



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMAS DE EMPLEO CON APOYO FISCAL

**MINISTERIO DEL INTERIOR - MINISTERIO DE
AGRICULTURA - MINISTERIO DEL TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL - MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

ENERO 2005



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

INFORME DE SÍNTESIS¹ EVALUACIÓN DE IMPACTO DE PROGRAMAS DE EMPLEO CON APOYO FISCAL

I. Descripción de los Programas

Los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal evaluados y sus instituciones responsables son: Proempleo - Subsecretaría del Trabajo; Programa de Emergencia de Empleo - CONAF; Programa de Empleo del Fondo de Absorción de Cesantía - Subsecretaría del Interior; Programa de Mejoramiento Urbano - Subsecretaría de Desarrollo Regional; Programa de Reinserción Laboral y Empleo - FOSIS; y Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra - SENCE. Estos pueden ser agrupados en tres categorías. Las primeras cuatro instituciones proveen empleo directo, es decir contratan a trabajadores desempleados. El programa de SENCE, en cambio, subsidia la contratación por parte de empresas privadas. Por último el programa de FOSIS fomenta el autoemprendimiento de los beneficiarios, sin proveer un empleo formal necesariamente.

Los programas de empleo con apoyo fiscal reciben una asignación presupuestaria por parte del Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de la glosa 13 de la asignación del Fondo de Contingencia contra el Desempleo en la Ley de Presupuestos. Este Fondo de contingencia es un mecanismo para canalizar recursos fiscales para el financiamiento de planes, programas e inversiones públicas generadoras de empleo, en caso que la desocupación supere al 10% o cuando la tasa nacional sea igual al 9% y se prevea que en el transcurso de los próximos tres meses la tasa pudiere superar ese nivel.

Durante todo el período bajo evaluación, la asignación de recursos a los programas se realizó a nivel central utilizando como indicador la tasa de desempleo del Instituto Nacional de Estadísticas. En los primeros años el Ministerio de Hacienda realizaba la asignación regional de cupos y el Comité Pro-Empleo² coordinaba los cupos a ser provistos por cada programa. A partir del año 2003, el Ministerio de Hacienda ha actuado como entidad coordinadora, realizando una asignación regional de los cupos, procurando que a nivel de cada región se asignen los cupos en comunas con alto desempleo.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación de Impacto a los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, realizada por el Departamento de Economía de la Universidad 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 Instancia en la que el Seremi del Trabajo o el Intendente convocaban a las instituciones relevantes en la generación de empleo regional. Actualmente el Comité Interministerial no opera.

Cuadro Descripción de los Programas

Nombre del Programa	Objetivo / Resultados Esperados	Población Potencial / Objetivo	Difusión	Beneficios Año 2003
Programas Directos				
Programa Proempleo - Subsecretaría del Trabajo. Componentes: - Inversión en la Comunidad, y - Empleabilidad	El programa tiene como objetivo asegurar una reinserción estable y efectiva de los trabajadores que hayan perdido su empleo, a través del desarrollo de iniciativas ³ por parte de los ejecutores ³ destinadas a posibilitar un mayor acceso a empleos permanente; permitir su participación en la ejecución de proyectos específicos; y en general, incrementar la oportunidad de acceder a ocupaciones de mayor calidad y con un mejor nivel de remuneraciones.	Población que cumple con estar inscrita en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), que tengan el carácter de cesantes y jefes de hogar.	Para la selección de los beneficiarios no se realiza difusión. El reclutamiento lo realizan los ejecutores a partir de las personas inscritas en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).	El monto total por trabajador jornada completa es de \$139.000. Los proyectos del componente inversión en la comunidad tienen una duración que puede fluctuar entre 2 y 4 meses y los de empleabilidad entre 3 y 6 meses.
Programa de Emergencia de Empleo (CONAF).	El programa tiene como objetivo apoyar la generación de empleos y contratación de mano de obra desempleada, a través de la ejecución de proyectos que incluyen planes de capacitación en las áreas de seguridad laboral y prevención de accidentes.	Población que cumple con estar inscritos en la OMIL, ser desocupados y jefes de hogar.	El proceso de difusión del programa utilizó distintos mecanismos, entre los que se destacan las OMIL, las radios y la difusión a través de otros programas que CONAF ejecuta con trabajadores. En algunos casos, principalmente en sectores rurales donde la OMIL tiene menor cobertura y no todos los cesantes están inscritos, CONAF llevó a cabo una difusión directa a los beneficiarios.	El beneficio entregado a los trabajadores corresponde en un salario de \$68.500 para media jornada laboral.

³ Ejecutores corresponden a municipios, hospitales, corporaciones, ONG, JUNJI, SENAME, consultoras, constructoras, etc.

<p>Programa de Empleo Fondo de Absorción de Cesantía (FOSAC) (Subsecretaría del Interior).</p>	<p>El objetivo de este programa es ayudar a satisfacer las necesidades básicas y/o el desarrollo social de la población preferentemente en situación de pobreza, a través del financiamiento en forma rápida y flexible de una diversidad de proyectos presentados por organismos públicos y privados con personalidad jurídica y sin fines de lucro, orientados a satisfacer la demanda por infraestructura, equipamiento u otros servicios sociales.</p>	<p>Población que cumple con ser personas inscritas en las OMIL (con seis meses de antigüedad), cesantes, pobres y jefes de hogar.</p>	<p>La difusión del programa está a cargo de las OMIL. El programa no contempla canales propios de difusión.</p>	<p>La transferencia a los beneficiarios alcanza los \$ 131 mil considerando que el gasto en insumos no puede superar el 20%. Los proyectos FOSAC tienen una duración máxima de tres meses y pueden ser realizados a través de media, tres cuartos, o jornada completa de trabajo.</p>
<p>Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (Subsecretaría de Desarrollo Regional – SUBDERE).</p>	<p>El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de la población más pobre de la comuna, en los ámbitos de acceso a empleo, participación ciudadana, socialización, seguridad ciudadana y atención de emergencias, entre otros, a través del financiamiento de proyectos y programas de inversión ejecutados directamente por los municipios.</p>	<p>Población que cumple con estar inscrito en la OMIL, ser cesante, pobre, y tener la calidad de jefe de hogar.</p>	<p>La difusión del programa está a cargo de las OMIL. El programa no contempla canales propios de difusión.</p>	<p>El segundo semestre del año 2003 se pagaba \$127.384 en remuneración e impositivos, y \$10.000 para compra de insumos. Los recursos asignados por trabajador consideran, al menos, el 90% para el pago de remuneraciones y el 10% para el gasto en insumos.</p>

Programas Indirectos				
Programa Bonificación para el Aprendizaje - SENCE.	El programa tiene como fin el lograr una reinserción laboral efectiva de los trabajadores cesantes, apoyando al sector privado en las distintas iniciativas que requieran de ampliación de su personal a través de la reducción de costos de la contratación de mano de obra.	Población que cumple con estar inscritos en las OMIL o que han estado cesantes 60 días antes de la contratación, lo que se comprueba con una declaración jurada; además debe tratarse de jefes de hogar.	La difusión y promoción del programa es realizada principalmente por SENCE, tanto a nivel central como regional. Esta difusión incluye la venta directa por parte de las plataformas regionales y centrales, a través de llamados a empresas seleccionadas y visitas a potenciales contratantes con fin de promover el programa y conseguir la colocación de nuevos contratos con cargo al mismo. La participación de las OMIL en la difusión es de carácter voluntario.	Los empleadores que contraten nuevos trabajadores cesantes son beneficiados con una bonificación máxima del 40% de un salario mínimo mensual por trabajador, por un período no superior a 4 meses, y con un aporte por cada trabajador para financiar costos de entrenamiento y/o enseñanza, que lleven a adquirir nuevas destrezas laborales, de \$50.000, por una sola vez.
Programa de Reinserción Laboral y Empleo (PRLE) (FOSIS)	El programa tiene como objetivo incorporar al mercado del trabajo a sus beneficiarios a través de proyectos de servicios especializados logrando la reinserción laboral, de carácter dependiente o independiente, de los beneficiarios del programa.	Población que cumple con estar inscritos en las OMIL, ser pobre, cesante y tener la calidad de jefes de hogar. Desde el año 2003 se privilegia a beneficiarios del programa PUENTE.	La difusión del programa la realizan los ejecutores intermediarios ⁴ en caso de existir cupos disponibles.	La inversión directa entregada al beneficiario es de un monto mínimo de \$300.000. Esta inversión se desglosa, en: a) Un mínimo de \$270.000 para la compra de los bienes, materiales e insumos productivos necesarios para la implementación y puesta en marcha de su emprendimiento individual, y b) \$30.000 se depositan en una cuenta de ahorro a nombre de cada beneficiario.

⁴ Consultoras privadas, fundaciones sin fines de lucro, municipalidades y gobernaciones, inscritos en el registro de consultores FOSIS.

II. Evaluación de los Programas.

1 Resultados a Nivel de Producto.

a) Niveles de Producción.

