

**EVALUACIÓN DE IMPACTO
PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA DE LA ZONA DEL
CARBÓN**

COMENTARIOS AL INFORME FINAL

**REF: Evaluación de Impacto
Programa de Reconversión
Productiva y Laboral de la Zona
del Carbón**

**DE : CARLOS ALVAREZ VOULLIÈME
GERENTE CORPORATIVO DE CORFO**

**A : SRA. MARCELA GUZMAN SALAZAR
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION
DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

En respuesta a su carta de fecha 27 de febrero de 2004, adjunto remito a usted una nueva versión de las Observaciones y Comentarios al Informe de Evaluación de Impacto del *Programa de Reconversión Productiva y Laboral de la Zona del Carbón*, que contiene los comentarios que consignan una diferencia con los resultados del informe, eliminándose, por tanto, los párrafos que sólo confirman los juicios emitidos en el informe final de la evaluación.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



CARLOS ALVAREZ VOULLIÈME
Gerente Corporativo

ELJ/pcl
Nº 21

c.c. :
Sra. María Teresa Hamuy
Sr. Nelson Guzmán
Sr. Omar Hernández

EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA DE LA ZONA DEL CARBÓN

COMENTARIOS AL INFORME FINAL

En general, la evaluación que se hace del "Programa de Reconversión Productiva y Laboral de la Zona del Carbón" no difiere en forma importante con las evaluaciones realizadas por CORFO. Las diferencias existentes se deben a enfoques distintos que pretendemos aclarar más adelante en este documento.

Se debe destacar que en este informe quedó establecido el carácter especial que tiene este Programa, originado por grandes conflictos sociales, por el poder de los sindicatos, por las negociaciones con el gobierno, etc., que forzaron al Gobierno al cierre de la actividad.

Compartimos la mayor parte de las conclusiones de este informe final, pero es necesario complementar algunos puntos con los argumentos que se entregan a continuación.

Objetivo: Reconversión productiva y laboral de la Zona del Carbón.

Respecto al cumplimiento de los objetivos de reconversión productiva y laboral de la zona, en general, se concuerda con la apreciación de éxito que este estudio entregó: la creación de más de 100 nuevas empresas y la generación de más de 5.000 nuevos puestos de trabajo.

Grados de satisfacción del Programa.

En este punto se estudió el grado de satisfacción del programa que mostraron los diferentes participantes, los cuales fueron encuestados, obteniendo resultados que, en nuestra opinión, cumplen con las expectativas.

Sólo cabe agregar que los ex trabajadores de la empresa ENACAR S.A. siempre han manifestado su disconformidad con los diversos programas desarrollados, ya que piensan que de esta forma es posible conseguir un mayor número de beneficios. Por lo tanto, su disconformidad con los programas era esperada. Así mismo, debe considerarse que las remuneraciones de los trabajadores estaban por sobre el sueldo de mercado para calificaciones equivalentes. De allí que, una vez desvinculados de ENACAR S.A., difícilmente pudieron mantener su nivel de remuneraciones original.

Respecto al grado de satisfacción de los empresarios, si bien es cierto existe un alto nivel de conformidad con el programa, éstos siempre han manifestado que son bajos los incentivos que se entregan para instalarse en esta zona de reconversión productiva.

De acuerdo al grado de satisfacción del componente 4, se realizó una encuesta a los trabajadores participantes en este programa, arrojando un alto grado de insatisfacción y desconocimiento por parte de los trabajadores. Aquí se debe precisar que los beneficios de este programa los reciben las empresas y no los trabajadores, por lo que es comprensible que estos trabajadores desconozcan la existencia de este beneficio y, por lo tanto, manifiesten una insatisfacción frente a éste.

Resultados subsidios de Estudios de Preinversión.

En el informe final se estableció que el beneficio de subsidio de preinversión mostró baja tasa de concreción.

En este punto nuevamente reiteramos nuestra disconformidad con el procedimiento utilizado para hacer este análisis, ya que menciona como estudio exitoso a aquel que se instaló y solicitó finalmente el beneficio de FARCAR. Según este procedimiento sólo un bajo número de estudios finalmente se concretó.

Reiteramos nuestra disconformidad con el procedimiento utilizado por lo siguiente :

- ❑ Los estudios de preinversión tienen como objetivo generar información que permita discriminar entre buenos y malos proyectos, de modo que no es extraño que los niveles de materialización no sean tan altos. Es impensable prescindir de una herramienta de este tipo, dado que los recursos para los subsidios a la inversión siempre son escasos y requieren de un filtro previo que permita una colocación más eficiente.
- ❑ Muchos estudios fueron desarrollados por empresas diferentes a las que en definitiva se materializó el proyecto, ya que se constituyeron legalmente con posterioridad.
- ❑ Muchas empresas después de realizar el estudio, materializaron el proyecto, pero solicitaron el beneficio de urbanización o de activo fijo, que son más atractivos que el beneficio FARCAR, porque implica recursos inmediatos y no recursos de largo plazo.
- ❑ Otras empresas presentaron su solicitud FARCAR, pero ésta fue rechazada por CORFO por diversas razones, entre las cuales figuran los resultados de los estudios de preinversión.

