

MINUTA EJECUTIVA

Evaluación de Programas Nuevos (EPN)

Programa Subsidio al Empleo Juvenil (Ley 20.338)

Elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final del Diseño de Evaluación del *Programa Subsidio al Empleo Juvenil* desarrollado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile que cuenta con el apoyo del Panel Asesor Internacional. Al ser un documento externo, los juicios contenidos en el Informe son de responsabilidad de quienes lo elaboraron y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

DICIEMBRE 2009

MINUTA EJECUTIVA¹
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS NUEVOS
PROGRAMA SUBSIDIO AL EMPLEO JUVENIL

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$ 33.733 millones

El protocolo de acuerdo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos 2009 propuso que dentro de la línea de Evaluación de Programas Nuevos se diseñara la evaluación del componente de la Reforma Previsional “Subsidio a la Contratación y Cotización de Jóvenes”. No obstante, mientras se diseñaba dicha evaluación, como respuesta a la crisis económica y a la necesidad de fortalecer el empleo, se incluyó dentro del plan de estímulo económico el Subsidio al Empleo Juvenil que fue promulgado en la Ley 20.338 de fecha 01-04-2009.

La población objetivo de este subsidio y sus objetivos son similares a los del “Subsidio a la Contratación y Cotización de Jóvenes”, pero sus beneficios son mayores y excluyentes. Considerando lo anterior, el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Panel Asesor Internacional, sugirieron que al que se le debía diseñar su evaluación en la Línea de Evaluación de Programas Nuevos fuera el “Subsidio al Empleo Juvenil”,

1. Objetivo y descripción del programa

a) Objetivo del Subsidio

Mejorar el nivel de empleo estimulando la oferta de trabajo de los jóvenes y la demanda de trabajo asalariado para jóvenes. Se espera que logre un aumento en el porcentaje de jóvenes que trabajan como asalariados, y por tanto, en el porcentaje de jóvenes que estarán cotizando en sus primeros años laborales.

b) Descripción del programa

La ley N°20.338, que comenzó a regir desde el 1 de Julio de 2009, establece un subsidio al empleo juvenil, tanto para el trabajador como para el empleador. Este subsidio abarca a todos los trabajadores en el rango de entre 18 y 24 años de edad, que pertenezcan a hogares correspondientes al 40% más vulnerable de la población de acuerdo a la Ficha de Protección Social. El subsidio entrega un monto proporcional al salario original de un 30% (20% al trabajador y 10% al empleador) para remuneraciones mínimas y con un porcentaje decreciente hasta llegar a los \$360 mil mensuales, ingreso en el que se deja de recibir el subsidio. Los trabajadores independientes también podrán recibir el beneficio. Para recibir el subsidio es requisito que las cotizaciones obligatorias de pensiones y salud del trabajador estén al día. El trabajador y la empresa (si corresponde) deberán solicitar la entrega del subsidio de forma independiente, pudiéndose entregar una parte del subsidio sin que se esté

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final del Diseño de Evaluación del Subsidio al Empleo Juvenil, desarrollado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Panel Asesor Internacional, en el marco de la Línea de Evaluación de Programas Nuevos de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en el convenio con la Universidad de Chile. Al ser un documento elaborado por una entidad externa, los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de quienes lo elaboraron y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

entregando la otra. El pago se hace de forma mensual para el empleador y en forma anual para el trabajador, quien puede solicitar que se le entreguen pagos mensuales².

Mientras no sea obligatorio cotizar para trabajadores independientes, se calcula el subsidio en base a las rentas totales, pero se paga sólo por las rentas por las que haya cotizado.

El subsidio se extingue a los 21 años si el joven no ha terminado la educación media. Existen dos situaciones que permitan al joven prorrogar la entrega del subsidio: en caso que hayan estudiado en la educación superior, y en caso de madres que hayan tenido hijos, quienes pueden extender el período de pago hasta por el tiempo total de prenatal y postnatal.

La postulación se realiza vía web y no requiere ningún trámite ni documento. Los trabajadores para postular deben ingresar su RUT. Las empresas tienen que ingresar el RUT de todos sus trabajadores que podrían recibir el subsidio en la página www.subsidioempleojoven.cl.