En el período 2000 - 2003 los programas de empleo han llegado a generar más de 100.000 empleos en los meses de invierno.

En el año 2003 estos programas generaron más de 48.000 empleos promedio mensual, destacando el programa del SENCE con 15.417 empleos promedio mensual y el programa Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS con 11.823 empleos promedio mensual.

Los beneficiarios han participado entre 8,3 meses en el caso del programa Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo y 3,7 meses en el caso del programa ejecutado por FOSIS.

Respecto de la evolución del número de empleos generados por los seis programas en su conjunto y su relación con la tasa de desocupación, se observa que en el período 2001- 2002 las regiones I, III, IV, V, VI, VII, X y XI experimentaron un aumento en la tasa de desocupación promedio lo que implicó aumento en los empleos generados en estas regiones. Por otra parte, las regiones II, IX, XII y RM experimentaron aumentos en los empleos generados, lo que contradice la evolución de la tasa de desempleo en dichas regiones.

Entre el año 2002 y 2003, la tasa de desocupación cae en las regiones I, III, V, VI, VII, VIII, IX y XII, al mismo tiempo que se reduce el número de empleos generados por los programas. La contradicción la marcan las regiones II, VI, VIII, X y RM donde la evolución de empleos generados no sigue la tendencia de la desocupación regional.

b) Cobertura

El año 2003 la cobertura de los programas respecto de los desocupados⁵ alcanzó al 9,7% y la cobertura planificada calculada sólo sobre los jefes de hogar alcanzó al 30,3%.

c) Focalización

Respecto de la focalización de los programas, el cuadro anterior ilustra que más del 44% de los beneficiarios del FOSAC correspondían a indigentes, seguido por CONAF con sobre el 40% de los beneficiarios en tal situación.

d) Calidad

Respecto de la calidad de los programas al considerar la nota⁶ que los beneficiarios le asignan a cada programa, se obtiene la mejor puntuación para el programa del FOSIS con un 6,2 y la nota más baja la obtiene el SENCE con un 5,3.

⁵ El numerador corresponde a promedio de empleos mensuales generados por los programas evaluados y el denominador al número promedio mensual de desocupados de acuerdo a información del INE año 2003.

La información presentada por el Informe indica que las OMIL juegan un rol clave en la entrega de información a los beneficiarios respecto de los programas, destacando el programa SENCE donde más del 59% de los beneficiarios señalan que se informó a través de la OMIL.

En éste tema también destaca el porcentaje de beneficiarios que obtuvo información del programa a través de familiares y amigos. El porcentaje más alto en esta categoría corresponde a CONAF en que más del 40% de los beneficiarios informa que ésta fue la vía para informarse del programa.

A continuación se presenta un cuadro con los principales indicadores de resultados a nivel de producto de cada uno de los programas evaluados.

Cuadro de Resultados a Nivel de Producto

Indicador	Programas						Total
	Proempleo / Sub. del Trabajo	Proempleo / SENCE	Programa de Emergencia de Empleo / CONAF	Programa de Empleo Fondo de Absorción de Cesantía / Sub. del Interior	Programa de Mejoramiento Urbano / Sub. de Desarrollo Regional	Programa de Reinserción laboral y Empleo / FOSIS	
N° de Empleos promedio mensual generados por año							
2001	18.363(1)	11.742	7.127	6.354	13.321	10.395	67.302
2002	13.565(1)	14.466	3.400	4.266	15.603	9.100	60.401
2003.	7.549 (1)	15.417	2.293	2.587	9.021	11.823	48.690
Meses promedio de participación en programa de empleo reportado por los beneficiarios	8,3	5,6	7,8	5,9	5	3,7	
Meses promedio de participación en programa de empleo según base de datos de los programas	5,6	2,9	6,8	No disponible	No disponible	No disponible	
Cobertura de los programas (2) (desocupados)	1,5%	3,1%	0,5%	0,5%	1,8%	2,4%	9,7%
Cobertura planificada de los programas (3) (desocupados y jefes de hogar)	4,7%	9,6%	1,4%	1,6%	5,6%	7,4%	30,3%
Porcentaje de beneficiarios del programa que son Indigentes	35,2%	No disponible	39,6%	44,2%	27,0%	28,0%	

⁶ La nota corresponde a la calificación con rango de 1 a 7. Encuesta a beneficiarios de programas de empleo, 2004.

Porcentaje de beneficiarios del programa pobres no Indigentes	33,3%	No disponible	32,1%	25,7%	35,0%	32,4%	
Satisfacción de los beneficiarios con el programa (4)	5,9	5,3	5,9	5,7	5,8	6,2	
Porcentaje de beneficiarios que obtuvo información del programa a través de la OMIL	50,0%	58,8%	29,9%	48,0%	48,7%	40,3%	
Porcentaje de beneficiarios que obtuvo información del programa a través de familiares/amigos	23,6%	11,8%	40,2%	22,7%	24,4%	22,2%	

Notas:

(1) Considera los componentes Inversión en la Comunidad y Empleabilidad.

(2) Cobertura obtenida a partir del promedio de empleos mensuales generados el año 2003 respecto del promedio mensual de desocupados según INE el mismo año.

(3) Cobertura obtenida a partir de promedio empleos mensuales generados el año 2003 respecto del promedio mensual de desocupados jefes de hogar según INE del mismo año.

(4) Nota promedio, asignada sobre una escala de 1 a 7.

2. Metodología para la evaluación de resultados intermedios y finales

Para la evaluación cuantitativa del impacto de los Programas de Empleo sobre resultados intermedios y finales se compara los resultados del promedio de una muestra aleatoria de beneficiarios con los de un grupo de control en las regiones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana⁷.

La muestra de beneficiarios se obtuvo a partir de las bases proporcionadas por los programas para los años 2001-2003, la que incluyó 427 beneficiarios de los programas directos⁸, 407 beneficiarios del PRLE del FOSIS y 679 beneficiarios de SENCE, por lo que el tamaño muestral final alcanzó a los 1.513 beneficiarios⁹.

El grupo de control es seleccionado utilizando un proceso de "matching" basado en la probabilidad de ser beneficiario de los programas de empleo. Las variables de control utilizadas fueron edad¹⁰, jefe de hogar, estado civil y sexo¹¹, variables dummies regionales, variable dicotómica si realizó capacitación laboral, dummies para sector de actividad, tamaño de empresa, categoría ocupacional y oficios, salarios y horas trabajadas.

La muestra de no beneficiarios, sobre la cual se construyó el grupo de control, fue obtenida a partir de la información de la Encuesta CASEN 2000, incluyendo un total de

⁷ El universo comprendido en las regiones señaladas abarca más del 80% del total de beneficiarios.

⁸ Se decidió seleccionar una muestra aleatoria del conjunto de los programas directos de modo de asegurar márgenes de error inferior al 5%. Lo anterior, en consideración al alto costo de obtener una muestra representativa de cada uno de los programas directos y al hecho que todos ellos operan bajo la misma modalidad.

⁹ 800 encuestas fueron realizadas el año 2004 y 692 encuestas de beneficiarios de Proempleo SENCE provienen de la muestra Bravo y Montero 2003.

¹⁰ Se incluyó varias potencias de la variable edad (Ejemplo Edad²) para capturar efectos no lineales.

¹¹ Adicionalmente se incluyeron interacciones entre las variables jefe de hogar, estado civil y sexo.

1.307 no beneficiarios. Este grupo representa la situación de “no haber participado en el programa” o de que no “hubiese existido el programa”.

El modelo de evaluación de resultados intermedios y finales considera el uso de estimadores de diferencias en diferencias (comparación antes y después del programa para el promedio de beneficiarios y grupo de control en las distintas variables de interés), controlando por variables donde se detectó que existían diferencias estadísticamente significativas entre el grupo de control y beneficiarios, tales como escolaridad de las madres, edad, porcentaje de jefas de hogar, si creció pobre o indigente, y la situación ocupacional antes del inicio del programa.

3. Resultados Intermedios

Entre los resultados esperados se encuentran el número de trabajadores que se reinsertaron en el mercado laboral, la permanencia de los trabajadores en sus empleos y la rotación de los beneficiarios en los puestos de trabajo. La evaluación consideró que el número de trabajadores que se reinsertaron en el mercado laboral podía clasificarse como un resultado final y es analizado en dicha sección. Por su parte, la permanencia de los trabajadores en sus empleos fue abordada a través del indicador meses promedio de los beneficiarios en el programa.

En esta sección se analizó el efecto del programa sobre la probabilidad de haber sido capacitado, considerando que tanto el programa ejecutado por SENCE como el programa de Reinserción Laboral y Empleo de FOSIS entregan capacitación a sus beneficiarios.

