

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES (EPG)

INFORME FINAL

PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

PANELISTAS:

Nicolás Didier Pino (Coordinador)

Irene Azócar Campos

Silvia Leiva Parra

Diciembre 2022 - Junio 2023



EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES: INFORME FINAL Programa de Intermediación Laboral

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de Evaluación integrado por profesionales externos/as e independientes seleccionados/as. Los juicios evaluativos y recomendaciones aquí contenidas pertenecen a los y las autores/as y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda.

Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: <https://www.dipres.gob.cl/>

Fecha de publicación: Agosto 2023

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	5
1.	CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y POBLACIÓN OBJETIVO	11
2.	ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	24
II.	EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	27
1.	JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA.....	27
2.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	36
3.	DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD	46
3.1	EFICACIA A NIVEL DE COMPONENTES	46
3.2	COBERTURA DEL PROGRAMA	51
3.3	EFICACIA A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES	53
3.4	CALIDAD (SATISFACCIÓN DE LAS <i>PERSONAS</i> BENEFICIARIAS EFECTIVAS, OPORTUNIDAD, COMPARACIÓN RESPECTO A UN ESTÁNDAR).....	55
4.	ECONOMÍA	56
4.1	ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	56
4.2.	FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS.....	57
4.3	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA	60
4.4	APORTES DE TERCEROS	61
4.5	RECUPERACIÓN DE GASTOS.....	61
5.	EFICIENCIA	61
5.1.	A NIVEL DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES.	62

5.2. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.....	63
5.3. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	64
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	64
1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL.....	64
2. RECOMENDACIONES	73
IV. BIBLIOGRAFÍA	77
V. IDENTIFICACIÓN DE ENTREVISTAS, REUNIONES DE TRABAJO Y PERSONAS CONSULTADAS	78
VI. ANEXOS DE TRABAJO	79
ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA.....	79
ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....	80
ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2019-2022	86
ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA	96
A. RELACIONES DE CAUSALIDAD DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA (LÓGICA VERTICAL)	97
B. SISTEMA DE INDICADORES DEL PROGRAMA (LÓGICA HORIZONTAL)	102
ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	111
A. PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CADA UNO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA.....	111
B. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.....	118
C. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO	122
D. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE	123
ANEXO 4: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS	125

ANEXO 5: CLASIFICACIÓN DE OMIL.....126

ANEXO 6: EXPLORACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LOS APORTES MUNICIPALES AL PROGRAMA.....128

ANEXO 7: CUESTIONARIO UTILIZADO PARA LA “CONSULTA SOBRE GASTOS DE LAS OMIL”.131

ABREVIACIONES Y SIGLAS

BNE	Bolsa Nacional de Empleo
PIL	Programa de Intermediación Laboral
SC	Seguro de Cesantía
OMIL	Oficina Municipales de Información Laboral
FOMIL	Programa de Fortalecimiento de Oficinas Municipales de Información Laboral
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
PNIL	Programa Nacional de Intermediación Laboral
IL	Intermediación Laboral
SIL	Sistema de Información Laboral
MML	Matriz de Marco Lógico
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
AFP	Administradora de Fondos Previsionales
MDSyF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

Descripción general del Programa

El Programa de Intermediación Laboral¹ (PIL), en adelante el Programa, es un Programa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, gestionado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) a través de una estrategia multicanal. Esta estrategia de implementación considera diferentes acciones, presenciales y virtuales, tanto del nivel central, las direcciones regionales y las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

Desde su rediseño en 2018, el Programa busca resolver el bajo acceso a servicios e instrumentos de intermediación laboral de las personas desocupadas² y ocupadas³ en búsqueda de empleo. Entendiendo la intermediación laboral como las acciones realizadas para conectar las necesidades del sector productivo con las habilidades y competencias laborales de las personas, articulando la oferta de servicios de empleo, con el fin de mejorar las trayectorias laborales de las personas⁴.

Ahora bien, para comprender y analizar el desempeño de este Programa se debe considerar que el diseño actual es el resultado de un proceso de reformulación y “*mejora continua*” guiado desde SENCE y la Subsecretaría del Trabajo. El resultado de esta evolución ha mostrado la adaptación a fenómenos emergentes del mercado del trabajo y las dificultades asociadas a las economías en desarrollo.

A continuación, se presentarán los principales hitos asociados a la formulación del Programa junto a los cambios en la política de intermediación laboral y la estructura de servicios que el Programa ha desarrollado en concordancia con la estrategia de políticas activas de mercado laboral que ha adoptado el Estado de Chile.

La Ley N.º 19.518 del año 1997, que fija un nuevo estatuto de capacitación y empleo, le entrega un rol a SENCE de supervisión respecto de las OMIL⁵, el cual considera la fiscalización del fiel cumplimiento de las normas legales y técnicas que regulen estas oficinas (Congreso Nacional de Chile, 1997). Esta supervisión y fiscalización se definen en función de la información que le proporcionen las OMIL respecto de su funcionamiento, comités integrados por representantes de los trabajadores y empleadores⁶.

En el marco de la misma ley, se define que la implementación de las OMIL corresponderá a una decisión de cada municipio. Al mismo tiempo, las funciones o límites de las prestaciones se describen en función de la intermediación laboral⁷: (a) recibiendo ofertas y solicitudes de capacitación y trabajo a nivel comunal; (b) proveyendo de información y orientación a eventuales beneficiarios de programas de capacitación; (c)

¹ Fuente: Ficha de Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública año 2021, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2022/PRG2022_3_1649.pdf

² De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, la población desocupada corresponde a todas las personas en edad de trabajar que no estaban ocupadas durante la semana de referencia, que habían llevado a cabo actividades de búsqueda de un puesto de trabajo durante las últimas cuatro semanas (incluyendo la de referencia) y que estaban disponibles para trabajar en las próximas dos semanas (posteriores a la de referencia).

³ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, la población ocupada corresponde a todas las personas en edad de trabajar, que durante la semana de referencia dedicaron al menos una hora a alguna actividad para producir bienes o servicios a cambio de una remuneración o beneficios.

⁴ Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría del Trabajo. Decreto N.º 26 del año 2019 que “Aprueba Política Nacional de Intermediación Laboral y Crea Comité de Coordinación de Intermediación Laboral”.

⁵ Creadas en 1976 por el decreto ley 1446, como Oficinas de Colocación Laboral.

⁶ Ley N.º 19.518, Artículo N.º 72, inciso segundo.

⁷ Ley N.º 19.518, Artículo N.º 73.

verificando antecedentes laborales de oferentes y demandantes; y (d) el cumplimiento de funciones de orientación laboral que el SENCE indique⁸.

