



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

INFORME DE SÍNTESIS¹ EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA DE RECONVERSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA DE LA ZONA DEL CARBÓN CORPORACIÓN DE FOMENTO (CORFO).

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.

1. Objetivos del programa.

El Programa de Reconversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón surge como respuesta a los trabajadores afectados por el cierre de la mina de carbón de ENACAR en Lota, de modo de viabilizar política y socialmente el cierre de estas instalaciones, que poseían un déficit operacional desde la década de los ochentas y obligaba año a año al Estado a transferir recursos para cubrir dicho déficit.

El Programa tiene dos objetivos principales:

1.1 Entregar a los mineros despedidos del yacimiento de ENACAR Lota una solución que les permita continuidad en sus ingresos, principalmente a través de dos modalidades: jubilación anticipada y capacitación y reinserción laboral.

1.2 Provocar una reconversión productiva de la Zona del Carbón², generando puestos de trabajo y disminuyendo los elevados niveles de desempleo, mediante un conjunto de incentivos a la inversión productiva y de subsidios a la contratación de mano de obra de la zona.

2. Descripción de los componentes.

El Programa se inicia con la firma de los Protocolos de 1996 y 1997 entre CORFO, a nombre del gobierno, y los sindicatos de ENACAR, en los cuales se especifican los beneficios que recibirá cada trabajador desvinculado de la empresa en función de su edad, sexo, años de trabajo en la mina y años de trabajo en la empresa. La materialización de estos dos Protocolos permite viabilizar desde un punto de vista normativo el Programa y define los beneficios, forma de operar y la población objetivo de los componentes Capacitación y Reinserción y Puente de Jubilación.

¹ El informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al informe final de la evaluación de impacto realizada por el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La evaluación de impacto fue realizada por dicha Universidad en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

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

² Se entiende por Zona del Carbón la Provincia de Arauco y las comunas de Lota y Coronel de la Provincia de Concepción.

El programa tiene 4 componentes que se describen a continuación:

2.1. Componente Capacitación y Reinserción.

Dirigido al grupo de trabajadores de Lota de menor edad y con menos años de trabajo en la mina y en la empresa despedidos en 1996 y 1997³. Se otorgan subvenciones a Agentes de Reinserción Laboral (AR tradicional) para que capaciten a los ex-mineros y los coloquen en puestos de trabajo estables. El monto máximo de subvención por trabajador es de UF 60, UF 5 mensuales durante 12 meses. Cambios posteriores a la reglamentación permitieron que las AR fuesen las mismas empresas contratantes (AR empresas) y que el empleo fuera de carácter dependiente o independiente.

2.2 Componente Puente de Jubilación.

Dirigido al grupo de trabajadores de Lota de mayor edad y con más años de trabajo en la mina y en la empresa, despedidos en 1996 y 1997⁴. A este grupo se le ofrece jubilación anticipada inmediata o jubilación diferida, dependiendo de su edad y antigüedad en la Mina. Para los primeros, ENACAR complementa el fondo previsional hasta asegurar el monto de la pensión mínima acordado⁵ y; para los segundos, se entrega un monto de ingresos mensual y las respectivas cotizaciones previsionales y de salud hasta el momento en que cumpla su edad para jubilar.

2.3 Componente Incentivos a la Inversión.

Entrega subsidios destinados a incentivar las inversiones para generar nuevas fuentes laborales de carácter permanente, siendo éstos de tres tipos:

- a. Subsidio a Estudios de Preinversión: Financió hasta el 80% del costo del estudio de prefactibilidad y hasta el 60% del costo del estudio de factibilidad de un proyecto, con un tope máximo de 8 millones de pesos por empresa.
- b. Subsidio a la Instalación de Empresas: Consistió en varios subsidios destinados a financiar: i) compra de terrenos; ii) urbanización de terrenos; iii) compra de construcciones industriales en determinados Parques Industriales de la Zona del Carbón.
- c. Promotor de Inversiones: Este instrumento consistía en un incentivo a agentes independientes denominados promotores, cuya función era contactar posibles empresas inversionistas, informarles sobre el programa y facilitarles los trámites. Posteriormente, se dio a las empresas la posibilidad de cumplir las labores de los agentes, pudiendo cobrar el incentivo la misma empresa

³ Protocolo 1996: Define como beneficiarios a hombres menores de 45 años y mujeres menores de 40 y, previo informe técnico, a hombres entre 45 y 49 años y mujeres entre 40 y 44 años.