Los beneficiarios de los programas directos exhiben entre 11 y 13 puntos porcentuales de probabilidad adicional de haber recibido capacitación en relación con lo que habría ocurrido de no haber estado en los programas de empleo (grupo de control), lo que es consistente con el hecho que estos programas no consideran capacitación como parte de su diseño. Por su parte los beneficiarios del PRLE de FOSIS poseen entre 48 y 51% más de probabilidad de recibir capacitación mientras que entre los beneficiarios del Programa de Bonificación del SENCE existe una probabilidad de 34 a 35% de haber recibido capacitación.

Respecto de la percepción de los beneficiarios encuestados en relación al aporte del programa en empleos posteriores (los beneficios laborales), aumentar las posibilidades de acceso a otros programas sociales y aumentar las posibilidades de realizar actividades de emprendimiento individual, los resultados se ilustran en el siguiente Cuadro.

	Programas					
	Proempleo / Sub. Trabajo	Proempleo / SENCE	Programa de Emergencia de Empleo / CONAF	Programa de Empleo Fondo de Absorción de Cesantía / Sub. del Interior	Programa de Mejoramiento Urbano / Sub. de Desarrollo Regional	Programa de Reinserción laboral y Empleo / FOSIS
El % que opinan que programa le aportó muchos beneficios laborales en empleos posteriores	31,8	47,1	29,1	34	36,1	58,3
El % que opinan que programa le aportó mucho para acceder a otros programas sociales	31,8	29,4	25,6	28	26,9	32,8
El % que opinan que programa le aportó mucho para realizar posteriormente actividades de emprendimiento individual (trabajo independiente)	14,6	23,5	11,1	16	10,9	61,7

En relación a la transitoriedad de los programas de empleo en el período comprendido entre enero del 2000 y junio del 2004, los beneficiarios de los programas directos habían sido beneficiarios de éstos en promedio por 18,5 meses, mientras que los beneficiarios de FOSIS lo fueron en promedio 4,9 meses, permanencia muy cercana a la duración diseñada de 5 meses. Por su parte, los beneficiarios del programa Bonificación para el Aprendizaje de SENCE tienen una permanencia estimada de 3 meses.

4. Resultados Finales

En esta sección se aborda la eficacia de los programas de empleo, desde la perspectiva de su impacto sobre un conjunto de resultados finales. Específicamente se indaga sobre el impacto en las siguientes variables de resultados: probabilidad de estar empleado, probabilidad de estar empleado en empleo con contrato (empleo formal), salarios de los ocupados, e ingresos¹².

El impacto de los programas directos de empleo sobre los beneficiarios en materia de empleo, muestra que los beneficiarios que tomaron los programas el año 2001 exhibieron entre 11 y 12 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en ese mismo año (impacto de corto plazo) en relación a lo que habría sido su situación de no haber existido el programa. Por su parte, los beneficiarios de estos programas el año 2002 muestran un aumento en su probabilidad de estar empleados en ese mismo año de 22 puntos porcentuales. El impacto se eleva a 38% para los beneficiarios del año 2003. Todos los efectos anteriores son significativos

¹² "Salario" entendido como la remuneración por el trabajo e "Ingresos" considera además del salario otras fuentes de recursos, tales como pensiones.

estadísticamente. El aumento en el impacto estimado sobre la probabilidad de encontrarse empleado, se explicaría por las reformulaciones de los programas de empleo directo, que han buscado mejorar los procesos de selección de los beneficiarios.

Los beneficiarios del FOSIS el año 2001 exhibieron entre 9 y 12 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en ese mismo año en relación a lo que habría sido su situación de no haber existido el programa. Este efecto es similar al encontrado para el mismo año en relación con los programas directos. Por otro lado, el impacto del programa sobre la probabilidad de estar empleados para los beneficiarios de 2002 y 2003 no es estadísticamente significativo.

El impacto del programa de Bonificación de Mano de Obra del SENCE, indica que los beneficiarios de este programa el año 2001 exhiben aproximadamente 9 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en ese mismo año en relación a lo que habría sido su situación de no haber existido el programa, mientras que los beneficiarios de este programa el año 2002 exhiben un aumento en su probabilidad de empleo de 12 puntos porcentuales.

Por otra parte, en relación al impacto de mediano plazo, en Junio de 2004 se observa que el conjunto de los beneficiarios de los programas de empleo directo exhibe aproximadamente 8,4 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en comparación con la situación base establecida en Junio del año 2000. Considerando sólo a los beneficiarios de 2001, no se observa impacto sobre su probabilidad de estar empleado en Junio de 2004. En cambio, los beneficiarios del año 2002 y 2003 presentan una probabilidad adicional de estar empleados de 11 y 12 puntos porcentuales, respectivamente.

Los beneficiarios del programa de Reinserción Laboral desarrollado por FOSIS exhiben aproximadamente 11 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en Junio de 2004. Al considerar sólo a los beneficiarios del año 2001, no hay un impacto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de encontrarse empleado a Junio de 2004. Sin embargo, considerando a los beneficiarios del año 2002 y 2003, el impacto alcanza los 10 y 14 puntos porcentuales, respectivamente.

Los beneficiarios del programa Bonificación para el Aprendizaje del SENCE poseen aproximadamente 5 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en Junio de 2003. Este impacto se mantiene al considerar sólo a los beneficiarios del año 2001, pero no es significativo para los beneficiarios del año 2002.

Respecto del impacto sobre la formalidad del empleo¹³ en el año de aplicación del programa, se observa que los beneficiarios de los programas directos del año 2001 exhiben aproximadamente 12 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados con el pago de las cotizaciones previsionales en relación a lo que habría sido su situación de no haber existido estos programas. La probabilidad de poseer un empleo formal por parte de los beneficiarios de 2002 y 2003 suben a los 21 y 38 puntos porcentuales, respectivamente. Los resultados mencionados son coherentes con el

¹³ Formalidad se define como la probabilidad de obtener un empleo en el que el beneficiario realiza cotizaciones previsionales o está contratado.

diseño de los programas de empleo directo, ya que la institución ejecutora debe contratar a los trabajadores.

Los beneficiarios del Programa de Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS no presentan evidencia de impacto sobre la formalidad del empleo en el año de aplicación del programa, lo que es consistente con el diseño de este programa que privilegia el desenlace independiente de los trabajadores.

Por su parte, los beneficiarios del año 2001 del programa Bonificación al Aprendizaje presentan aproximadamente 12 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados con el pago de las cotizaciones previsionales, en relación a lo que habría acontecido de no haber existido el programa. Asimismo, los beneficiarios del año 2002 exhiben un aumento en su probabilidad de estar empleados formalmente en dicho año del orden de 16 a 20 puntos porcentuales.

Por otra parte, en relación al impacto de mediano plazo sobre la formalidad del empleo a Junio de 2004 (Junio de 2003 en el caso del programa Proempleo de SENCE) en comparación con la situación base establecida en el mes de Junio del año 2000, se observa que los beneficiarios de los programas de empleo directo en los años 2001, 2002 o 2003 exhibieron aproximadamente 10 puntos porcentuales de probabilidad adicional de estar empleados en Junio de 2004 en relación a lo que habría ocurrido de no haber existido dichos programas. Sin embargo, al considerar sólo a los beneficiarios del año 2001 o 2002, no se aprecia un impacto estadísticamente significativo. Por otro lado los beneficiarios del año 2003 poseen un incremento en la probabilidad de encontrarse formalmente empleado de 23 puntos porcentuales.

El PRLE de FOSIS y Bonificación de SENCE no tiene impacto en el mediano plazo sobre la probabilidad que los beneficiarios tengan empleo formal. La formalidad del empleo no es un resultado esperado en el caso del programa de Reinserción laboral de FOSIS, debido a que éste fomenta el autoemprendimiento.

Finalmente, al analizar el impacto sobre el nivel de ingreso¹⁴ de los beneficiarios en el año de su participación en los programas de empleo directo y el programa de Bonificación sobre la Mano de Obra del SENCE se encuentra un efecto positivo. Por su parte, el programa de Reinserción Laboral desarrollado por FOSIS no afectó de manera estadísticamente significativamente los ingresos de sus beneficiarios durante el año de su participación en el programa¹⁵.

Respecto de impacto de mediano plazo de los programas de empleo sobre los ingresos, utilizando como referencia el mes de Junio de 2004 (o 2003 en el caso del programa Proempleo de SENCE), en todos los casos hay evidencia de un efecto positivo.

¹⁴ Dada la forma de la distribución de la variable ingresos, que incluye muchos ceros, se hace difícil la interpretación del coeficiente de la regresión, aunque su significancia estadística y signo estén claros.

¹⁵ También se realizó la estimación del impacto de los programas sobre el salario, no encontrándose efectos estadísticamente significativos, lo cual es consistente con el diseño de los programas que consideraban remuneraciones cercanas al salario mínimo.