En consideración de lo relevante que aparecen las OMIL como parte las políticas activas de mercado laboral, su distribución territorial, y las condiciones diferenciales de financiamiento a través de los municipios, el SENCE elaboró el Programa de Fortalecimiento Oficinas de Intermediación Laboral, en adelante FOMIL. A través de este Programa, SENCE avanzó hacia la estandarización de las prestaciones y del financiamiento de las OMIL, estableciendo mecanismos de gobernanza específicos para la obligación de informar respecto de la operación de las oficinas⁹.

En el año 2009, el SENCE reestructura la implementación del FOMIL, dando un marco más amplio a los instrumentos de intermediación laboral que comenzaron a formar parte del Programa¹⁰. El Programa vuelve a ser modificado para asegurar la consistencia de su diseño con la promoción de la Política Nacional de Intermediación Laboral¹¹, definida en el Decreto 86 de la Subsecretaría del Trabajo (año 2018), el que fue aprobado técnicamente (recomendación favorable) en el proceso de evaluación ex ante llevado a cabo por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El Programa se apoya, principalmente, en dos decretos de la Subsecretaría del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. A saber, el Decreto N°4¹² del año 2009, que “Establece Objetivos, Líneas de acción y procedimientos del Programa de Intermediación Laboral 2009” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009), en particular, determina que el Programa de Intermediación Laboral tendrá como finalidad el financiamiento de iniciativas tendientes al desarrollo y fortalecimiento de instrumentos, procesos y acciones de intermediación laboral para grupos vulnerables en cuanto a sus posibilidades de acceso al mercado laboral.

Según este decreto, el Programa considerará el desarrollo de todas o algunas de las siguientes líneas de acción¹³:

- a) Intermediación laboral para grupos vulnerables,
- b) Generación de redes de empleabilidad: Esta línea financia iniciativas y/o acciones que busquen:
 - i) Desarrollar redes de trabajo entre servicios de Intermediación Laboral públicos y/o privados,
 - ii) Generar mecanismos de intercambio de aprendizajes compartidos y difusión de las mejores prácticas de intermediación laboral ejecutadas.
- c) Información del mercado de trabajo.

La segunda normativa asociada al Programa corresponde al Decreto N°26¹⁴ del año 2019 que “Aprueba Política Nacional de Intermediación Laboral y Crea Comité de Coordinación de Intermediación Laboral”. Según este decreto, la visión del Sistema en el que se inserta el Programa es la siguiente: “Un Sistema de intermediación Laboral asequible para todos que, con la participación de actores públicos y privados,

⁸ La ley define la orientación ocupacional como la entrega de información, aplicación de instrumentos técnicos y asesorías que faciliten la elección de una profesión, actividad u oficio, así como la entrega de los antecedentes que permitan lograr una adecuada capacitación y las entidades encargadas de proporcionarla.

⁹ Este es el inicio de la definición de los indicadores de gestión del Programa basados en beneficiarios atendidos, orientados, y colocados.

¹⁰ Decreto N° 4 de la Subsecretaría del Trabajo.

¹¹ Compromiso adquirido en el marco de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹² Fecha Publicación: 24-ABR-2009 | Fecha Promulgación: 02-ENE-2009.

¹³ Aunque el decreto explora las diversas vías de acción del Programa, se mencionan estos elementos como posibilidades o aspiraciones respecto de las prestaciones, pero no es explícito respecto de la oferta real o como se abordan estos elementos. Por ejemplo, el diseño del Programa durante el periodo en evaluación no mostró ningún procedimiento específico que diera cuenta de las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables, del uso de la información generada a través de los observatorios nacionales o regionales, o uso de información respecto de la caracterización de los usuarios en términos de los contenidos de la BNE. Estas condiciones se han mantenido a través del tiempo, producto del desarrollo incremental a nivel técnico y financiero del Programa.

¹⁴ Fecha Publicación: 18-NOV-2019 | Fecha Promulgación: 06-MAY-2019

permita enfrentar con una mirada integral, eficaz, eficiente y oportuna los desafíos productivos y de empleabilidad del país, a través de una oferta coordinada de servicios de calidad para personas y empresas, y acorde a las demandas de un mercado laboral moderno, de las trayectorias laborales y de las necesidades de desarrollo de los territorios". Es esta modificación la cual le da su forma actual, la que sigue del rediseño efectuado en el año 2018 en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El mismo decreto establece como pilares de la política de intermediación laboral los siguientes principios: (a) Acceso universal, refiriéndose a la necesidad de asegurar que los servicios de intermediación laboral lleguen a todos los habitantes del país que lo requieran, sin importar características individuales, económicas o sociales; (b) Institucionalidad para la intermediación laboral, creando un *comité de coordinación*¹⁵ encargado de la generación de un plan de trabajo destinado a "promover la vinculación entre empleadores y trabajadores y la posterior consecución de empleos, generando acciones de gobernanza vertical relacionadas al rol de los actores locales, las estrategias de articulación y la coordinación de la oferta programática". También deberá proponer mejoras para el funcionamiento del sistema de intermediación laboral (SIL), la bolsa nacional de empleo (BNE) y del Programa de intermediación laboral"; (c) Pertinencia, que implica "ofrecer una oferta de intermediación laboral adecuada y oportuna, que se construye y articula para mejorar las trayectorias laborales de las personas, y responder a las necesidades productivas de las empresas"; (d) Calidad, que define como una efectiva gestión técnica y política para mejorar la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo, contribuyendo a la productividad y mejoramiento de la calidad del empleo; y (e) Digitalización, que busca dar cuenta del cambio en las tecnologías disponibles para la gestión de los servicios públicos de empleo, articulando diferentes estrategias como el uso de inteligencia artificial, el trabajo conjunto con otras plataformas de intermediación laboral privadas y mejorar la experiencia de los usuarios.

Ahora bien, la estructura y elementos contenidos dentro de la Política Nacional de Intermediación Laboral colocan al SENCE como eje de la implementación del Programa. Esto es consistente tanto con las materias de responsabilidad, en tanto principal encargado del diseño e implementación de políticas activas de mercado laboral, como con su tradición institucional. El mismo Decreto N° 26 considera como la base de la implementación del Programa una estrategia multicanal, donde confluyen esquemas y estrategias de intervención desarrolladas desde SENCE, como lo es el trabajo de las OMIL o el uso de plataformas laborales, donde no se encuentren habilitadas o funcionando alguna OMIL¹⁶, operativos móviles que conformaron parte de la estrategia de implementación hasta el año 2020, y otras plataformas e instancias que se encuentran fuera del control y supervisión del SENCE como lo son la BNE que depende directamente de la Subsecretaría del Trabajo, o las oficinas de Chile Atiende.