Protocolo 1997: Define como beneficiarios a los hombre menores de 40 años y 16 y 17 años de trabajo en mina, hombres menores de 40 años y 19 o más años de trabajo en la empresa, mujeres mayores de 40 años y 19 o más años de trabajo en la empresa tenían acceso garantizado al componente. Los trabajadores que se encontraban por debajo de los rangos de edad, antigüedad en la empresa y años de trabajo en mina establecidos, accedían al componente solo en la medida que existieran cupos disponibles.

⁴ Protocolo de 1996: Define como beneficiarios a hombres mayores de 50 años y mujeres mayores de 45, además de hombres menores de 45 años pero con más de 18 años de trabajo en mina.

Protocolo de 1997: Define como beneficiarios a hombres mayores de 50 años y mujeres mayores de 45, más hombres entre 45 y 49 y con menos de 18 años de trabajo en mina y hombres de menores de 45 años con más de 18 años de trabajo en mina.

⁵ La pensión mínima acordada fluctúa entre \$70.000 y \$120.000 pesos dependiendo de los años que faltan para jubilar. Para algunos grupos se estableció el 65% del promedio de las últimas 120 remuneraciones imponibles.

que realizaba la inversión. El monto de la subvención variaba entre 5 y 10 millones de pesos, en función del número de empleos generados.

2.4 Componente Subsidio a la Mano de Obra.

Entrega un subsidio por cada trabajador adicional contratado a raíz de la materialización de nuevas inversiones o ampliaciones sustanciales de empresas existentes. Está restringido a los trabajadores con residencia en Zona del Carbón y subvenciona la capacitación y entrenamiento en el puesto de trabajo. El monto del subsidio es variable por comuna correspondiendo a UF 50 por trabajador en las comunas de Lota y Coronel, a UF 80 por trabajador en las comunas de Curanilahue, Lebú y Los Alamos y UF 30 para el resto de la comunas.

3. Descripción y cuantificación de beneficiarios.

3.1 Beneficiarios potenciales.

Los beneficiarios potenciales de los componentes Capacitación y Reinserción y Puente de Jubilación son la totalidad de los trabajadores despedidos de Lota que cumplen los requisitos de edad, años de trabajo en la empresa y años de trabajo en la mina establecidos en los respectivos Protocolos.

Para el componente Capacitación y Reinserción, el Protocolo de 1996² establece 244 beneficiarios; en tanto que el Protocolo de 1997² determina que existen 287 beneficiarios con acceso garantizado al componente y 626 beneficiarios con acceso en función de cupos disponibles, lo que totaliza una población potencial de 1.157 trabajadores.

En el caso del componente Puente de Jubilación, los trabajadores que cumplen los requisitos³ son 229 en Protocolo de 1996 y 392 en el Protocolo de 1997.

Con relación al componente Incentivos a la Inversión, los beneficiarios potenciales son todos los inversionistas nacionales y extranjeros que puedan invertir en la Zona del Carbón, por lo que es imposible determinar su número. Para el componente Subsidio a la Mano de Obra, los beneficiarios potenciales corresponde a la fuerza de trabajo de la Zona del Carbón, que se estima en torno a las 200 mil personas.

3.2 Beneficiarios objetivos.

En general en este programa la población objetivo es coincidente con la población potencial, salvo en el caso del componente Subsidio a la Mano de Obra, en el que se estableció la meta de crear 5.000 nuevos empleos, definiendo así la población objetivo de este componente.