2. Propuesta de Estrategias de Evaluación

Esta propuesta fue respaldada por el Panel Asesor Internacional, conformado por académicos expertos en evaluación: Orazio Attanasio (University College London), Jere Behrman (University of Pennsylvania), Paul Gertler (University of California, Berkeley), Petra Todd (University of Pennsylvania), David Bravo (Universidad de Chile) y Claudia Martínez (Universidad de Chile), lo cual consta en “Acta de la Reunión del Panel Asesor Internacional para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, en el Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2010.

a. Estrategia de Promoción Aleatoria del Subsidio para Empresas

El objetivo es evaluar el impacto del nuevo subsidio para el empleo juvenil (SEJ) en las planillas de las empresas, especialmente en el tipo de trabajadores que contratan y sus salarios. Con este propósito, se promoverá de manera aleatoria el nuevo subsidio para jóvenes en alrededor de 700 empresas que no hayan solicitado aún este beneficio. Se espera que gracias a esta promoción algunas empresas soliciten el subsidio al empleo.

El diseño de la evaluación plantea la comparación de las empresas que recibirán la promoción con empresas de características similares, pero que no hayan recibido dicha promoción. Lo anterior significa que esta estrategia de evaluación, se utilizará como variable instrumental la “promoción”, lo que permitirá estimar cómo el subsidio afecta los resultados de esas empresas y sus trabajadores.

Para realizar una estimación del impacto del programa por medio de una variable instrumental se requiere que:

- i. La variable instrumental no esté correlacionada con las variables relevantes.
Esta condición se cumple en este caso, ya que la “promoción” es generada de forma aleatoria.

² Estos pagos corresponderán al 75% del pago del subsidio que le correspondería y se reliquidarán a final de año.

- ii. La variable instrumental debe estar correlacionada con la variable cuyo efecto se busca explicar.

Este supuesto se cumplirá sólo si la “promoción” es efectiva en lograr que las empresas tomen el subsidio.

Considerando que ambas condiciones se cumplan, la estimación se realiza de la siguiente forma:

1. Se estima una ecuación en la que se genera una predicción de la variable que se busca explicar, denotada como t (el Subsidio al Empleo) por medio de la variable instrumental denotada como D (“promoción”).

$$t_j = \beta_0 + \beta_1 D_j + e_j$$

2. Se estima una ecuación en la que se estudia el impacto de la variable instrumental (“promoción”) en las variables de resultado, denotada como Y (contratación de jóvenes, salarios, etc.)

$$Y_j = \theta_0 + \theta_1 \hat{t}_j + \mu_j$$

Con esto, es posible estimar el impacto del Subsidio al Empleo en las variables de resultado.

Se considera la realización de un piloto para validar la factibilidad de este estudio, tanto en cuanto a los supuestos de que las empresas se pueden ver motivadas a tomar el subsidio dado que reciben visitas de promoción, como a los instrumentos que se utilizarán en la promoción a empresas.

El marco muestral propuesto se construirá a partir del catastro de empresas que será elaborado utilizando las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos o del Seguro de Cesantía, del cual se extraerá una muestra aleatoria y estratificada por tamaño de empresa. Posteriormente, se sortearán de esta muestra las empresas que recibirán la estrategia de promoción, quedando el resto como un grupo de control.

La estrategia de promoción consistirá en una entrevista con el propietario o gerente general de la empresa. En esta entrevista se entregará material explicativo del subsidio a la empresa. Además existirá la posibilidad de inscribir a la empresa inmediatamente para la recepción del subsidio, con todos sus trabajadores elegibles. En la entrevista también se aplicaría una encuesta sobre las identidades y cantidad de trabajadores contratados por la empresa. Posteriormente, se seguirá a los trabajadores identificados en ésta encuesta a través de datos administrativos.

Calendario de Evaluación

Actividad	Mes
Informe aplicación de estudio piloto sobre 50 empresas	Segundo trimestre 2010
Implementación de la promoción en empresas incluyendo primera ronda de encuestas	Segundo trimestre 2010
Informe con Análisis de resultados en participación	Primer trimestre 2011
Informe con Análisis de resultados	Tercer trimestre 2011

b. Estudio Utilizando Datos Administrativos

La estrategia que se propone en este estudio se basa en la amplia disponibilidad de datos administrativos vinculados a: Seguro de Cesantía; información de la Ficha de Protección Social e información proveniente de la administración del Subsidio al Empleo Juvenil. La vinculación por medio del RUT de las bases de datos mencionadas, permite la realización de un monitoreo de la utilización del subsidio y de evaluación del impacto por medio del análisis del comportamiento de beneficiarios y no beneficiarios situados en el margen de los requisitos para acceder al subsidio.