En el sentido anteriormente expresado, la visión de SENCE respecto del Programa en el contexto de la Política Nacional considera un lineamiento con los siguientes objetivos estratégicos de SENCE:

- Asegurar la calidad de la capacitación, certificación e inserción laboral, por medio de acciones como la fijación de estándares, la implementación del enfoque por competencias, mecanismos que fomenten la transparencia de la oferta, y en el caso de la franquicia tributaria su adecuación normativa, fortaleciendo el rol regulador del Servicio.
- Incrementar la efectividad de la oferta programática en capacitación, certificación y empleo, a través de un sistema de mejoramiento continuo, con el fin de mejorar los desenlaces laborales de los participantes de Programas de SENCE y el cumplimiento de las metas presidenciales.
- Asegurar la calidad y oportunidad de la información y de los procesos de gestión institucional, mediante el rediseño de la estructura organizacional, la desconcentración de procesos, el aseguramiento de la operación y crecimiento de los sistemas de información y servicios de soporte y el posicionamiento del rol de SENCE, lo anterior, para asegurar una entrega oportuna de los productos estratégicos.

¹⁵ Este comité se encuentra presidido por el o la Subsecretario/a del Trabajo, el que está integrado, además, por: a) Un representante del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); b) un representante de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN); c) Un representante del Departamento de Estudios de la Subsecretaría del Trabajo.

¹⁶ Este es el caso de la región de Arica y Parinacota, donde ninguna municipalidad cuenta con OMIL activa durante el período de evaluación.

Como se ha descrito, a pesar de que el Programa se creó en el año 2009 como tal, tanto la forma de entender el rol de las unidades de implementación como la estructura de prestaciones han tenido una trayectoria histórica, que han derivado en la integración de diferentes herramientas o estrategias que han sido definidas en un ámbito diferente al de la gestión. Por ejemplo, este sería el caso de la promulgación de la ley N°19.728 que crea el seguro de cesantía (SC), donde a las OMIL se les encomienda realizar intermediación laboral con cargo al fondo solidario de cesantía¹⁷ (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2001). De esta forma, y como se explicará a través de los siguientes capítulos, el Programa ha seguido una lógica incrementalista¹⁸, tanto en lo que refiere a su diseño de servicios como en la gestión financiera. A continuación, se presentará una descripción respecto del diseño general del Programa según el rediseño del año 2018.

El diseño general del Programa se basa en tres hipótesis que el Panel ha sistematizado desde la documentación técnica disponible, entrevistas y los decretos marco del Programa. Primero, se asume que las personas tienen dificultades de acceder a empleo debido a brechas de información¹⁹, las cuales son referidas como asimetrías de información en la literatura de fallas de mercado y formulación de políticas públicas. Segundo, dichas brechas o asimetrías de información consideran tanto la falta de información como de herramientas de los sujetos para mejorar su calce²⁰ con las demandas actuales del mercado del trabajo. Tercero, se asume que estas brechas pueden ser resueltas facilitando el acceso a información y servicios asociados a los procesos de emparejamiento de la oferta y la demanda en el mercado del trabajo²¹.

En relación con las diferentes hipótesis, el Programa ha generado una estructura de prestación de servicios que a través de sus diferentes componentes permite resolver las asimetrías de información, identificar las fuentes de dificultad para acceder al empleo, y poder derivar a intervenciones remediales para reducir las fricciones del mercado producto de la falta de habilidades o condiciones de acceso al empleo demandado por la estructura del mercado a nivel local o regional. Es por este diseño que el Programa entrega información de servicios, trámites y derivación a Programas públicos de empleabilidad, brinda orientación laboral y apoya al proceso de vinculación laboral de las personas en búsqueda de empleo, a través de la realización de ferias laborales, servicios que entregan directamente las OMIL y los servicios provistos por las plataformas laborales de SENCE.

Según la Matriz de Marco Lógico (MML) desarrollada por el Programa y modificada por el Panel evaluador en conjunto con la contraparte técnica de la evaluación, el **Fin**²² de la intervención corresponde a “contribuir al acceso y permanencia en el mercado laboral de todas las personas desocupadas y ocupadas en

¹⁷ La ley N°19.728 que crea el Seguro de Cesantía, en su artículo N°28, que “las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral OMIL, deberán cumplir el rol de intermediar a los beneficiarios del Seguro con cargo al Fondo Solidario, para apoyar su búsqueda activa de empleo, asignar cursos de capacitación y certificar su derecho al pago del beneficio”.

¹⁸ Teoría de las ciencias de las políticas públicas que considera que los programas de intervención gubernamentales son difíciles de rediseñar una vez introducidos al sistema de acción del Estado, por lo que la modificación ocurre en los márgenes, tanto a nivel presupuestarios como de inclusión de elementos adicionales.

¹⁹ Las brechas de información detectadas corresponden al desconocimiento respecto de los mecanismos bajo los cuales acceder a ofertas de empleo y la demanda real por ciertas ocupaciones en el territorio de referencia. Esto se encuentra descrito en el prólogo del Decreto N° 26 de la Subsecretaría del Trabajo.

²⁰ El calce entre la fuerza de trabajo disponible y la demanda real por trabajadores se evalúa en función de los requisitos de acceso al puesto de trabajo, normalmente considerando educación y experiencia laboral específica como indicadores relevantes. No hay evidencia de que en la implementación del Programa se consideren elementos como las expectativas de renta o de desarrollo de carrera de la población atendida.

²¹ El proceso de emparejamiento considera la derivación de ofertas de trabajo que calcen con las habilidades y perfil ocupacional del beneficiario del Programa. Como consta en la ficha de diseño del Programa, el acceso a cursos de capacitación o certificación de competencias laborales, dan cuenta de intervenciones remediales para mejorar el calce entre la demanda real y la oferta de trabajadores para suplirla.

²² El Fin describe la solución a problemas de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional que se han diagnosticado. Del mismo modo, representa un objetivo a nivel estratégico y describe el impacto al cual el Programa contribuye. (“Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2015)

búsqueda de empleo”. Por su parte, el **Propósito**²³ es que “personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación”.

El Programa se organiza a través de cuatro **Componentes**²⁴ para atender a la población beneficiaria: información laboral, orientación laboral, vinculación y ferias laborales, los cuales pasan a describirse a continuación:

El primer componente de Información Laboral tiene por objetivo entregar a personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo, información de servicios, trámites y derivación a programas públicos de empleabilidad a través del Programa.