3.3 Beneficiarios efectivos.

Los beneficiarios efectivos del componentes Capacitación y Reinserción son 814 trabajadores⁶, que se desglosan en 237 correspondientes al Protocolo de 1996 y 577 al Protocolo de 1997. El Puente de Jubilación permitió jubilar a 292 trabajadores; 221 correspondientes al Protocolo de 1996 y 73 al Protocolo de 1997, a estos últimos hay que agregar 316 trabajadores que se jubilarán en el periodo 2003-2015, con lo se llegaría a 610 beneficiarios efectivos.

⁶ Considera a los que se capacitaron, a los que renunciaron mientras se capacitaban y a los se colocaron de manera independiente sin recibir capacitación.

Los beneficiarios efectivos del componente Incentivos a la Inversión son las empresas que han recibido uno o más de los subsidios contemplados en el componente: 197 empresas, la que en total han recibido 340 subsidios.

Finalmente respecto del componente Subsidio a la Mano de Obra, los beneficiarios efectivos son los 4.966 trabajadores colocados.

4. Antecedentes financieros.

Los componentes Capacitación y Reinserción, Incentivos a la Inversión y Subsidios a la Mano de Obra son financiados por CORFO, a través de fondos específicos creados para la Zona del Carbón o con el recursos de su presupuesto para programas de Fomento. El componente Puente de Jubilación es financiado por ENACAR, a través de fondos públicos expresamente destinados para tales objetivos.

El gasto público efectivo del Programa para el periodo 1995–2002 alcanza a \$23.904 millones, equivalentes a US\$ 36,6 millones aproximadamente. Hubo aportes de las empresas beneficiarias por \$ 1.640 millones, equivalentes a US\$ 2,5 millones, totalizando un gasto efectivo de \$25.544 millones, equivalentes a US\$ 39,1 millones. El año 1999 muestra el mayor gasto efectivo con un 21,3% del gasto total. Por otra parte, el trienio 1998–2000 concentra el 59% del gasto total del programa en sus años de ejecución.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1. Eficacia del programa

1.1. Resultados a nivel de producto

1.1.1 Producción de los componentes.

Componente Capacitación y Reinserción: 221 de los 244 trabajadores beneficiarios del Protocolo 1996 accedieron a capacitación a través de las AR tradicionales, lo que representa un 91%. De estos, un 68% fueron colocados en nuevos puestos de trabajo por el programa (115) y un 7% se ubicaron en puestos de trabajo de manera independiente, sin recibir capacitación (15).

Respecto del Protocolo de 1997, 281 de los 287 beneficiarios con acceso garantizado entró a cursos de capacitación, lo que representa un 98%. De estos, un 88% fueron colocados en empleos permanentes por el programa (248). Por otra parte, de los 626 beneficiarios con acceso no garantizado, un 30% (189) fueron colocados y recibieron capacitación en el puesto de trabajo (AR empresas); en tanto que un 17% (107) accedieron a puestos de trabajo de manera independiente, lo que implica que se alcanzó una tasa de colocación de un 47%.

Componente Puente de Jubilación: Los beneficiarios potenciales del Protocolo 1996 alcanzaban a 229 trabajadores de los cuales efectivamente se pensionaron el 97% (221). En cuanto al Protocolo 1997, de los 392 beneficiarios potenciales, se han pensionado 73 trabajadores y se pensionarán en el periodo 2003-2012 otros 316, a medida que cumplan los requisitos de edad exigidos, totalizando 389 trabajadores, lo que representa un 99% de cumplimiento.

Componente Incentivos a la Inversión: el número de subsidios entregados alcanza a 340, de los cuales el 75% corresponden a Estudios de Preinversión, el 15% a Promotor de Inversión, el 6% a Urbanización de Terrenos y el 4% a Compra de Terrenos. Se contabilizan 115 empresas que materializaron inversión.

Componente Subsidio a la Mano de Obra: La cobertura sobre la población potencial (fuerza de trabajo de la Zona del Carbón) es del orden del 3%. La cobertura sobre la población objetivo es casi completa, puesto que se generaron de 4.966 puestos de trabajo de los 5.000 planificados, lo que equivale a un 99%.