5. Uso de recursos

a) Antecedentes Financieros

A continuación se presenta el gasto efectivo de los programas analizados en el período de evaluación:

Años	Gasto de los Programas (miles de \$ 2004)					
	Proempleo / Sub. Trabajo	Proempleo / SENCE	Programa de Emergencia de Empleo / CONAF	Programa de Empleo Fondo de Absorción de Cesantía / Sub. del Interior	Programa de Mejoramiento Urbano / Sub. de Desarrollo Regional	Programa de Reinserción laboral y Empleo / FOSIS
2001	31.540.688	11.762.092	14.064.350	10.621.917	35.599.234	7.939.792
2002	25.483.004	12.185.285	4.114.333	5.181.610	29.496.433	10.668.980
2003	10.761.797	12.313.171	2.896.808	2.896.501	21.380.802	11.226.824
Tasa de Variación 2003/2001	-65,9	4,7	-79,7	-72,7	-39,9	41,4

Como se aprecia en el cuadro anterior, sólo los programas Bonificación para la Mano de Obra del SENCE y Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS incrementan su gasto en el período de evaluación, el resto presenta una evolución decreciente.

b) Eficiencia

El siguiente cuadro muestra que el menor gasto promedio por empleo generado lo presenta el programa ejecutado por SENCE, seguido por el programa del FOSIS. Por su parte los gastos mayores lo presenta el PMU y el programa Proempleo desarrollado por la Subsecretaría del Trabajo.

Respecto del gasto promedio por beneficiario se aprecia que el programa de Bonificación a la Mano de Obra del SENCE presenta el menor valor (M\$225), seguido por el programa del FOSIS (M\$ 431). Por su parte los programas directos presentan un gasto por beneficiarios significativamente mayor (M\$ 2.923).

Respecto de los gastos administrativos¹⁶ de los programas de empleo directo, se puede indicar que para el programa de la Subsecretaría del Trabajo se estiman aproximadamente en un 11%, para CONAF en un 20%, para FOSAC aproximadamente un 19% y para el PMU un 15%.

Respecto de los gastos administrativos de los programas de empleo indirecto, se observa que el programa del SENCE presenta un aumento desde un 1% el año 2001 al 5% el año 2003, lo que se debería principalmente a la contratación de personal y a gastos en comunicaciones. Por otro lado, los gastos administrativos del programa del

¹⁶ La estimación de los gastos administrativos de los programas considera los ítemes gastos en personal, bienes y servicios, gastos generales e inversiones.

FOSIS representaban un 6% del gasto efectivo el año 2001, incrementándose a un 10% el año 2003.

Indicadores	Programas					
	Proempleo / Sub. Trabajo	Proempleo / SENCE	Programa de Emergencia de Empleo / CONAF	Programa de Empleo Fondo de Absorción de Cesantía / Sub. del Interior	Programa de Mejoramiento Urbano / Sub. de Desarrollo Regional	Programa de Reinserción laboral y Empleo / FOSIS
Gasto promedio por empleo generado (miles de \$ año 2004)						
2001	143	85	169	145	237	68
2002	130	72	104	105	168	111
2003	121	70	108	100	210	88
Gasto promedio por beneficiario (miles de \$ año 2004)	2.923(1)	225	2.923(1)	2.923(1)	2.923(1)	431
% de Gasto administrativo						
2001	11,0	1,3	20,6	18,4	15,4	6,2
2002	11,1	2,9	20,4	18,0	15,4	11,6
2003	12,0	4,8	20,8	20,3	15,4	10,4

Nota (1) se calculó un dato único para los programas directos debido a que los resultados finales de estos programas fueron calculados conjuntamente.

c) Economía

A continuaciones presenta el indicador de ejecución presupuestaria para los programas evaluados. Como se aprecia, destaca el FOSAC que presenta un 100% de ejecución para todos los años de evaluación y sólo se advierten problemas significativos de ejecución presupuestaria el año 2002 respecto del programa del SENCE y el 2003 para el PMU.

Indicadores	Programas					
	Proempleo / Sub. Trabajo	Proempleo / SENCE	Programa de Emergencia de Empleo / CONAF	Programa de Empleo Fondo de Absorción de Cesantía / Sub. del Interior	Programa de Mejoramiento Urbano / Sub. de Desarrollo Regional	Programa de Reinserción laboral y Empleo / FOSIS
% de ejecución presupuestaria						
2001	98,8	95,4	99,3	100,0	99,1	99,0
2002	98,7	82,0	99,8	100,0	98,1	99,6
2003	99,8	100,0	99,5	100,0	81,4	95,4

No se obtuvo información que permitiera identificar el aporte de otras instituciones privadas o públicas en el marco de la ejecución de los programas de empleo.

6. Mediciones Globales del Desempeño

Con el objeto de tener una medición global del desempeño de los programas de empleo, se utilizan los gastos promedio por empleo generado así como el impacto sobre

la probabilidad de estar empleado, tanto en el corto como mediano plazo. En el escenario 1 se asume que el efecto de mayor empleabilidad se mantiene por un total de 15 años. En el escenario 2 se asume que la mayor empleabilidad se produce hasta 5 años después de aplicado el programa. Adicionalmente se asume el salario mínimo para la valorización del impacto sobre el empleo del programa.

A partir de esta información se calcula la rentabilidad neta de los programas obteniéndose, en el escenario 1, una rentabilidad del 18% en el caso del programa de Reinserción Laboral y Empleo de FOSIS, 8% para el programa de Bonificación de SENCE, y 4% para los programas de empleo directo. El orden relativo se mantiene bajo el segundo escenario.

Por otro lado, al considerar en el cálculo del indicador de rentabilidad el gasto promedio por beneficiarios en vez del gasto promedio por empleo generado¹⁷ se obtiene que todos los programas evaluados dejan de ser rentables.

Así, según los resultados finales y los resultados en el ámbito de la eficiencia se encuentra que los programas de FOSIS y SENCE tienen resultados globales relativamente mayores a los programas de empleo directos.

7. Justificación de la Continuidad

Las actuales cifras de desempleo confirman que el problema que dio origen a los programas sigue presente. En el trimestre julio-septiembre de 2004 el Instituto Nacional de Estadísticas reportó casi 600 mil desocupados a nivel nacional.

Los programas han sido efectivos en producir sus componentes, especialmente en términos de generar impacto positivo en la probabilidad de empleo de sus beneficiarios. La evidencia recogida también indica que hay un impacto sobre la mayor empleabilidad futura de los beneficiarios.

Por otro lado, considerando el impacto de los programas de empleo en términos de incrementos netos de empleos, así como los costos y los beneficios de los tres tipos de programas, se observa un mejor desempeño relativo del programa de FOSIS y SENCE, que de los programas de empleo directo.

Así, considerando los resultados analizados (a) el impacto sobre el empleo encontrado en los Programas, (b) la alta satisfacción de los beneficiarios, (c) la focalización de los beneficiarios con respecto a la población potencial, (d) la experiencia acumulada con los programas de empleo, y la permanencia del problema que dio origen a los programas (alta tasa de desempleo del país); entonces se sugiere la continuación de los programas como un todo.

Si embargo, dado el carácter transitorio de estos programas y la permanencia de los beneficiarios en ellos, se estima recomendable disminuir la importancia de los programas de empleo directos, siguiendo la tendencia de los últimos años, esto ya que existen alternativas más costo-efectivas.

¹⁷ Debido a las diferencias en la permanencia en los programas de empleo por parte de los beneficiarios.

III. Recomendaciones

1. Se recomienda disminuir gradualmente los programas de empleo directo pues existen opciones menos costosas de producir con un mismo o mayor resultado, a través de continuar reduciendo los cupos totales asignados a los programas directos y, además, continuar con la política de reducir fuertemente las jornadas laborales cubiertas, en caso de ser necesario. Otra forma es que en caso de incrementarse los cupos totales de empleo, éstos aumenten sólo en FOSIS y el programa de subsidio a la contratación de mano de obra de SENCE.

Comenzar la disminución de los cupos de los programas directos en el PMU, o en su defecto implementar una fuerte reducción de jornadas, montos y cupos, dado que el programa es el más costoso y tiene a sus trabajadores contratados lo que genera incentivos a mantenerlos en el tiempo, aún si la situación de empleo mejora. Se trata también del único programa directo que no ha reducido sus costos por empleo generado en el último tiempo.