El segundo componente de Orientación Laboral tiene por objetivo el que personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciban asesoría correspondiente a orientación laboral. Este componente considera cuatro grupos de acciones o servicios específicos: diagnóstico, apresto laboral, consejería y apoyo al autoempleo. De acuerdo con el sistema de registro administrativo desarrollado por SENCE, sólo se registran los dos primeros para los efectos del Programa.

El tercer componente de Vinculación Laboral tiene por objetivo el que personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo logren un emparejamiento adecuado entre los perfiles de aquellos que buscan empleo y los perfiles laborales requeridos por las empresas a través de las acciones de vinculación laboral.

El cuarto componente de Ferias Laborales tiene por objetivo el que personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo accedan a procesos de reclutamiento y selección de personal a través de la participación en ferias laborales.

Gran parte de la estrategia de implementación de los tres primeros componentes descansa en la continuidad del Programa de Fomento a las Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL). Esto es el financiamiento de la operación y prestación de servicios a través de las OMIL, mediante la entrega directa de recursos financieros desde el SENCE a las 293 OMIL sujetas a un convenio de cumplimiento de metas respecto de sus acciones, y que se implementan a través de éstas y de las plataformas auxiliares que SENCE pone a su disposición. Sin embargo, en consideración de la estrategia multicanal, los mismos servicios se hacen disponibles a través de plataformas laborales como es el caso de las regiones de Arica y Parinacota y Metropolitana, donde se brindan los mismos servicios que las OMIL, con una estrategia de provisión mixta. Por su parte, el componente de ferias laborales es de responsabilidad de las direcciones regionales de SENCE. Esto genera diferentes centros de responsabilidad tanto para la ejecución del Programa como en lo que respecta a sus resultados, diferenciando los niveles municipal, regional y nacional.

Según declara el Programa, si bien se recopila información de los beneficiarios desagregada por sexo, hasta ahora ésta no ha sido gestionada para atender las necesidades específicas de cada grupo de beneficiarios del Programa, por lo que no ha existido una especialización del servicio más allá de lo establecido para las OMIL de gestión avanzada y el tratamiento de la población en situación de discapacidad. De esta forma, aunque las tasas de desempleo desagregadas por género muestren diferencias significativas tanto en la participación laboral, calidad de los vínculos laborales y remuneraciones, la intervención es la misma para ambos grupos, atendándose a través del Programa en similar proporción²⁵. Tanto mujeres como otros

²³ El Propósito describe el efecto directo o resultado esperado del Programa sobre la población objetivo, la cual es definida por el Programa. Es la hipótesis sobre la cual se construye la intervención y a la cual la producción y uso de los componentes se encuentra dirigida. (“Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2015)

²⁴ Los Componentes son los bienes y servicios que el Programa entrega a la población beneficiaria y se definen como resultados, vale decir, como obras terminadas, estudios terminados, capacitación terminada, etc. (“Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2015)

²⁵ Esto se debe a que el programa opera bajo la lógica de atender a todas las personas que lo requieran y se acerquen a solicitar los servicios. Es decir, la atención no se focaliza o segmenta por criterios demográficos, sino que responde a las lógicas de un programa de ventanilla abierta o de provisión bajo demanda.

grupos de mayor vulnerabilidad (personas en situación de discapacidad, migrantes y otros), son declarados población prioritaria por el Programa, sin embargo, no se entregan bienes y servicios diferenciados, tanto cuantitativa como cualitativamente. A partir del año 2023, se quiere dar prioridad a mujeres que no hayan cotizado en los últimos 12 meses, como parte de la política de género impulsada por el actual gobierno²⁶.

Al momento de la evaluación, el equipo a cargo del Programa se encuentra en el SENCE que, a nivel central, está compuesto oficialmente por 9 profesionales, de las cuales ocho se encuentran realizando funciones propias del Programa y una persona se encuentra en comisión de servicio en otra área al interior de SENCE²⁷. Adicionalmente, en cada dirección regional de SENCE existen profesionales encargados de la implementación y monitoreo, dependiendo de cada dirección regional su dedicación horaria al Programa.

El Programa se ejecuta, principalmente, a través de las OMIL, representando entre un 85% y un 92% del presupuesto total del Programa (cf. Anexo 4 de presupuesto del Programa). Por lo tanto, hay una participación importante de las Municipalidades que tienen este tipo de oficinas. Las OMIL dependen de las Municipalidades y su función es realizar acciones de intermediación laboral. Existen 314 OMIL en el país, de las cuales 293 poseen un convenio vigente con el SENCE. Éstas últimas se clasifican en distintos niveles según su complejidad, a saber, *Básicas*, *Intermedias* y *Avanzadas* (ver Anexo N° 3 y Anexo N° 5 para mayor detalle). De acuerdo con esta tipología, las OMIL reciben recursos a través de la firma de convenios en el marco del FOMIL: 89 Básicas, 109 Intermedias y 95 Avanzadas.

Asimismo, el Programa se articula con el resto de la oferta programática en temas laborales de SENCE y el resto de las instituciones relacionadas con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y otros organismos como Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS) y Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)²⁸.

Tal como lo establece el diseño expresado en el Decreto N°26 del año 2019, la implementación del Programa también dependerá de coordinaciones con agencias y estructuras como es el caso de la BNE, empresas privadas y el observatorio laboral de SENCE.

La BNE, es un portal de búsqueda y publicación de ofertas laborales. Es aquí donde, tanto las OMIL, como las plataformas laborales de SENCE, por protocolo ingresan los datos de las personas atendidas que buscan empleo, así como de empresas y sus posibles vacantes²⁹. Algunas OMIL llevan, además, registros paralelos de sus atendidos³⁰. No obstante, personas y empresas pueden ingresar su información y acceder a los servicios de búsqueda y ofertas de empleo de la BNE y plataformas laborales de SENCE sin intervención de las OMIL.

Por su parte, la participación de las empresas es de gran relevancia para poder unir la demanda con la oferta de empleo de las personas atendidas. Esta participación es gestionada a través de las OMIL intermedia y avanzada a través de acciones de captación, en las cuales profesionales especialmente contratados³¹ se dedican a contactar y prestar asesoría para el enrolamiento y fomento de uso de la BNE. De esta forma, se asegura que mayor número de ofertas laborales se registren y gestionen a través de la BNE, facilitando el acceso a los beneficiarios finales definidos como la población objetivo. Al mismo tiempo, las OMIL avanzadas prestan servicios de análisis funcional de los cargos, de modo de reducir las brechas de acceso al empleo por parte de la población en situación de discapacidad. Estos mecanismos de acción

²⁶ Entrevista a Paula Troncoso (17.01.2023)

²⁷ Se refiere al desempeño de funciones ajenas al cargo, en el mismo órgano o servicio público o en otro distinto, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. En caso alguno estas comisiones podrán significar el desempeño de funciones de inferior jerarquía a las del cargo, o ajenas a los conocimientos que éste requiere o a la institución. Art. N° 75, DFL N° 29, Estatuto Administrativo.