Además, el informe manifiesta que no existiría un seguimiento al desenlace final de este subsidio, lo que es incorrecto, ya que existe un riguroso seguimiento al beneficio entregado, el que termina con la entrega del informe final y con la aprobación por parte de CORFO de este estudio.

Lo que no existe como metodología, salvo en forma esporádica, es un seguimiento posterior a la finalización de este estudio, y es así como en muchas ocasiones la empresa definitivamente se instaló y no solicitó nuevos beneficios a CORFO, por lo que no se encuentran en los registros como empresas instaladas.

En los comienzos de este programa, el porcentaje de éxito inicial fue menor que los años siguientes, esto se debió a que el programa inicialmente, no se contaba con la suficiente experiencia que permitiera una mayor definición en la selección de los proyectos. Esta

situación cambia en los años, aumentando en forma importante el éxito dado a la mayor difusión y aprendizaje logrado con el desarrollo del programa, y por otra parte, existe una mayor selección de las solicitudes presentadas a CORFO.

Eficiencia del Programa.

En estos términos, el informe hace una evaluación desfavorable por los altos costos que significó la creación de cada puesto de trabajo y el costo de las pensiones que se otorgaron, lo que obliga a hacer ciertas precisiones.

Las iniciativas comprendidas en los componentes 1 y 2 surgieron de la mesa de negociaciones entre el Gobierno, la empresa ENACAR S.A y los sindicatos de trabajadores de la empresa. Esto significó que posteriormente sólo correspondía asumir los compromisos pactados, sin posibilidades de realizar modificaciones a los programas. No parece del todo lógico, por tanto, determinar la eficacia o eficiencia de estos programas utilizando metodologías convencionales, ya que en estos casos los resultados quedaron pre-establecidos y no dependían en forma importante del desarrollo de las actividades posteriores.

Economía del Programa.

El informe menciona el costo total del programa, donde un 41% fue destinado a Capacitación, Reinserción Laboral y al Puente de Jubilación. En este punto se debe acotar que, si bien es cierto los montos utilizados en la realización de este proyecto aparecen demasiado altos respecto a un programa normal, estos montos deben necesariamente compararse con la situación existente antes de la realización de este Programa, es decir compararse con los aportes estatales a la empresa ENACAR S.A.

Baste señalar que si se compara el nivel de transferencias que se hace actualmente a ENACAR S.A. con el primer año de aplicación del Programa (1995), el Estado se está ahorrando aproximadamente MM\$12.000 al año. Esto significa que la inversión en el Programa realizada entre los años 1995 y 2002 (equivalente a MM\$23.904), se ha recuperado holgadamente en dos años, gracias a la reducción de las transferencias fiscales.

Por otra parte, los costos de generación de una nueva plaza de trabajo, determinados por este estudio, se comparan con el costo de generación de empleo que tienen otros programas. A nuestro juicio, los empleos generados por este Programa, no son comparables con otros, ya que tienen características especiales, entre las que destacan:

- Son empleos generados en áreas productivas nuevas y en zonas deprimidas económicamente, por lo que están asociados a altas y nuevas inversiones
- Son puestos de trabajo que tienen carácter de indefinidos
- Son empleos que contribuyen, a su vez, a la generación de otros empleos (indirectos)

Se hace un análisis del costo de generación de los empleos, pero no se considera que existe un gran número de empleos que fueron creados por el Programa, pero no apoyados con subsidios CORFO.

Para el análisis de la Mano de Obra generada por este programa, se considera sólo lo apoyado por el componente 4 Mano de Obra, FARCAR, que es una parte del total de puestos de trabajo generados en los diferentes proyectos. A esto se debe agregar:

- ❑ Empresas instaladas que sólo fueron apoyadas con los beneficios contemplados en el componente 3 (Cofinanciamiento de estudios de preinversión, Urbanización de terrenos, etc.)
- ❑ Empresas que fueron apoyadas parcialmente con el beneficio FARCAR.

El análisis económico que se hace para el componente 2, en el cual el informe concluye que: "significó un costo equivalente a 15 años de salarios mínimos", en nuestra opinión es incorrecto, puesto que se refiere a pensiones, y, en el caso más desfavorable, se debió considerar sólo el diferencial aportado por el Estado.

Por otra parte, entendemos que la comparación general que se hace con el salario mínimo es necesaria para efectos de contar con alguna referencia, sin embargo, dado el contexto en que fue generado el Programa, no es claro que haya sido una alternativa disponible en las negociaciones.