1.1.2 Resultados de focalización.

En los componentes Capacitación y Reinserción y Puente de Jubilación, la focalización, de acuerdo a los requisitos establecidos para acceder a los distintos componentes (edad, sexo, antigüedad en mina, antigüedad en la empresa), fue casi total, registrándose solamente algunos casos aislados (menos del 1%) de beneficiarios que no cumplían algún requisito.

1.1.3 Percepción y grado de satisfacción de los beneficiarios.

a. Grado de satisfacción de trabajadores ⁷.

El grado de satisfacción de los beneficiarios varía en función de los componentes, siendo en general poco favorables, a saber:

Componente Capacitación y Reinserción: Respecto de la información general recibida por parte de CORFO para acceder al componente⁸, el 65% de los beneficiarios considera que ésta fue regular y solo el 15% la califica como buena⁹. En relación con la utilidad para el desempeño laboral de la capacitación recibida, el 50% de los encuestados la consideró poco (18%) o nada (32%) útil; en tanto que el 7% la calificó como bastante útil y el 15% como muy útil.

Componente Puente de Jubilación: Respecto de la información recibida por parte de ENACAR para acceder al componente, los beneficiarios la consideraron buena en un rango de 32% a 39% para los distintos aspectos consultados (requisitos de acceso, tiempo para jubilar, monto jubilación, beneficios perdidos al salir de ENACAR, proceso para jubilar). Esto significa que casi dos tercios de los beneficiarios la consideró regular o mala.

Respecto al grado de satisfacción con el desarrollo del componente¹⁰, el 44% de los encuestados se mostró satisfecho en diferentes grados (bastante satisfecho, satisfecho, menos satisfecho) y el 56% restante se declaró algo insatisfecho (17%) o muy insatisfecho (39%).

⁷ Esta información se obtuvo de una encuesta dirigida a los ex trabajadores de ENACAR y a los trabajadores con Subsidio a la Mano de Obra. Se definieron cuatro marcos muestrales o universos, a partir de los cuales se definieron los siguientes tamaños de muestras.

i) Componente Capacitación y Reinserción: 165 trabajadores

ii) Componente Puente de Jubilación: 118 trabajadores .

iii) Base: 391 trabajadores que no participaron en Componentes Capacitación y Reinserción ni Puente de Jubilación.

iv) Componente Subsidio a la Mano de Obra: 40 trabajadores ex ENACAR y 314 beneficiarios no ENACAR.

⁸ Esta evaluación se desprende de una pregunta (pregunta n°35) que pide una apreciación global sobre la información recibida.

⁹ La escala es de tres niveles Buena, Regular y Mala.

¹⁰ Esta evaluación se desprende de una pregunta (pregunta n°9) referida a la apreciación global del desempeño del componente.

Componente Subsidio a la Mano de Obra: Respecto de la utilidad de la capacitación recibida en la empresa, el 53% de los beneficiarios la consideró muy útil o bastante útil. Solo un porcentaje bajo de trabajadores opinó que la capacitación fue poco útil (3%) o nada útil (1.2%).

b. Grado de satisfacción de empresarios

Se entrevistó un total de 16 empresas beneficiarias de los componentes Incentivos a la Inversión y Subsidio a la Mano de Obra. En general, el grado de satisfacción fue elevado.

Respecto de la información recibida la calificación promedio otorgada por los empresario fluctúa, según tipo de subsidio, entre 5,5 y 6¹¹. El monto de subsidio recibido tuvo también una alta calificación pero con mayor variación (la nota promedio estuvo en el rango 5,1 a 7). La oportunidad en la entrega de los subsidios fue el aspecto relativamente peor evaluado, con calificaciones promedio que variaron entre 4,7 y 6,7, evidenciando disconformidad con algunas demoras y controles.