²⁸ Tal como se establece en la ficha de diseño del Programa del año 2018.

²⁹ De acuerdo con lo consultado al programa, la gestión de completitud de los registros se hace a través de las direcciones regionales a razón del cumplimiento de metas para la gestión del Programa. No se evidencian en este sentido chequeo de veracidad o completitud de la información registrada a través de esta vía.

³⁰ Esto posee efectos en el tiempo en el que se cargan los datos de reporte en la plataforma y en el cumplimiento de la obligación de informar respecto del avance de las metas. Por ejemplo, ante la falta de campos de registro de acciones dentro de la BNE, las OMIL registran en sus plantillas de reporte y medios de verificación la implementación de las acciones requeridas por los convenios.

³¹ Definido de acuerdo con el convenio entre la municipalidad y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

se combinan de modo de que las ofertas de trabajo cumplan con estándares de transparencia en sus detalles y requerimientos que sean compatibles con la prestación de información, orientación y vinculación de la población atendida.

Por último, está el Observatorio Laboral³² de SENCE, cuya misión es “producir conocimiento sobre brechas entre oferta y demanda de ocupaciones y competencias laborales, y poner este conocimiento a disposición de toda las personas, empresas e instituciones de formación en Chile”; y el Sistema de Información Laboral³³ del MINTRAB, una plataforma virtual, cuyo objetivo es entregar información del mercado laboral para favorecer su funcionamiento. Esta información deberá ser ocupada por las direcciones regionales y OMIL dentro del componente 2 de orientación laboral³⁴.

El Programa se implementa en todas las regiones de Chile, a través de las OMIL y las plataformas laborales de SENCE que poseen alcance nacional. Las plataformas laborales se han diseñado para prestar algunos de los servicios que conforman parte de la oferta programática del programa mismos servicios que las OMIL de forma automatizada a través de páginas web específicas (disponibles para el componente de orientación laboral). Al momento de la evaluación, sólo dos regiones poseen registro de uso de esta modalidad de prestación: Arica y Parinacota y la Metropolitana. Cabe mencionar que la región de Arica y Parinacota es la única que no presenta convenios FOMIL asociadas a sus municipios. Finalmente, hasta el año 2019, SENCE implementó como parte del Programa operativos móviles, que tenían por objetivo brindar los mismos servicios definidos como parte de la implementación del FOMIL.

1. Caracterización y cuantificación de población potencial³⁵ y población objetivo^{36 37}

Respecto de la cuantificación de la población potencial y objetivo, primero se presentarán las definiciones de ambas poblaciones para luego analizar las estrategias de parametrización utilizadas en el período de evaluación.

Tras el proceso de rediseño del año 2018, el Programa ha definido a su población potencial como “personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mayores de 18 años”. Esto llevó a cuantificar a la población potencial como el número de personas que se encontraban buscando trabajo en el periodo de referencia de la encuesta nacional de empleo³⁸. Esta definición y estrategia de estimación permaneció consistente durante el periodo de evaluación como se resume en el cuadro 1.

En el caso de la población objetivo, durante el período evaluado, la estrategia de cuantificación presenta un cambio. De acuerdo con la DIPRES, la población objetivo “es aquella parte de la población potencial que cumple con los criterios de focalización y que, por lo tanto, el programa planifica atender en el mediano y largo plazo”. Dado que el programa por sus fundamentos en la PNIL no posee criterios de focalización, durante los años 2019 y 2020, la cuantificación se realizaba en función a una proyección de la demanda potencial basada en su comportamiento histórico (SENCE, 2020), generando una lógica de metas³⁹ de

³² <https://www.observatorionacional.cl/>

³³ <http://www.sil.mintrab.gob.cl/#>

³⁴ El uso de esta información como los acuerdos para la gestión de las metas del programa con las OMIL dependerán de las decisiones, enfoques y aproximaciones de cada dirección regional.

³⁵ Población potencial: corresponde a la población que presenta el problema o la necesidad pública identificada en el diagnóstico del Programa.

³⁶ Población objetivo: Es aquella parte de la población potencial que cumple con los criterios de focalización y que, por lo tanto, el Programa planifica atender en el mediano y largo plazo. Si el problema o solución que aborda el Programa tiene relación con un bien público de alcance nacional o mayor, revisar la pertinencia de analizar en detalle la población potencial y objetivo.

³⁷ Ver documento “Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías” II.3; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf.

³⁸ En las fichas de diseño de SENCE no se encuentra especificado el periodo de referencia. Se pueden revisar en <https://sence.gob.cl/sence/fichas-de-diseno>

³⁹ Esta meta se apoyaba en la demanda pasada (tres años de referencia) y un factor de crecimiento fijado por parte de la dirección nacional del SENCE

producción. Es así como para el año 2019, la población objetivo era cuantificada en torno a los 201.300 beneficiarios y 380.000 en el año 2020⁴⁰. Sin embargo, bajo indicación del MDSyF, para el año 2021 y 2022, la estrategia de cuantificación pasó a equiparar la población potencial con la población objetivo (SENCE, 2021). Es por esto por lo que entre los años 2020 y 2021, se observa un incremento en la población objetivo de 1.012.104 personas.

Cuadro 1. Relación población potencial y objetivo 2019-2022 según definiciones del Programa

<i>Año</i>	<i>Población Potencial⁴¹</i>	<i>Población Objetivo</i>	<i>Población Objetivo respecto de la Potencial (%)</i>
2019	1.112.880	201.300	18,08%
2020	1.130.686	380.000	33,6%
2021	1.392.104	1.392.104	100%
2022	1.145.717	1.145.717	100%
% Variación 2019-2022	2,95%	569,15%	81,92%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENCE.

Como se observa en el cuadro 1, el cambio en la cuantificación de la población objetivo lleva a su aumento en un 569,15% en el periodo 2019-2022. De la misma forma, la relación entre población potencial y objetivo se incrementa en un 81,92% en el mismo período. Como se observa para los años 2019 y 2020, dicha relación se encontraba entre el 18 y 33%, mientras que después de la redefinición del año 2021, este indicador se equipara al 100% por definición. Sin embargo, como existe un cambio de criterio tan importante en la estrategia de cuantificación, la variación porcentual entre los años 2019 y 2022 debe ser sólo considerada como una expresión del cambio de criterio y no como un cambio de estrategia del Programa.