- i) Monitoreo de utilización del subsidio: se podrá analizar las características de los participantes y no participantes en la entrega de subsidio. Esto permitirá realizar el seguimiento de la cobertura del subsidio, sin embargo no permitirá conocer las razones del comportamiento de dicha cobertura.
- ii) Comparación de jóvenes que están en el margen del cumplimiento de los requisitos de edad: Dado que el subsidio se aplica a jóvenes de entre 18 y 24 años, se utilizará como grupo de comparación a los jóvenes no elegibles de 25 o 26 años y se medirá si los resultados de ambos grupos han variado desde la implementación del subsidio.
- iii) Comparación de jóvenes que están en el margen del cumplimiento del requisito de puntaje de la Ficha de Protección Social: siguiendo la misma lógica anterior, y como una forma de estimar alternativamente el impacto del subsidio, se propone utilizar la información proveniente de la Ficha de Protección Social para comparar jóvenes del rango etario relevante en la vecindad del 40% del límite de ingresos requerido. De allí que se podrá, por ejemplo, utilizar al grupo que está entre los percentiles 38 y 40, que pueden acceder al subsidio, y compararlos con quienes están en los percentiles 41 a 43.

Calendario de Evaluación

Actividad	Mes
Realización de Términos de Referencia del estudio y licitación del estudio. Obtención de bases de datos vinculadas innominadas	Segundo trimestre 2010
Informe de avance: Análisis de seguimiento y monitoreo	Tercer trimestre 2010
Informe Final: incluye análisis de impacto, considerando grupos etarios y puntajes FPS en el margen de los requisitos	Cuarto trimestre 2010

3. Resultados según Estrategia

A continuación se presentan los resultados esperados del programa a nivel de producto, intermedio y final, señalando la estrategia de evaluación mediante la cual serán abordados.

Indicador de Resultado	Promoción aleatoria sobre empresas	Análisis con grupo de control en los márgenes de edad y puntaje FPS más monitoreo de la entrega del subsidio con datos administrativos
I. Resultados a nivel de producto:		
Número de subsidios recibidos por los trabajadores y por las empresas;	Si	Si
Características de las empresas y de los trabajadores que reciben el subsidio;	Si	Si
Características de las empresas y de los trabajadores que siendo elegibles no postulan al programa o determinantes de no postular. Análisis de la forma en que la elegibilidad para otros subsidios afecta éste.	Si	
Conocimiento del subsidio medido como la proporción de potenciales beneficiarios que conocen la medida.	Si	
II. Resultados esperados a nivel intermedio:		
Aumento en el ahorro previsional de los jóvenes;		Si
Número de trabajadores independientes con cotizaciones previsionales;		Si
III. Resultados finales:		
Aumento atribuible al programa en la proporción de jóvenes que trabajan sobre el número de jóvenes (empleo);		Si
Aumento atribuible al programa en la proporción de jóvenes que trabajan como asalariados sobre el número de jóvenes (formalidad)		Si
Aumento atribuible al programa en el número de jóvenes participando en el mercado laboral sobre el número total de jóvenes (participación);		Si
Aumento atribuible al programa en la proporción de jóvenes que cotizan sobre el total de jóvenes;		Si

Indicador de Resultado	Promoción aleatoria sobre empresas	Análisis con grupo de control en los márgenes de edad y puntaje FPS más monitoreo de la ley con datos administrativos
Aumento atribuible en el programa en el ingreso total de los jóvenes;		Si
Disminución en nivel de pobreza de familias gracias al subsidio de los jóvenes.		Si
IV. Resultados no contemplados en los objetivos del programa:		
Cambios atribuibles al programa en los patrones de contratación por sustitución de jóvenes no elegibles por elegibles;	Si	



GOBIERNO DE CHILE
SENCE

ORD. N° 1892 /

ANT. : Oficio N° 1444

MAT. : Lo que indica

SANTIAGO, 31 DIC 2009

DE : JUAN MANUEL CASTRO
DIRECTOR
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO

A : ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR
DIRECCION DE PRESUPUESTO

En atención a oficio citado en el antecedente, el cual solicita la opinión respecto al diseño propuesta por el Centro de Micro datos del Departamento de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile para la evaluación del programa de subsidio al Empleo Joven creado mediante la ley 20.338, que administra el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, expongo lo siguiente:

1. La metodología de análisis para realizar la evaluación del subsidio y los productos finales del estudio, constituirán elementos muy relevantes para visualizar el impacto del programa en la población usuaria en el corto y mediano plazo. Fundamentalmente en el comportamiento en las contrataciones de trabajadores jóvenes en las empresas y su influencia en las remuneraciones y tiempo de permanencia.
2. Sin perjuicio de lo anterior, se solicita la consideración de los siguientes factores en el desarrollo del estudio:
 - a) Incluir el análisis de género (Hombre/mujer)
 - b) Determinar como ha impactado el subsidio en las cotizaciones de trabajadores independientes
 - c) Analizar si el subsidio ha contribuido a que los empleadores paguen dentro de los plazos legales, las cotizaciones de sus trabajadores
 - d) Establecer como incide este subsidio en la fijación del monto de las remuneraciones para los trabajadores
 - e) Entregar un análisis de la población usuaria potencial tanto en empleadores como trabajadores, y el impacto que ha tenido el en las tasas de desempleo

Sin otro particular, saluda atentamente a usted



JUAN MANUEL CASTRO REBOLLEDO
DIRECTOR NACIONAL (S)
SENCE



OFICIO ORDINARIO N° 34665-2009-12-30

ANT.: Oficio Ordinario 1444 de 17 de Diciembre de 2009 de Director de Presupuestos a Superintendente de Pensiones

MAT.: Respuestas a Informes Finales sobre Propuestas de Evaluación de Programas Nuevos

SANTIAGO,

DE: SUPERINTENDENTE (S) DE PENSIONES

A: SEÑOR ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

1. Esta Superintendencia concuerda con la propuesta de evaluación del Subsidio al Empleo Juvenil (Ley N° 20.338) realizada por el Centro de Microdatos y el Panel Internacional. La propuesta está bien explicada respecto de las posibilidades de evaluación, sus alcances y limitaciones, la metodología a utilizar y las variables resultados sobre las que se medirá el efecto del Subsidio.
2. Esta Superintendencia concuerda con la propuesta de evaluación del Programa de Aumento de Cobertura Provisional y Nivel de Pensiones de Mujeres realizada por el Centro de Microdatos y el Panel Internacional. La combinación de estrategias de evaluación permitirá verificar la robustez de los resultados y contar con una visión integral de los efectos de la Reforma Previsional en las decisiones de los individuos.

Saluda atentamente a usted,



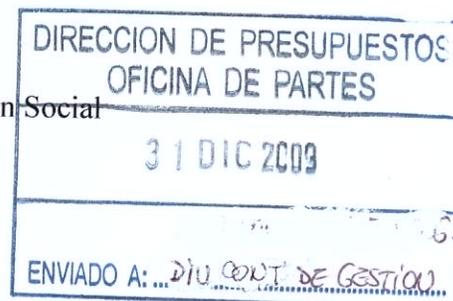
RENATO HAMEL MATURANA
Superintendente (s) de Pensiones

PGC/XQD/vps

Distribución:

- Sr. Director de Presupuestos
- Sra. Alicia Díaz, Jefa de Estudios Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Arch. División Estudios
- Arch. Oficina de Partes

EST/IN- 149





GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

ORD. : N° 28.12.2009*008402

ANT. : Oficio N° 1444, del 17 de diciembre de 2009, del Director de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

MAT. : Aprueba Informe Evaluación de Impacto al Subsidio al Empleo Juvenil.

DE : SUBSECRETARIO DE PREVISIÓN SOCIAL (S)

A : DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

1. De acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Acuerdo que acompañó el despacho del proyecto de ley de Presupuestos de 2009, y que comprometió la evaluación de cinco iniciativas a través de la línea de Evaluación de Programas Nuevos (EPN), dentro de las cuales se encuentra el Subsidio al Empleo Juvenil (Ley N° 20.338), para el que se ha diseñado una evaluación de impacto propuesto por el Centro de Microdatos del Departamento de Economía y Negocios de la Universidad de Chile y por el Panel Internacional Asesor, la opinión de esta Subsecretaría es la siguiente:

- a) Que si bien existió el acuerdo de incluir el Subsidio a la Contratación y Cotización de Jóvenes en el listado de programas a evaluar por medio de la Línea de Evaluación de Programas Nuevos, también fue promulgada una ley que subsidia los ingresos de los jóvenes y que entró en vigencia el 1° de Julio de 2009, la que entre sus beneficios también considera un subsidio a la contratación y un subsidio al trabajador.
- b) Dicha innovación ha venido a hacer más complejo el diseño de una evaluación de impacto para la norma original de la Ley 20.255, y por lo tanto resulta razonable la recomendación formulada por el Centro de Microdatos y el Panel Internacional en orden a no evaluar el subsidio de la Reforma Previsional, el que se puede prever tendrá muy baja cobertura ante la concurrencia del nuevo subsidio y, más bien, concentrar una estrategia de evaluación para el nuevo subsidio al empleo juvenil.
- c) Que la propuesta metodológica recomendada por el Panel Internacional Asesor, de establecer un mecanismo de promoción del uso de la ley a un grupo aleatorio de empresas, con el objeto de determinar por medio de una estimación vía variables instrumentales el impacto de la ley en la conducta de las empresas, es compartida por esta Subsecretaría, así como la aplicación del plan de análisis propuesto a partir de las bases de datos disponibles.