1.2. Resultados Intermedios.

Componente Capacitación y Reinserción: a nivel de resultados intermedios, la evaluación se realiza mediante los siguientes indicadores:

a. Desenlace laboral independiente de los trabajadores colocados AR Tradicional

El Protocolo 1996 privilegió la búsqueda de empleos dependientes, lo que se refleja en que el 91% (105) de los trabajadores colocados tuvieron desenlace dependiente y sólo el 13% (15) tuvieron desenlace independiente. El Protocolo 1997 extendió la subvención a los trabajadores que iniciaran actividades independientes, incentivando dicho desenlace. Los resultados fueron notablemente distintos; de un total de 248 trabajadores colocados, un 42% tuvieron desenlace independiente.

b. Permanencia en puestos de trabajo:

Del Protocolo 1996, 65 de los 105 trabajadores colocados por las AR tradicionales permanecían en sus puestos de trabajo a julio de 1999, lo que representa un 62%. A la misma fecha, del Protocolo 1997 permanecían 209 de los 248 trabajadores colocados por las AR Tradicionales, es decir, un 84%¹². A octubre de 2000, el 68% de los 248 colocados permanecía en puestos de trabajo. Asimismo, de los 189 trabajadores colocados por las AR Empresas, 172 permanecían trabajando a octubre 2000, alcanzando un 91%.

c. Rotación laboral.

Respecto de las causas de no permanencia, los trabajadores del Protocolo 1996 señalan como motivos principales en un 28% de los casos la renuncia voluntaria, en un 45% despidos y en un 27% abandono del trabajo. En el caso del Protocolo 1997, de los 39 trabajadores colocados por las AR Tradicional que no permanecían colocados a julio de 1999, un 23% habían renunciado voluntariamente y un 77% habían sido despedidos principalmente por incumplimiento laboral. Por su parte, de los 17 trabajadores colocados por AR Empresas que no permanecían trabajando, un 35% se explicaban por renuncia voluntaria, un 59% por despidos y un 6% a cambio voluntario de trabajo.

¹¹ En la escala de 1 a 7.

¹² Evaluación realizada por Consultora Las Torres.

Lo anterior estaría reflejando la dificultad de los ex mineros de Lota para adaptarse a un mercado laboral diferente al de su experiencia anterior, lo que les dificulta conservar su trabajo.

Componente Incentivos a la Inversión: Respecto de las inversiones realizadas es difícil evaluar en forma independiente los Componentes Incentivos a la Inversión y Subsidio a la Mano de Obra, debido a que la inversión es una respuesta al paquete de subsidios y, salvo el caso en que sólo se solicitó un subsidio, no es posible saber cuanto de la inversión se atribuye a cada uno de los subsidios en particular. No obstante lo anterior, la evaluación se realizó mediante los siguientes indicadores.

a. Monto de subsidios.

El monto total de subsidios en el periodo 1995–2002 alcanzó a \$4.532 millones. Debido a su elevado monto individual, el subsidio para Urbanización de Terrenos concentró el 41% del total, no obstante el bajo número de operaciones (20). La totalidad de los subsidios asociados al componente Incentivos a la Inversión representaron un 4% de la inversión total adicional.

b. Permanencia de las inversiones.

De 100 operaciones de inversión materializadas hasta fines del año 2001, presentadas por 69 empresas, un 75% permanecen en actividad a marzo de 2002¹³.

c. Ampliaciones y proyectos nuevos.

De los 100 proyectos de inversión materializados hasta fines del año 2001, 65 son proyectos nuevos realizados por 63 empresas y 35 proyectos de ampliación, de los cuales 29 correspondieron a ampliaciones de los proyectos nuevos generados por las mismas 63 empresas⁹; es decir, sólo 6 empresas ampliaron inversiones ya existentes previo al programa. Esto muestra un resultado exitoso desde el punto de vista de que el programa generó efectivamente incentivos para la instalación de nuevas empresas y nuevos proyectos.

Componente Subsidio a la Mano de Obra⁹:

a. Empleos adicionales.

Los 75 proyectos con permanencia que iniciaron actividades con 3.687 puestos acogidos al Subsidio a la Mano de Obra, a enero del 2002 presentaban una dotación de 5.357 trabajadores, es decir, 1.670 trabajadores adicionales a los acogidos al subsidio, lo que representa un incremento de un 45% respecto a la dotación inicial.

b. Rotación de los cupos de subsidio.