Ahora bien, estas estrategias de cuantificación de la población objetivo y potencial, no se ajustan a los pilares de la política nacional de intermediación laboral, ni a las dinámicas documentadas en la literatura académica especializada en materia de participación de la fuerza laboral (Gasparini & Marchionni, 2017; Serrano et al., 2019). En primer lugar, la vocación universal del Programa impide el desarrollo de criterios de exclusión o de denegación de la atención (focalización), lo que significa que cualquier persona en edad de trabajar podría buscar trabajo, eventualmente, y acceder a los servicios entregados por el Programa. Esto llevaría a que la población potencial se equipare a la población en edad de trabajar⁴². El otro argumento que acompaña esta definición es el que las “personas que buscan trabajo” no son un grupo que permanezca estático y dependerá por una parte de los límites de la legislación chilena para ofrecer mano de obra, esto es, la edad legal para trabajar⁴³; pero, también, de las preferencias de las personas por buscar empleo⁴⁴. Lo segundo, es muy sensible a cambios en el contexto económico social, por ejemplo, durante la pandemia, según avanzaban las restricciones sanitarias ocurría un efecto de desaliento para la búsqueda de empleo,

⁴⁰ La fijación de metas es una facultad discrecional de la dirección nacional de SENCE, por lo cual responde tanto a los criterios técnicos provistos por el análisis de tendencia de los años anteriores, como criterios de priorización correspondientes a la administración del poder ejecutivo. Es así que el factor de expansión depende de las metas fijadas por las prioridades del gobierno, como fue el caso del 2020, donde el presupuesto y cobertura aumentaron frente a los desafíos de la pandemia y su efecto en el mercado del trabajo.

⁴¹ Estadísticas fijadas para el trimestre octubre-diciembre del año correspondiente.

⁴² De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, esta sería la población actualmente residente en el país de 15 años y más.

⁴³ La legislación del código del trabajo no ha variado en esta materia durante el periodo de evaluación.

⁴⁴ Recordar la relación de sustitución en la curva ocio-consumo dadas las preferencias de los sujetos. Las personas deciden su participación en el mercado del trabajo en consideración de sus necesidades particulares, lo que también aplica al volumen de horas a destinar a actividades laborales.

decreciendo su oferta, y como consecuencia, moviendo a personas desde la población económicamente activa a ser identificada como población inactiva.

En este sentido, la cuantificación de la población potencial y objetivo se encontrarían, actualmente, desacopladas de las propias definiciones teóricas de la economía del trabajo. Por ello, el Panel propone un escenario alternativo para el cálculo de ambas. En el caso de la población potencial, asumiendo la imposibilidad de focalizar y los cambios en la formulación del marco lógico desde “Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mayores de 18 años” a “Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo”, y en concordancia con el análisis de condiciones polares en la economía, la población potencial sería definida en su límite superior como la fuerza de trabajo completa. A pesar de añadir inexactitud por criterios de factibilidad, como lo es el caso de las personas pertenecientes a la tercera edad mayores de 75 años, eventualmente, cualquier persona en edad de trabajar puede llegar a requerir servicios de intermediación laboral dado que no puede existir denegación de servicios. Esto, asumiendo el carácter no estático de las preferencias de los sujetos en materias de la relación ocio-consumo y su sensibilidad a los cambios de las condiciones vitales.

En el caso de la población objetivo, se considera que la sección de la población potencial que puede requerir de los servicios correspondería no sólo a los grupos de personas ocupadas buscando empleo y desocupadas, sino que también a las personas iniciadoras disponibles⁴⁵ y personas que forman parte de la fuerza de trabajo potencial⁴⁶. Dado que anteriormente solo se consideraban los dos primeros grupos, existe una parte de la población que demandaba el servicio pero que no era considerada como parte de la población objetivo (como se verá más adelante en la caracterización de la población atendida por las OMIL). Esta definición plantea dos beneficios prácticos: primero, se reconoce que la prestación del servicio alcanza empíricamente a un mayor volumen de la población que el definido originalmente, y segundo, la cuantificación de los dos segmentos adicionales de la población se encuentra debidamente desarrollados por el INE, no requiriendo mayor desarrollo metodológico en sus estrategias de estimación por parte de SENCE. La relación entre la población potencial y objetivo se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2. Población Potencial y Objetivo Período 2019-2022 acorde a definición del Panel

<i>Año</i>	<i>Población Potencial⁴⁷</i>	<i>Población Objetivo</i>	<i>Población Objetivo respecto de la Potencial (%)</i>
2019	9.777.751	2.055.918	21.0%
2020	8.946.480	2.651.757	29.6%
2021	9.350.583	1.997.061	21.4%
2022	9.730.299	2.137.273	22.0%
% Variación 2019-2022	-0,40%	3,95%	1%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022⁴⁸

⁴⁵ Personas que inician su primer proceso de búsqueda de empleo.

⁴⁶ La Fuerza de Trabajo Potencial corresponde a aquellas personas que se encuentran fuera de la Fuerza de Trabajo, pero que declaran alguna intención de entrar al mercado laboral, a través de la búsqueda de empleo o la disponibilidad para trabajar.

⁴⁷ Estadísticas fijadas para el trimestre octubre-diciembre del año correspondiente.

⁴⁸ Se considera para el cálculo de la población potencial, las personas en edad de trabajar estimadas por el INE para cada año. En el caso de la población objetivo, se considera la métrica provista por la encuesta nacional de empleo de personas que buscan trabajo, independiente de su condición de actividad.

Tal como se expresa en el cuadro 2, utilizando como base las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, la población potencial habría experimentado una tasa de variación de -0,4% en el período 2019-2022, mostrando el efecto desaliento durante el año de la pandemia y recuperando sus niveles previos en 2022. Esta tasa de variación es inferior a la estimada en el cuadro 1.

En el caso de la población objetivo, la cuantificación con la nueva estrategia muestra una variación de 3,95% entre los años 2019 y 2022. Referente al shock de la pandemia, la dinámica representada en el cuadro 2, muestra un incremento entre los años 2019 y 2020 de un 28,9%, mientras que para el año 2021, se experimentó un descenso de la población objetivo de 24,7% respecto del año anterior. En este sentido, se observa cómo la demanda posible del Programa se ve condicionada por las condiciones estructurales de la economía de producir cambios en las tasas de creación y destrucción de empleo. Lo anterior también se ve reflejado en la relación de la población objetivo respecto de la potencial, la cual muestra una variación de 1% entre el período 2019 y 2022, mientras que la variación año a año muestra gran dispersión producto del shock de la pandemia y el proceso de recuperación del empleo posterior.