Reforma Previsional  Chile se la ganó

HUERFANOS 1273. 5° PISO - SANTIAGO INFORMACIONES: 800 64 60 90 FAX 02 - 753 06 85



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

- d) Para los efectos indicados con anterioridad, esta Subsecretaría se compromete a apoyar el desarrollo de las actividades consideradas en el Informe N°2: Diseño Evaluación de Programas Nuevos (Versión final revisada). Subsidio al Empleo Juvenil (Ley N°20.338), del 15 de octubre de 2009.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.



PEDRO CONTADOR ABRAHAM
Subsecretario de Previsión Social
Subrogante

MYP/amm.

DISTRIBUCIÓN:

- Director de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

C. C.:

- Gabinete Subsecretaría de Previsión Social.
- División de Coordinación Institucional.
- Oficina de Partes Folio N° 20.538.

Folio 20.538



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Reg. 064 /AT

OFICIO N° 1444

ANT.: Ord. N°843 del 08 de septiembre de 2008.

MAT.: Envío Informe Final propuesta evaluación de programas nuevos.

SANTIAGO, 17 DIC. 2009

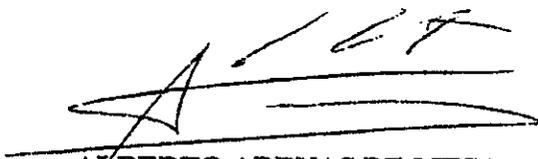
DE : SR. ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

A : SRA. CLAUDIA SERRANO MADRID
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1. El Protocolo de Acuerdo que acompañó el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos del año 2009, comprometió la evaluación de cinco iniciativas a través de la línea de Evaluación de Programas Nuevos (EPN), cuyo objetivo es avanzar hacia el diseño de evaluaciones de programas desde su inicio, permitiendo elaborar líneas bases que faciliten la futura evaluación de impacto de los mismos. Dentro de estas iniciativas se encuentran el Subsidio al Empleo Juvenil (Ley N°20.338) y el Aumento de Cobertura Previsional y Nivel de Pensiones de Mujeres.
2. Esta nueva línea de evaluación considera el apoyo de un Panel Internacional Asesor conformado por académicos de gran prestigio y experiencia en materia de diseño e implementación de evaluaciones de impacto y del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Este equipo de evaluadores externos durante 2009 ha elaborado el diseño de las estrategias que permitirán evaluar el impacto de cada una de las iniciativas incluidas en el Protocolo de Acuerdo.
3. De acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Acuerdo, corresponde enviar al H. Congreso Nacional, los diseños finales de las evaluaciones de impacto del Subsidio a la Contratación y Cotización de Jóvenes y del Aumento de Cobertura Previsional y Nivel de Pensiones de Mujeres (se adjuntan ambos informes). Con este objeto, solicito a Ud. se elabore, para cada uno de ellos, una respuesta institucional que refleje la opinión de su institución frente al diseño de evaluación propuesto por el Centro de Microdatos y el Panel Asesor Internacional y el compromiso con las actividades que implicará la implementación de estos diseños durante el periodo 2010.
4. La respuesta institucional de ambos programas se adjuntará a los respectivos informes finales de diseño que serán enviados próximamente al Congreso, por lo que solicito que estas respuestas sean enviadas a esta Dirección a más tardar el día 22 de diciembre de 2009.

5. Cabe recordar que durante el desarrollo de este trabajo se contó con la participación de los profesionales de su Ministerio designados como contrapartes. El proceso de evaluación consideró la entrega de informes preliminares, los que fueron enviados oportunamente a su institución para comentarios, efectuándose además las reuniones técnicas respectivas.
6. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de su institución en el trabajo realizado hasta la fecha, en particular a los profesionales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Superintendencia de Pensiones, Subsecretaría de Previsión Social, Instituto de Previsión Social; así como a Alicia Díaz, Jefa del Departamento de Estudios.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.



ALBERTO ARENAS DE MESA
Director de Presupuestos



HBH/RE

Distribución:

- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- Superintendencia de Pensiones
- Subsecretaría de Previsión Social
- Instituto de Previsión Social
- Jefa Departamento de Estudios, Ministerio del Trabajo
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo DAT