de componente "Porcentaje de personas desocupadas (?)", este no cumple con calidad en la fórmula presentada, ya que el numerador refiere a personas y el denominador a cupos laborales. Esto además difiere con lo presentado en la metodología.

Respecto de los tres indicadores presentados (los dos indicadores de propósito y el indicador de componente), si bien estos permiten medir el logro del propósito, los tres miden lo mismo, pero de diferentes formas, por lo que se debe incluir un indicador que mida otra dimensión.

**Gastos:** Se reitera que el total de los gastos por subtítulos no es igual al total de gastos presentados en gastos de componentes más los gastos administrativos, por lo que se debe revisar.

Nuevamente, se indica que se debe justificar el total del presupuesto solicitado, ya que es superior al presupuesto otorgado el año 2022 y no es posible identificar por qué se requiere aumento de recursos.