En el caso de las dinámicas de empleo según género, se encuentra un retroceso en el volumen de fuerza de trabajo masculino de un 0,98% entre los años 2019 y 2022, mientras que el de las mujeres se incrementó en un 0,18%. Debido a las tasas históricas de participación laboral femenina, se observa que la relación entre población potencial y objetivo es más alta en mujeres que en hombres (un 6,6% en promedio). Finalmente, en cuanto la recuperación post pandémica se observa que la demanda potencial aumenta significativamente más en hombres que en mujeres.

Cuadro 3. Población Potencial y Objetivo según género Período 2019-2022 utilizando aproximación propuesta por el Panel⁴⁹

<i>Año</i>	<i>Población Potencial: Hombres</i>	<i>Población Potencial: Mujeres</i>	<i>Población Objetivo: Hombres</i>	<i>Población Objetivo: Mujeres</i>	<i>PO/PA⁵⁰: Hombres</i>	<i>PO/PA: Mujeres</i>
2019	5.601.492	4.176.259	1.014.050	1.041.867	18,1%	24,9%
2020	5.295.222	3.651.257	1.372.841	1.278.916	25,9%	35,0%
2021	5.428.198	3.922.385	1.044.946	952.115	19,3%	24,3%
2022	5.546.568	4.183.730	1.091.578	1.045.694	19,7%	25,0%
<i>% Variación 2019-2022</i>	-0,98%	0,18%	7,65%	0,37%	1,58%	0,05%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022⁵¹

Al considerar las diferencias entre la aproximación entre los reportes del programa y la propuesta del Panel, lo primero que resalta es la distancia en las magnitudes de la población potencial y objetivo. La cuantificación de la población potencial por parte del Programas es en promedio un 12,7% de la que se propone al utilizar

⁴⁹ Datos extraídos de Series INE: Tasa de desocupación y fuerza de trabajo con ajuste estacional. Actualizado el día 29 de diciembre de 2022.

⁵⁰ PO/PA: Relación población potencial y Población Objetivo expresado como fracción.

⁵¹ Se considera para el cálculo de la población potencial, las personas en edad de trabajar estimadas por el INE para cada año. En el caso de la población objetivo, se considera la métrica provista por la encuesta nacional de empleo de personas que buscan trabajo, independiente de su condición de actividad. Periodo de referencia: Diciembre-Enero-Febrero de cada año.

la fuerza de trabajo como referencia. Por otra parte, respecto de la población objetivo, esta relación se presenta entre un 10 y un 70% de la considerada por el Panel.

En segundo término, la inclusión de la dimensión de género sólo será comparable para los años 2021 y 2022, puesto que, en los años precedentes, las metas no presentaban desagregación por esta dimensión. Incluso para los años 2021 y 2022, el programa no contaba con mecanismos de focalización o priorización, por lo que las proporciones previstas para la atención derivan de la propia distribución del empleo. En este sentido, la inclusión de la fuerza de trabajo potencial como de las personas iniciadoras disponibles dentro de la población objetivo, incrementa ésta entre un 45% y 51% para mujeres, y entre un 32% y 42% para los hombres.

Ahora bien, aunque el Programa no cuenta con distinciones respecto de los perfiles de los beneficiarios y tampoco realiza una entrega diferenciada de prestaciones, esto no implica homogeneidad en las necesidades de la población⁵². A continuación, presentamos información respecto de las características del desempleo en el período 2019-2022, para luego realizar una descripción del perfil de los usuarios que a través de auto reporte declaran haber accedido a las prestaciones de las OMIL⁵³. Este análisis puede ser utilizado como una aproximación de las características de los beneficiarios.

Como aparece representado en el cuadro 4, el desempleo tiene una configuración estable según el nivel educacional de los buscadores de trabajo. En el periodo de referencia, entre un 9,5% y 10,5% de los desempleados tienen educación primaria o menor, entre un 42,3% y 45,2% poseen algún grado de educación secundaria, y entre un 43,6% y 48,1% poseen algún grado de educación terciaria. Estas proporciones en general no corresponden a la estructura ocupacional de Chile, donde los empleos que requieren formación terciaria no superan el 20% de los puestos de trabajo⁵⁴ tal y como se encuentra en las estimaciones de la encuesta de caracterización socioeconómica, encuesta nacional de empleo, y encuesta suplementaria de ingresos.

Cuadro 4. Distribución del desempleo según mayor nivel educacional alcanzado, periodo 2019-2022⁵⁵

<i>Mayor nivel educacional alcanzado</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>Nunca estudió</i>	<i>0,13%</i>	<i>0,27%</i>	<i>0,20%</i>	<i>0,20%</i>
<i>Sala cuna</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
<i>Kínder</i>	<i>0,10%</i>	<i>0,39%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
<i>Básica o primaria</i>	<i>9,30%</i>	<i>9,81%</i>	<i>9,90%</i>	<i>10,30%</i>

⁵² Finalmente, desde el punto de vista de la definición de la población objetivo, se debe considerar que el Programa no cuenta con mecanismos de focalización, en la medida que funciona bajo la demanda de atención, sin criterios de exclusión. Por otra parte, tampoco, considera cupos o cuotas para poblaciones específicas respecto de las cuales el problema se presente en mayor intensidad. Por ejemplo, a pesar de contar con métricas asociadas a diferencias entre sexos, en materias de gestión, esta dimensión no es considerada para definir la modalidad, profundidad y estructura de las prestaciones producidas por el Programa.

⁵³ Es importante destacar que esta aproximación es descriptiva y no refleja necesariamente las características directas de los usuarios del Programa puesto que sólo se identifica el acceso a los servicios de las OMIL, sin considerar si estas forman parte del Programa.

⁵⁴ Según clasificación de la OIT contenidos en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, los grupos incluidos son gerentes, profesionales y técnicos de nivel superior.

⁵⁵ Se presenta la desagregación completa por nivel educacional por la marcada tendencia que posee el mercado laboral chileno para la asignación de ocupaciones según nivel educacional. En el caso de las categorías de nivel educacional normalista y sala cuna, se presentan de forma intermitente en las encuestas de empleo. Por lo que se reportan en cuanto existe el dato presente en la encuesta.

<i>Media Científico Humanista</i>	31,87%	29,71%	31,50%	34,10%
<i>Media técnico profesional</i>	10,20%	13,82%	12,20%	11,00%
<i>Humanidades</i>	0,26%	0,71%	0,10%	0,00%
<i>Centro de formación técnica</i>	4,49%	4,93%	5,60%	5,40%
<i>Instituto profesional</i>	11,98%	9,97%	10,90%	9,20%
<i>Universitario</i>	29,34%	27,31%	27,50%	26,69%
<i>Postítulo</i>	0,67%	0,52%	1,10%	1,50%
<i>Magíster</i>	1,53%	0,63%	0,80%	1,50%
<i>Doctorado</i>	0,06%	0,22%	0,10%	0,00%
<i>Normalista</i> ⁵⁶	0,00%	1,21%	0,00%	0,10%
<i>No sabe/No responde</i>	0,07%	0,48%	0,10%	0,10%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022.