2. Establecer una norma que ponga un límite a la utilización de programas de carácter transitorio a los mismos individuos. De esta manera, por ejemplo, no podrían ser beneficiarios de programas de empleo (sumando los tiempos en todos los programas) por más de 6 meses en los últimos 24 meses, o una norma en esta dirección. Una propuesta de esta naturaleza, con potencial de fiscalización ex-post, apuntaría a que los programas de empleo cumplieran sus objetivos (proporcionar empleo con carácter de transitorio).
3. Con el objeto de mejorar la coordinación entre los programas de empleo, se sugiere establecer un mecanismo claro y expedito de selección de beneficiarios, de modo que la selección se pueda realizar en forma paralela¹⁸ y evitar asimetrías de información. Asimismo, esto posibilitaría asegurar un mayor cumplimiento de los requisitos (por ejemplo, la condición de pobreza). Para ello, se estima necesario: (a) fortalecer la labor de las OMIL en términos de recursos humanos y tecnológicos; (b) centralizar los registros de beneficiarios para evitar duplicaciones, continuando con la idea de tener registros abiertos y transparentes; y (c) una labor equivalente a las OMIL podría ser jugada por el programa Chile Solidario, que cuenta con un registro de sus beneficiarios.
4. Se recomienda apuntar a una mayor coordinación con otros programas sociales que permita mejorar la integración social de los beneficiarios. Es decir, promover la capacitación y educación de los participantes, así como información sobre programas de salud o recreación. A este respecto se recomienda que una institución como el Ministerio de Hacienda –que discute la asignación de cupos- o el comité interministerial de empleo se encargue de buscar la entrega de la información sobre acciones complementarias a las que podrían acceder los beneficiarios (por ejemplo, oportunidades de nivelación de estudios, las que si bien son valoradas por las empresas, usualmente no son financiadas cuando es el empleador quien debe decidir en qué capacitar vía la franquicia tributaria). Esta recomendación se puede implementar de mejor modo si se cuenta con registros de beneficiarios en línea.

¹⁸ No necesariamente por medio de una única instancia.

5. Continuar con la asignación de cupos regionales con un criterio central. En opinión del equipo evaluador, ha sido este mecanismo el que ha posibilitado generar cambios positivos de énfasis en los programas de empleo (como la priorización hacia los empleos indirectos y la reducción de jornadas en el caso de los programas directos).
6. Producir mejoramientos en la gestión de los programas, tales como: (i) contar con oportunidad adecuada y precisión de registros de beneficiarios en archivos que posibiliten supervisiones a nivel regional y central. Esta sugerencia, es especialmente relevante en la continuidad del programa de FOSAC y PMU, que no mantienen registros de beneficiarios a nivel central; (ii) de continuar los programas directos, se hace necesario tener una norma común que permita homogeneizar los recursos (montos) destinados a gastos administrativos dada su actual varianza.
7. Mejorar el acceso de los trabajadores desempleados inscritos en las OMIL al subsidio a la contratación de mano de obra (SENCE), a través de implementar una modalidad de este subsidio que ofrezca mejores condiciones a las empresas que contraten trabajadores inscritos en las OMIL y que cumplan con los requisitos que se establezcan. Esta herramienta permitiría hacer un listado de trabajadores prioritarios, utilizando a las municipalidades para priorizar y focalizar, pero dejando la implementación de los empleos en las empresas privadas.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES
RESPONSABLES**

ENERO 2005



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Santiago, 14 de enero de 2004

Sr. Mario Marcel Cullell
Director de Presupuestos
Ministerio de Hacienda
PRESENTE

Estimado Sr. Director:

En relación con el Informe Final de la Evaluación de Impacto de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, que nos hiciera llegar a través del Oficio Circular N°28 del 23 de diciembre de 2004 le manifiesto los siguientes comentarios.

1. La evaluación de impacto encargada por la Dirección de Presupuestos a la Universidad de Chile, en el marco del Protocolo de Acuerdo firmado con el H. Congreso Nacional con motivo de la tramitación del Presupuesto 2004, representa un gran avance en materia de evaluación de este tipo de programas y constituirá un valioso insumo para el diseño y revisión de los programas de empleo con apoyo fiscal así como también permite avanzar en la transparencia del uso de los recursos fiscales que se destinan a dichos programas.
2. El análisis de este estudio debe ser llevado a cabo teniendo presente que los programas de empleo con apoyo fiscal están dirigidos a personas desempleadas que no han podido reinsertarse en el mercado laboral producto de la desaceleración económica que sufrió nuestro país en 1998 como resultado de la Crisis Asiática (desempleo cíclico) esperando otorgar un empleo temporal hasta que la economía sea capaz de absorber a estos trabajadores en el sector privado, el cual por cierto debe ser el motor de empleo de un mercado laboral moderno.
3. Al respecto cabe hacer la distinción de los dos tipos de programas de empleo con apoyo fiscal que son realizados en la actualidad: directos e indirectos. El principal objetivo de los programas directos de empleo con apoyo fiscal ha sido sustituir, en parte, la pérdida de ingreso que ha sufrido el trabajador como efecto del desempleo, entregándole un salario tal que mantenga el incentivo a la búsqueda de empleo en el sector privado de la economía. En este contexto, los programas de empleo directo con apoyo fiscal no constituyen una política de empleo con perspectiva de largo plazo, más bien, por definición son estacionales y transitorios.
4. La participación de un trabajador en un programa de empleo directo debería ser temporal y, de esta manera, el beneficiario podría volver a encontrar trabajo en

el mercado laboral privado con una probabilidad y a un salario igual al que hubiese accedido de no haber pasado por el programa.

5. Respecto del rol que al Ministerio de Hacienda le compete en el diseño, control y ejecución de los programas de empleo con apoyo fiscal resaltan los siguientes elementos de esta evaluación de impacto:
 - a. Su rol de coordinador central fue estimado como positivo y necesario para una mejor implementación de los programas.
 - b. El desempeño en la asignación de los cupos a nivel regional estuvo acorde a la evolución del desempleo experimentado en ellas. Lo anterior puede ser reconocido como un logro de la coordinación realizada por parte del Ministerio de Hacienda en la determinación global de los cupos así como en la asignación regional de estos en virtud de velar por el cumplimiento de la aplicación de la glosa correspondiente a la asignación del Fondo de Contingencia contra el Desempleo de la partida Tesoro Público.
 - c. Entre las recomendaciones del estudio, se incluyen el movimiento de programas directos a indirectos y de jornadas completas a jornadas parciales lo cual ha sido una política ya implementada desde hace unos años.
6. En relación al Programa de Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra se encontraron, entre otros, los siguientes resultados:
 - a. Según la declaración de las empresas participantes en el programa 2002, alrededor de la mitad de los participantes continuó trabajando en la empresa después de finalizado el período de subsidio.
 - b. El 60,3% de las empresas participantes del programa declara que necesitaba contratar más trabajadores pero no podía financiar el salario sin un subsidio.
 - c. De acuerdo a lo declarado por las empresas participantes en el programa, el 93% de los trabajadores contratados estaban sin trabajo al momento de la contratación.
 - d. El 77,5% de las empresas participantes consideran que la capacitación recibida por los trabajadores fue de utilidad para el desempeño laboral.
7. Existe una alta satisfacción por parte de los participantes en cuanto a los beneficios que entregan los programas de empleo. Así como también existe la percepción entre los participantes que su participación en el programa lo ha ayudado a aumentar sus beneficios laborales.
8. Se ha dado un nivel de focalización en beneficiarios pobres alrededor de 60% a 70% de los cupos lo cual constituye un elemento positivo de mantener por cuanto coopera en el correcto uso de los recursos fiscales.
9. Se muestra un aumento en el tiempo del impacto de los programas directos de empleo con apoyo fiscal, lo cual evidencia que se ha mejorado el grado de focalización de los programas en beneficiarios que de no estar contratados por estos programas no hubiesen estado trabajando.

10. El estudio no incluye en la evaluación de impacto a los beneficiarios 2003 del Programa Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra. En dicho año se implementaron diversas medidas para mejorar los criterios de selección de los beneficiarios lo cual debiera reflejarse en mejores efectos de impacto del programa.

11. De los resultados del estudio las principales lecciones son las siguientes:

- a. Deben mejorarse los criterios de selección de los beneficiarios para así evitar la contratación de personas que igualmente hubiesen sido contratadas en el sector privado de la economía. Lo anterior incluye, entre otras cosas, la implementación de medidas que mejoren la coordinación entre los programas de empleo, entre las que se encuentra la implementación de una base única de beneficiarios y mayor incentivo a la contratación de trabajadores inscritos en la OMIL.
- b. Debe continuarse con la ampliación relativa de los empleos indirectos en comparación con los directos así como la contratación a jornada parcial en caso de los empleos directos para así incentivar la búsqueda de un trabajo en el sector privado.

A partir de estas conclusiones se elaborarán los compromisos institucionales, etapa contemplada en el procedimiento de evaluación comprometido, donde se detallará la forma de implementar las recomendaciones del estudio que se estime conveniente.

Le saluda atentamente,



A handwritten signature in dark ink, appearing to be "Alberto Arenas de Mesa".