La rotación para una muestra de 40 empresas alcanzó a un 36%, se reemplazaron 755 trabajadores de un total de 2.121.

c. Nivel de remuneraciones de los beneficiarios.

Para un muestra de 961 trabajadores acogidos al Subsidio a la Mano de Obra se constató una remuneración imponible promedio de \$ 170.100, con un valor mínimo de \$ 102.000, equivalente al salario mínimo legal, y un valor máximo de \$ 233.000. Las empresas grandes pagaron los salarios

¹³ Fuente de información "Informe Final de la consultora SERPROCOM LTDA", marzo del 2002.

promedios más elevados. Para esta misma muestra, el subsidio representó en promedio el 64% de la remuneración pagada durante el período de vigencia del mismo.

1.3. Resultados a nivel de impacto

Los resultados de la evaluación de impacto sólo muestran un efecto positivo y robusto para el caso del componente Capacitación y Reinserción cuando la capacitación fue realizada a través de las AR Tradicionales. En este caso se constata una diferencial positiva de ingresos de \$10.000 mensuales promedio por beneficiario. Esta cifra es el resultado de un promedio de tres años (1999, 2000 y 2001) en que dicho diferencial es positivo y significativo (con un valor promedio para los tres años de \$ 21.000 mensuales), y otros tres años (1998, 2002 y 2003) en que ese diferencial no es estadísticamente significativo.

En el caso del componente Capacitación y Reinserción bajo la modalidad AR Empresas y del componente Subsidio a la Mano de Obra, las diferencias de remuneraciones no fueron estadísticamente significativas, por lo cual no se puede hablar de beneficio de la capacitación.

No se evaluó el impacto de los componentes Incentivos a la Inversión y Puente de Jubilación, por considerarse que no es pertinente desde el punto de vista metodológico. En el primer caso no fue posible aplicar la metodología por la imposibilidad de construir un grupo de control, mientras que en el segundo caso por considerarse que dada la naturaleza del beneficio no es aplicable una evaluación de impacto.

2. Uso de recursos

2.1. Economía

El porcentaje de aportes de los beneficiarios respecto del gasto total del programa, correspondiente a los subcomponentes Estudios de Preinversión y Subsidio para la Compra de Terrenos¹⁴ del componente Incentivos a la Inversión, fue de un 42% en promedio para el período evaluado.

2.2. Eficiencia

En el componente Capacitación y Reinserción, los costos de generación de cada empleo varían entre los \$ 900 miles (trabajadores con desenlace laboral independiente) y los \$ 4,5 millones (trabajadores colocados a través de AR empresas), representando este último valor cerca de 40 meses de salario mínimo. El costo promedio por trabajador colocado en el caso del Subsidio a la Mano de Obra fue de \$ 1,9 millones.

El costo promedio de las pensiones anticipadas del protocolo 1997 superó los \$20 millones por trabajador jubilado. Este monto, equivalente a unos 15 años de salarios mínimos, sugiere la existencia de soluciones alternativas de menor costo.

¹⁴ Solo en estos subcomponentes es requisito cofinanciar un porcentaje del costo del proyecto.

3. Desempeño global del programa.

La evaluación del desempeño global del programa puede enfocarse desde diferentes perspectivas metodológicas. La primera comparando los costos del programa con los costos para el Estado de mantener operando la mina de ENACAR en Lota. La segunda comparando los costos del programa con costos de otras alternativas que el Estado podría haber implementado para solucionar el problema de los trabajadores de Lota, por ejemplo el costo de haber implementado solo el componente puente de jubilación¹⁵. La tercera comparando los beneficios y costos medibles del programa. Esta es la opción utilizada en la presente evaluación.