Alberto Arenas de Mesa
Subdirector de Racionalización y Función Pública
Dirección de Presupuestos

URGENTE

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR

OF. ORD. N° 96

ANT. Oficio Circular N° 28 de fecha
23 de diciembre de 2004

MAT. Remite comentarios al informe
Final de Evaluación de
Impacto Programas de empleo
con apoyo Fiscal

Santiago, 4 de enero de 2005

DE: **JORGE CORREA SUTIL**
Ministro del Interior (s)

A: **SR. MARIO MARCEL CULLELL**
Director de Presupuestos

1. De acuerdo a lo solicitado por el Oficio indicado en el rubro del ANT. adjunto a Ud. los comentarios de esta cartera al Informe Final de Evaluación de Programas de Empleo con apoyo Fiscal, que en lo que respecta a esta cartera incluye los Programas de Empleo del Fondos de Absorción de Cesantía de la Subsecretaría del Interior (FOSAC) y el Programa de mejoramiento urbano de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (PMU).
2. En primer lugar, debo manifestar nuestra valoración y aprecio por el esfuerzo realizado por esa Dirección, al cuál hemos concurrido en el ánimo de mejorar efectivamente la gestión de estos Programas, y al igual que en el curso de esta evaluación, estamos totalmente disponibles para cooperar con el proceso de formulación de recomendaciones las que esperamos sean de utilidad para incrementar la efectividad y eficiencia de estos instrumentos.
3. No obstante lo anterior, existen algunos alcances que debo poner en su conocimiento en forma previa a la formulación de recomendaciones y el envío de este informe al H. Congreso Nacional.
4. Respecto a FOSAC, los comentarios y conclusiones del estudio deben ponderarse en el marco funcional de este Programa, en el cuál el campo de intencionalidad, dirección y focalización, no corresponde exclusivamente a este Ministerio. En efecto, los cupos disponibles y el financiamiento son definidos en forma externa a la cartera, estando ambas variables fuera del control de la gestión ministerial. Nuestra colaboración en este sentido es prestar un marco jurídico, presupuestario y normativo que legitima una ayuda para la creación de puestos de trabajo para paliar situaciones de emergencia transitorias. En este diseño, por tanto, no se pueden asimilar conclusiones para otro tipo de programas cuyo diseño institucional está definido para controlar, dirigir y aplicar iniciativas de impacto de mediano y largo plazo. Por lo anterior, el rango de compromisos que podemos aceptar es limitado, situación que debe tenerse presente en la formulación de compromisos.
5. Respecto a PMU, existen algunos comentarios adicionales. Como ya se ha mencionado, los programas de empleo con apoyo fiscal han sido una herramienta eficaz para colaborar en controlar los niveles de desempleo que las comunas han manifestado en estos últimos años. En esta estrategia el Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), administrado por la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo ha asumido parte de esta colaboración, la cuál ha provocado una serie de costos internos que es necesario relevar. En efecto, el PMU a largo de este proceso ha sufrido el desperfilamiento de su naturaleza original, transformándose a veces solo en una entidad transferidora de recursos con poca tuición sobre la importancia o calidad de las iniciativas ejecutada al alero de los programas de empleo municipal. Si bien es cierto que la urgencia de un escenario de

1156916 -

desempleo hace necesario colocar todos los instrumentos públicos existente en pos de paliar una situación de desmedro, no es menos cierto que esto ha generado una sensación de ineficacia en el uso de los recursos públicos. A la luz de la lectura del informe final, se puede reflexionar que esta no recogió efectivamente la actuación de los programas normales que acogieron a los planes de empleo con apoyo fiscal, así también manifiesta algunas imprecisiones respecto de la operatoria de estos. Las principales observaciones son las siguientes:

- a) Al hacer la caracterización de instituciones que proveen empleo directo, para este caso el PMU, es decir contratan a trabajadores desempleados, se induce al error dado que el PMU solo financia a los municipios iniciativas que tengan un componente de mano de obra importante y no contrata directamente, es el municipio quien lo hace.
- b) Los recursos que el PMU pone a disposición de los planes de empleo con apoyo fiscal no corresponden a una asignación presupuestaria por parte de Hacienda, los recursos de este programa son los asignados por ley de presupuesto como Programa de Desarrollo Local para el ejercicio presupuestario anual y que corresponde al 75 % de éstos, denominados IRAL.
- c) Las asignaciones presupuestarias indicadas solo actúan en caso que los recursos normales sean insuficientes para cubrir las demandas de apoyo a los planes de empleo fiscal.
- d) El indicar que hay una voluntad explícita de excluir a los ejecutores municipales, disminuyendo la importancia de los programas directos y la cantidad de recursos es una reflexión que manifiesta antecedentes inexactos, dado que la distribución de los recursos que en este caso el PMU ha asignado, lo realizan los respectivos Consejos Regionales de acuerdo a criterios y necesidades regionales y comunales.
- e) La descripción de los componentes del programa Tradicional y Emergencia no es exacta. Los recursos que asigna el PMU mediante resolución, quien los distribuye a las comunas es el gobierno regional. Del mismo modo, la línea Emergencia no es una asignación directa del intendente, sino que se activa por petición del intendente y resolución de la Subsecretaria de Desarrollo Regional. Como no es exacto decir que la distribución regional de recursos viene determinada en el presupuesto Pág. 8 Inf. Ejec.
- f) Respecto del capítulo Resultados a Nivel de Productos se indica que el PMU, en el año 2002 alcanzó el mayor promedio de cupos de empleo para descender al año 2003, sin establecer las razones para ello.
- g) Es necesario hacer notar que el presupuesto del PMU indicado en el informe ejecutivo para el año 2000 (M\$ 50.011) y para el año 2003 (M\$ 192.439) no es lo establecido para apoyar los planes de empleo, debe clarificarse que estos incluyen además traspasos regionales o traspasos del Convenio FIE - PMU y el porcentaje normal que le corresponde a la línea Emergencia.
- h) La ejecución presupuestaria del PMU no está determinada por la eficiencia en la asignación de recursos por parte del programa, toda vez que el incremento de recursos está condicionado por la gestión del gobierno regional en cuanto a la oportunidad en que solicita el traspaso como también al momento de la dictación del Decreto, por parte de la DIPRES, de la efectividad del traspaso.
- i) Del mismo modo es menester aprovechar la ocasión para acoger la recomendación de la evaluación de permitir que el PMU pueda volver a su trayectoria normal de ser una fuente de inversión municipal apoyando el desarrollo de iniciativas de mejoramiento urbano y equipamiento comunal, toda vez que estos proyectos tengan un real impacto de desarrollo en la comuna.
- j) El indicar que el PMU no ha logrado reducir sus costos por empleo generado, y no conocer la metodología de cálculo por un lado, ante esta aseveración, solo se puede indicar que los costos de cada trabajador están indicados por el monto de salario mínimo legal y los profesionales del PMU son los mismos desde el año 1999. Y quién establece los costos de operación del proyecto en desarrollo es el municipio, el cual se tiene que encuadrar en el monto del proyecto aprobado y el número de empleos que éste compromete. Así también es dable afirmar que los programas de empleo directo también son una herramienta eficaz de apoyo político a la gestión de los alcaldes. La tasa de retornabilidad en el sentido de conseguir empleo por parte del plan de empleo apoyado por el PMU se escapa o se hace nulo, dado que el municipio como implementador del proyecto no lo considera.

6. Un comentario especial nos parece necesario respecto a lo señalado en la letra i del capítulo de Recomendaciones, donde se indica que los programas directos (como FOSAC y PMU) presentan el peor desempeño respecto de los costos – efectividad. Esto es no reconocer el aporte que estos instrumentos hicieron al difícil escenario del desempleo transformando sus estructuras y orgánicas de trabajo.
7. Finalmente creemos que es necesario y oportuno definir la forma de continuidad de los planes de empleo con apoyo fiscal y el rol que a instrumentos de financiamiento como el PMU y FOSAC les cabe, en la medida que no signifique un desperfilamiento del carácter original de ellos, toda vez que los programas quedan sujetos a compromisos institucionales como resultados de una evaluación programática que exigen una relación más sistemática e institucionalizada sujeta a indicadores de eficacia y eficiencia que, en consideración de lo antes expuesto, los planes de empleo administrados por esta cartera no pueden controlar ni gestionar directamente.

Le saluda atentamente,



JORGE CORREA SUTIL
Ministro del Interior (S)



Distribución

- La indicada
- Oficina de Partes
- Sr. Subsecretario del Interior (c.i)
- Sra. Subsecretaria de Desarrollo Regional (c.i)
- Sr. Auditor Ministerial (c.i)
- Archivo

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
13 ENE. 2005
ENVIADO A <i>REG. GUSELNAH</i>



GOBIERNO DE CHILE
GABINETE MINISTRO DE AGRICULTURA

ORD.: N° 14

ANT.: Oficio Circular N° 28, de
23 Diciembre 2004.

MAT.: Programas de Empleo
con Apoyo Fiscal.

Santiago, 12 ENE 2005

DE : JAIME CAMPOS QUIROGA,
MINISTRO DE AGRICULTURA.

A : MARIO MARCEL CULLEL,
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS.

Conforme a antecedentes del oficio circular N° 28, de fecha 23 de Diciembre de 2004, me es grato hacer llegar a Ud. los comentarios al Informe Final de Evaluación de Impacto de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, del cual uno de nuestros Servicios es parte. En efecto, la CONAF ha implementado, con particular eficiencia, compromiso y dedicación, programas de absorción de mano de obra en proyectos relacionados con la actividad forestal, desde el año 2001 a la fecha.

En términos generales, el principal objetivo del programa, que es el de generar empleos a través de proyectos de carácter temporal a personas que provenían de listados de las OMIL (Oficinas de Intermediación Laboral) de las diversas comunas del país en donde se han realizado los proyectos, se ha cumplido de manera muy satisfactoria. No obstante ello, estaremos gustosos de analizar las recomendaciones que la entidad evaluadora ha hecho a las orientaciones del Programa, como también recoger las sugerencias de solución a problemas detectados en la marcha del mismo.

Para tales efectos, instruiré a los directivos de la CONAF, a la Secretaría Ejecutiva del Programa y al Coordinador Ministerial para que preparen los insumos necesarios para el comienzo de la etapa de elaboración de compromisos entre la CONAF y la Dirección de Presupuestos.

Le saluda atentamente,



Jaime Campos Quiroga
JAIME CAMPOS QUIROGA
MINISTRO DE AGRICULTURA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES

12 ENE. 2005

ENVIADO A *M. Marcel Cullel*

MINUTA

Respecto al Informe Final de la Evaluación de Impacto de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, nos parece que dicha iniciativa es un gran trabajo de recopilación y de análisis sobre los resultados de los distintos Programas de Empleo.

Iniciativa que nos parece positiva ya que las relaciones causales de los Programas Sociales, como los realizados desde el año 2001 a la fecha, son particularmente complejas, porque son afectadas por una amplia gama de elementos (económicos, culturales, sociales, climáticos) del entorno, que complica la labor del evaluador y que como toda evaluación permite visualizar el mejoramiento de las iniciativas inscritas en los Programas y por ende la eficacia de éstas

Lo solicitado a la **Corporación Nacional Forestal**, fue y es el de **proporcionar trabajo temporal a las personas cesantes y afectadas severamente por los vaivenes de la economía**, considerando como elemento central que estos trabajos fueran dignos, principalmente se buscó y logró el respeto de los trabajadores, al sentirse efectuando labores con proyección e impacto en cada una de las comunidades intervenidas; siendo estos elementos centrales de los objetivos de los Programas implementados por CONAF. Sin embargo, consideramos que se presenta una gran dificultad cuando se evalúan conjuntamente programas cuyos objetivos son diferentes, debido que desvirtúa la especificación final de la evaluación.

El objetivo final obliga a interpretar el contraste de la situación existente y la deseada, y la consecuente visión de una transformación. Este paso requiere a nuestro parecer de una lectura de la realidad y la elaboración, preferiblemente consensuada, que podríamos especificar en forma de un objetivo bien delimitado.

Sin duda, nuestros programas desarrollados desde el 2001 a la fecha sólo están dirigidos a entregar empleo, a quienes en las situaciones de paro laboral lo requerían cumpliendo con los requerimientos de ser cesantes, jefes de hogar y mayores de 18 años. También se debe destacar, que la **Corporación Nacional Forestal** ha entregado y realizado su mayor esfuerzo para colaborar con el combate al desempleo en el país. **Por lo tanto, el objetivo general de los programas desarrollados por la Corporación desde el año 2001 fue y es entregar trabajo por un período determinado de tiempo a personas que se encontraban cesantes, y no el de permitir a través de estos programas la reinserción laboral o la generación de iniciativas económicas individuales o colectivas.**

En otro sentido, el informe plantea en sus recomendaciones la eliminación de los empleos directos, esto debe ser discutido y evaluado por los agentes involucrados.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

ORD. : N° 006 /

ANT. : Oficio Circular, de DIPRES
N° 28 de fecha 23/12/04.

MAT. : Evaluación de Impacto.
Programas de Empleo con
Apoyo Fiscal.

SANTIAGO, 07 ENE. 2005

DE : **MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

PARA: **MARIO MARCEL CULLELL
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

Según lo solicitado en Oficio del ANT., adjunto Comentarios al Informe Final del Estudio de impacto de los siguientes programas: "Programa Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo" y "Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra del SENCE"

Sin otro particular saluda atentamente a Usted.,



**RICARDO SOLARI SAAVEDRA
MINISTRO DEL TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL**

Distribución:

Sr. Director de Presupuestos

C.c.:

Sr. Roy Rogers (DIPRES)

Ricardo Villa (Ministerio del Trabajo)

Jorge Castillo (Subsecretaría del Trabajo)

Enrique Correa (SENCE)

Archivo

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES

11 ENE. 2005

ENVIADO A *MAG. GUBERNAR.*

PROGRAMA PRO EMPLEO DE LA SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO
Comentarios al Informe Final de Evaluación de Impacto

Responsable: Jorge Castillo P.

Se hace necesario que la evaluación de impacto considere estrictamente la génesis y objetivos de los programas de empleo con financiamiento fiscal, para evitar comparaciones que no se hacen cargo de estas diferencias sustanciales.

El objetivo del Programa Pro Empleo de la Subsecretaría del Trabajo, como de los otros programas directos, es generar puestos de trabajo en comunas en las cuales existe un alto desempleo. Si la evaluación centra su enfoque en los efectos estimados de los beneficios personales (de los beneficiarios) sobre el mercado de trabajo, y no sobre los efectos globales y directos, difícilmente esta perspectiva puede aplicarse a los programas directos, y cualquier comparación con programas de objetivos diferentes, parece inadecuada.

Además, existen materias que no fueron abordadas por esta evaluación, y que necesariamente deberían considerarse, y con ello, complementar las conclusiones entregadas. Estas dicen relación con:

- Impacto en la composición de la fuerza de trabajo, por la creación de empleos con la incorporación de personas que no cumplieran con el perfil de desempleado. (Especialmente en programas directos).
- Efecto sustitución (de trabajadores) esperable en los programas indirectos, lo que puede implicar que parte de su impacto se diluya a través de este efecto negativo.
- Otra área de análisis que este estudio no explora se refiere a los efectos posibles sobre la creación de empleos subsidiados en un mercado que tiene fuertes procesos estacionales, por lo que un subsidio aplicado en esta fase del ciclo, puede tener fuertes mermas en su eficacia.

En lo que dice relación con el Programa Pro Empleo de la Subsecretaría del Trabajo, el Informe no considera tampoco el tipo de obras realizadas a través de los proyectos, o sea el impacto del programa en términos de productos.

Este Programa ha puesto énfasis en mejorar la calidad de sus intervenciones, para que el beneficio social sea cada vez mayor. Ello ha implicado buscar, con cada vez menos recursos, como lo describe el informe, alternativas de proyectos de mayor aporte a la calidad de vida de la comunidad. Así se ha logrado sumar esfuerzos con terceros. Ejemplo de ello es el enorme mejoramiento de la infraestructura de salud, los miles de metros cuadrados de parques y áreas verdes en beneficio de la salud y la recreación de la comunidad, el mejoramiento de la infraestructura, el material didáctico y el vestuario en beneficio de jardines infantiles de sectores pobres, habilitación y mejoramiento de estaciones ferroviarias, reemplazo de carabineros en labores administrativas, para que puedan asumir tareas de prevención, etc.

**PROGRAMA DE BONIFICACIÓN A LA CONTRATACIÓN DE MANO DE OBRA
DEL SENCE**

Comentarios al Informe Final de Evaluación de Impacto

Responsable: Enrique Correa

La evolución del Programa de Bonificación a la contratación de mano de obra del SENCE ha resultado ser un instrumento adecuado para enfrentar las coyunturas de mayor desempleo en la economía del país. Los resultados de la evaluación muestran que el Programa tiene una rentabilidad social neta de 8%.

Uno de los aspectos más relevantes del Programa es que la promoción del trabajo dependiente se ha focalizado crecientemente en la microempresa, llegando a una participación 75% de este segmento en la contratación de personas a través de él, lo que muestra que se está beneficiando a trabajadores de escasos recursos y de bajo nivel de competencias y de empleabilidad.

Mediante la bonificación del 40% de un sueldo mínimo durante 4 meses, más un bono de capacitación de \$50.000, la evaluación del Programa ha establecido que se está logrando mejorar la empleabilidad de los trabajadores participantes (mayor impacto sobre la empleabilidad de 10%). Estos obtienen no sólo un aumento de sus ingresos durante la duración del subsidio (3 meses promedio de subsidio contra 5,6 meses promedio de permanencia efectiva en el empleo) y la consiguiente evidencia de haber estado empleado que se incorpora a su curriculum, sino también capacitación laboral que valoran positivamente (65% de los participantes la consideran beneficiosa)

Finalmente, el programa tiene efectos positivos sobre la probabilidad que tienen los trabajadores de estar posteriormente empleados formalmente (12% mayor que el grupo de control)

Uno de los focos de preocupación ha estado puesto en la mayor focalización de los subsidios. La significativa proporción de microempresas participantes así lo avala. Sin embargo, una posibilidad cierta de mejorar aún más en este aspecto es la extensión de los meses de operación del Programa. Se requiere extender su operación a más de los 3 meses actualmente contemplados, para el establecimiento efectivo de filtros intermedios en los procesos de revisión de antecedentes y la operación de sistemas de priorización de las postulaciones que se van recibiendo en el proceso.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

Santiago, enero 3 de 2005.