La evaluación de desempeño global muestra que en todos los casos, los componentes Capacitación y Reinserción y Subsidio a la Mano de Obra tienen un VAN social negativo, ya que el valor presente de los costos supera ampliamente al valor presente de los beneficios¹⁶. Es así como en el componente Capacitación y Reinserción modalidad AR Tradicional el VAN social es - \$ 1.611.187 por beneficiario. En el mismo componente modalidad AR Empresa el VAN social es - \$ 4.463.400 por beneficiario. Finalmente en el caso del componente Subsidio a la Mano de Obra el VAN social es - \$ 2.820.000 por beneficiario¹⁷.

En el componente Incentivos a la Inversión, cada peso de subsidio generó una inversión nueva por \$26,4, lo que se considera exitoso, aunque no es posible determinar cuantas de estas inversiones se hubieran realizado de todas maneras, sin la presencia de los incentivos.

La evaluación global del programa no considera el costo que involucraba financiar las operaciones de la mina de Lota, cifra que alcanzó a \$6.585 millones el año 1997. Por otra parte, tampoco fue posible cuantificar los beneficios derivados de otorgar una solución al problema social derivado del cierre de las instalaciones de ENACAR en Lota.

4. Justificación de la continuidad del programa.

Los componentes Capacitación y Reinserción y Puente de Jubilación representan programas finalizados en términos de la incorporación de nuevos beneficiarios. El componente Puente de Jubilación seguirá durante varios años financiando las cotizaciones previsionales de los trabajadores que jubilarán en el período 2003–2012, ello representa un compromiso económico y financiero de ENACAR con esos trabajadores y no una continuación del programa.

Si un nuevo diagnóstico de la autoridad señalara la conveniencia de generar nuevamente incentivos a la inversión y el empleo, ello implicaría el diseño de nuevos programas acordes con los objetivos que se planteen, la experiencia pasada y el nuevo estadio de desarrollo de la zona del carbón.

5. Principales recomendaciones

La principal recomendación es que en futuros programas de este tipo, se enfatice el tema de la eficiencia de las opciones elegidas, dada la gran diferencia que se observa en el costo y beneficio de

¹⁵ Considerando que el costo promedio por trabajador de las pensiones anticipadas por jubilación durante el período fue de aprox. 28 millones, el costo total de entregar puente de jubilación a la totalidad de los trabajadores beneficiados por el programa hubiese sido de \$30.085 millones en vez de los 25.542 millones de gasto del programa.

¹⁶ Como beneficio se considera el mayor ingreso (\$10.000 mensuales por beneficiario) obtenido por los beneficiarios de la capacitación a través de AR tradicionales.

¹⁷ El VAN se calculó para 6 años, 1998–2003.

las diferentes modalidades de soluciones al desempleo. En este sentido se previene sobre el elevado costo de las soluciones vía pensiones anticipadas y la elevada sensibilidad de dicho costo a las edades actuales de las personas y los montos mínimos de jubilación garantizados.

La generación de trabajos con desenlace independiente aparece como la solución de menor costo, lo que lleva a recomendar, en futuras medidas de este tipo, profundizar el desarrollo de esta modalidad.

Se recomienda mejorar los mecanismos de control y fiscalización en programas de este tipo, puesto que se constató, a través de las encuestas realizadas a los trabajadores beneficiarios, que en algunos casos la capacitación estipulada a través de la modalidad AR empresas no se realizó.

Considerando que el Subsidio a la Mano de Obra presenta resultados positivos respecto de la inducción de inversiones, se sugiere que el diseño y selección de los tipos de incentivos a la inversión privilegien esta alternativa, respecto de aquellos menos efectivos en este campo, como fue el Subsidio a los Estudios de Preinversión. Se sugiere considerar la opinión del sector empresarial en el diseño de estos instrumentos.

Finalmente, la experiencia acumulada por CORFO en el diseño e implementación de sus programas “regulares” de fomento al empleo y la inversión, debe ser considerada un insumo valioso a la hora de enfrentar situaciones especiales como la de la Zona del Carbón. En estos casos, se recomienda perfeccionar y ampliar los programas “regulares” en lo que sea necesario para cubrir estas situaciones especiales.