Señor
Mario Marcel Cullel
Director de Presupuestos
Ministerio de Hacienda
Presente

Estimado Sr. Marcel:

En relación con el Informe Final de la Evaluación de Impacto de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, que nos hiciera llegar a través de su carta del 23 de diciembre último, el cual considera al Programa de Reinserción Laboral y Empleo de FOSIS entre los programas evaluados, manifiesto a Ud. desde ya mis agradecimientos al aporte que, estoy segura, permitirá realizar esta evaluación, no sólo al quehacer de FOSIS, sino también al mejor logro de los objetivos de país.

En relación con las recomendaciones que realiza la Universidad de Chile tras el proceso de evaluación desarrollado, sírvase encontrar adjunto los comentarios de FOSIS.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



[Handwritten signature]
YASNA PROVOSTE CAMPILLAY
MINISTRA DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN



NHA/csc
Distribución:

- Destinatario
- Sr. Mario Ossandón C., Director Ejecutivo, FOSIS
- Sr. Juan Antonio Bórquez, Encargado Nacional del Programa de Reinserción Laboral y Empleo, FOSIS
- Archivo Gabinete Ministra

MIDEPLAN

Ahumada 48
Fono 675 14 00
Santiago de Chile
www.mideplan.cl



Comentarios a las recomendaciones del Estudio de Evaluación de Impacto "Programas de Empleo con Apoyo Fiscal"

Informe final, diciembre de 2004

El informe final de la Evaluación de Impacto de Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, estudio de evaluación realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, a petición de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, ordena las recomendaciones en dos grandes grupos:

- a) Aquellas de carácter estructural.
- b) Otras recomendaciones en materia específicas de los programas evaluados.

Los comentarios que se presentan a continuación se refieren sólo a aquellas recomendaciones en las que podría estar involucrado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a partir del Programa de Reinserción Laboral y Empleo.

Comentarios a recomendaciones estructurales

Recomendación (ii) : Se plantea la eliminación de forma gradual de los programas directos, o bien "en caso de incrementarse los cupos totales de empleo, éstos aumenten sólo en FOSIS y el programa de subsidio a la contratación de mano de obra del SENCE".

El FOSIS ha incorporado como oferta programática regular el Programa de Reinserción Laboral y Empleo, por lo que está dispuesto a asumir mayores cupos en programa de empleo fiscal, de acuerdo a las decisiones que la Dirección de Presupuestos tome para el año 2005. Cabe destacar que una parte de este programa se ejecuta sobre la base de un convenio de transferencia de recursos desde el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), para ser ejecutado preferentemente en miembros de familias integradas al Sistema Chile Solidario. No obstante lo anterior, durante el año, el FOSIS ejecuta cupos adicionales de este Programa, asignados por la Dirección de Presupuestos en el marco de la ampliación de cobertura de los programas de empleo con apoyo fiscal.

Recomendación (iv): "Se propone establecer una norma que ponga límite a la utilización de programas de carácter transitorio a los mismos individuos".

Respecto de este punto, el Programa de Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS tiene una norma interna en relación a que un mismo beneficiario no puede participar del Programa en el año siguiente al cual fue beneficiado por el mismo programa. Esta norma está incorporada como restricción en las bases nacionales y regionales de licitación de proyectos. Incluso el sistema de registro único de beneficiarios del FOSIS incorpora esta restricción para la aceptación de beneficiarios, a lo largo del país. Dado que el sistema de registro incorpora a los beneficiarios por su RUN, éste no acepta a un beneficiario que haya sido incorporado en el mismo año o en el año anterior, lo que limita la posibilidad que se repita el mismo beneficiario en el mismo programa. No obstante, esta restricción no ocurre entre programas de empleo de diferentes instituciones, dado que no existe un registro único de beneficiarios de los diferentes programas de empleo vigentes. Sería altamente conveniente intencionar la existencia y funcionamiento de dicho registro único de beneficiarios.

Comentarios a otras recomendaciones

Recomendación (i): Se señala que "con el objeto de mejorar la coordinación entre programas de empleo, se sugiere establecer un mecanismo claro y expedito de selección de beneficiarios, de modo que la selección se pueda realizar en forma paralela y evitar asimetrías de información".

Para efectos de la aplicación de los Programa de empleo del FOSIS y del SENCE (Ministerio del Trabajo) dirigidos a beneficiarios del Sistema Chile Solidario, se han diseñado e implementado los mecanismos de coordinación que permiten distribuir los cupos regionales y comunales de ambos programas de acuerdo a los requerimientos de apoyo de las familias Chile Solidario, en base a la información que proporciona el sistema de registro y monitoreo en línea del que dispone el Programa Puente (apoyo psicosocial a las familias que se constituye en la puerta de entrada de ellas al sistema Chile Solidario). Este mecanismo de coordinación es concordado en las mesas de trabajo tanto nacional como regionales que se han establecido para coordinar la oferta programática en las dimensiones de trabajo e ingresos que ofrece el sistema Chile Solidario a las familias integradas a él. La conducción y supervisión de este proceso le corresponde a la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, en el nivel nacional, y a las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (SERPLAC's).

El informe de evaluación también recomienda potenciar y apoyar el rol que desempeñan las OMIL en el proceso de selección de beneficiarios. De hecho, la selección de los beneficiarios de familias de Chile Solidario se realiza en estrecha vinculación con las OMIL de las comunas correspondientes, toda vez que es una condición mínima del Programa Puente que los miembros de las familias participantes que se encuentren desocupados se inscriban en la OMIL de su comuna, lo que les permite acceder a los beneficios que entregan los programas de empleo disponibles en su territorio comunal.

Recomendación (ii) : Se propone "continuar con la asignación de cupos regionales con un criterio central".

Resulta lógica y pertinente esta recomendación por las razones técnicas que el propio informe presenta, sin embargo se aplicaría en el caso de los cupos que la Dirección de Presupuesto informa y distribuye durante en año (especialmente en los trimestres de mayor desempleo), pero no aplicable para el caso de los cupos que corresponden a miembros de familias Chile Solidario. Como se señaló anteriormente, estos cupos se distribuyen territorialmente de acuerdo a la demanda expresada en el sistema de registro y monitoreo del Programa Puente, particularmente para aquellas familias que mantienen la condición mínima 1 de la dimensión trabajo pendiente o "a trabajar" (que al menos un miembro adulto de la familia se encuentre desarrollando una actividad laboral que le reporte ingresos), o bien la condición mínima 4 de la dimensión ingresos pendiente o "a trabajar" (que la familia cuente con ingresos monetarios per cápita de un monto superior al valor de la línea de la indigencia), para lo cual se identifica como potencial beneficiario a un miembro de la familia desocupado cuya participación en el programa de empleo implica apoyar a un segundo perceptor de ingresos.

Recomendación (iii) : Se recomienda "apuntar a una mayor coordinación con otros programas sociales que permita mejorar la integración social de los beneficiarios".

Nos parece altamente relevante esta recomendación y la compartimos plenamente. Sin embargo su implementación significaría la creación e implementación de un programa social de mayor envergadura, de carácter más integral, orientado a partir de una estrategia de intervención en red, para lo cual se requeriría de una institución que lo coordinara y de un sistema de registro y monitoreo en línea de beneficiarios y beneficios entregados. En el caso de los beneficiarios que

participan en el Sistema Chile Solidario, el apoyo que brindan los programas de empleo se complementa con la participación de ellos mismos en otros programas sociales de la oferta programática del Estado, en el marco del funcionamiento del sistema de Protección Social. No es el caso de los beneficiarios de los programas de empleo que no están incorporados al Sistema Chile Solidario, donde el aporte se concentra en ofrecer una alternativa de empleo de emergencia, que no pertenece a un circuito de apoyo integral a la integración social de los beneficiarios.

En suma, lo que se propone es muy importante y valioso, a nuestro juicio altamente conveniente y pertinente a las necesidades de los beneficiarios de los programas de empleo, pero sería necesario estructurar y poner en funcionamiento un programa mayor, donde la oferta de los programas de empleo sea una entre varias ofertas coordinadas y complementarias de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios. Un programa de esta naturaleza requiere de una institución que ejerza la coordinación y el liderazgo, y de una política social en la cual se enmarque esta iniciativa.

Recomendación (iv) : Se propone "tener una norma común que permita homogeneizar los recursos (montos) destinados a gastos administrativos dada su actual varianza".

Si bien compartimos la recomendación que se formula, nos permitimos sugerir que la norma sea poner un tope máximo (porcentual) a los gastos administrativos de los programas, debido a las diferentes características que ellos presentan.

Santiago, 3 de enero de 2005