Al considerar la edad de quienes se encuentran en búsqueda de empleo, se observa que, en el tramo más joven, existe una tendencia en el período en evaluación a decrecer su tiempo de búsqueda de empleo reportado⁵⁷. Mientras que en otros rangos etarios no se presentan tendencias estables, especialmente producto de la pandemia del COVID-19 y el efecto desaliento causado por ésta. De todas formas, como es esperarse tras las reformas educacionales del año 2003 (educación secundaria obligatoria)⁵⁸, del año 2006 (implementación del Crédito con Aval del Estado)⁵⁹ y del año 2016 (gratuidad de la educación superior y creación de nuevas universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales)⁶⁰, la participación de jóvenes en el mercado laboral entre 15 y 29 años tiende a mantenerse estable o decrecer ligeramente⁶¹. En el caso de trabajadores que se encuentran en el último segmento de su desarrollo de carrera laboral

⁵⁶ Esta categoría corresponde a personas que se formaron como profesores normalistas.

⁵⁷ En la encuesta nacional de empleo se consulta en una pregunta compuesta desde cuándo se encuentra buscando empleo, estableciendo el mes y año de esta búsqueda. De esta forma, el detalle que se obtiene es a nivel de meses y no de semanas, como debería ser el estándar de reporte para la comparabilidad con otros países. Esto también implica que, si una persona estuvo buscando empleo por una o cuatro semanas, la encuesta derivará a considerarlos a ambos como una búsqueda de empleo que ha tenido la duración de un mes. Para todos los análisis subsecuentes se seguirá esta estrategia, de modo que se debe tener en mente en la interpretación de los resultados esta falta de granularidad en los datos.

⁵⁸ En el año 2003, se implementa la reforma educacional que le da el carácter de obligatoria a la educación secundaria (media) en Chile. Esto genera en el largo plazo que las personas entren de forma más tardía al mercado del trabajo, previniendo parte de los problemas de deserción escolar presentes hasta esa fecha.

⁵⁹ En el año 2005, comienza la implementación de una nueva alternativa de financiamiento de la educación superior a través de créditos de estudio otorgados por el sistema bancario. Esto generó que se abrieran oportunidades de continuidad de estudios para familias históricamente excluidas en su acceso a la educación terciaria (Uribe, 2017). La consecuencia en el mercado del trabajo fue el aplazamiento del ingreso al mercado laboral para porciones cada vez mayores de jóvenes.

⁶⁰ En el año 2016 se experimenta una expansión de la oferta de educación superior a través de la creación de universidades y centros de formación técnica por parte del Estado en regiones que históricamente poseían menor capacidad de provisión de oferta académica. Adicionalmente, se implementó una política de gratuidad, asegurando menores niveles de abandono de estudios producto de restricciones financieras de las familias o acceso al crédito.

⁶¹ Para más información, revisar los datos estadísticos del Consejo Nacional de Educación Superior desde el año 2005 a la fecha, los reportes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) desde el año 2003 o los reportes de la encuesta suplementaria de ingresos desde la misma fecha.

(mayores de 55 años), el tiempo de búsqueda de empleo tiende a decrecer, a pesar de una breve alza entre los años 2020 y 2021. Estos datos se encuentran sintetizados en el cuadro 5.

Cuadro 5. Tiempo promedio en meses de búsqueda de empleo por rango etario, periodo 2019- 2022

<i>Tramo de Edad</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>Variación promedio en meses 2019-2022</i>
<i>15 a 19 años</i>	7,2	6,8	6,6	6,1	-1,1
<i>20 a 24 años</i>	7,5	8,5	10,1	7,3	-0,2
<i>25 a 29 años</i>	10,0	9,6	13,9	9,5	-0,5
<i>30 a 34 años</i>	11,6	10,7	14,4	12,8	1,2
<i>35 a 39 años</i>	9,8	10,5	13,1	10,8	1,0
<i>40 a 44 años</i>	12,1	10,7	13,2	12,8	0,7
<i>45 a 49 años</i>	10,9	12,2	14,2	12,6	1,7
<i>50 a 54 años</i>	9,9	17,0	13,3	18,2	8,3
<i>55 a 59 años</i>	12,8	10,0	15,9	12,9	0,1
<i>60 a 64 años</i>	16,4	17,0	14,2	15,0	-1,4
<i>65 a 69 años</i>	12,5	16,8	11,4	12,1	-0,4
<i>70 años o más</i>	20,9	8,3	15,0	12,9	-8,0

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022.

Como se muestra en el cuadro 6, en lo que refiere al tiempo en que los sujetos se encuentran realizando gestiones para acceder a un nuevo empleo -incluyendo población ocupada y desocupada- salvo por el año 2021, las personas identificadas como hombres por la encuesta nacional de empleo tienen en promedio menor tiempo declarado de búsqueda de empleo⁶². A pesar de lo anterior, para el año 2022, la brecha de género disminuye significativamente respecto de años anteriores, explicación que se debe a que la pandemia trajo consigo una fuerte disminución de la participación laboral femenina, la cual según datos de las encuestas de empleo del INE y de la Pontificia Universidad Católica de Chile retrocedió en al menos 10 años. Estos datos deben ser considerados en el contexto propio de los ciclos de crisis y recuperación producto del shock de la pandemia y no deben ser juzgados sin un análisis de series de tiempo con mayor cantidad de años y momentos de medición.

⁶² Diferencias estadísticamente significativas aplicando pruebas de diferencias de medias para género ($p < 0,05$), prueba de ANOVA por edad ($p < 0,05$) e interacción entre género y edad ($p < 0,05$).

Cuadro 6. Tiempo promedio en meses de búsqueda de empleo según género⁶³

Género	2019	2020	2021	2022	Variación promedio en meses 2019-2022
Hombre	9,80	9,19	13,05	11,15	1,35
Mujer	10,56	12,16	12,94	11,55	0,99

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022.

En cuanto a la relación entre educación y tiempo de desempleo, el cuadro 7 presenta su evolución en el período de evaluación. Al igual que con el cuadro 6 se observa un incremento del tiempo de búsqueda de empleo para los años 2020 y 2021, retornando a valores similares en el año 2022 para las personas con educación primaria o secundaria⁶⁴. En el caso de las personas con educación terciaria⁶⁵, se observa un incremento en el tiempo de búsqueda de empleo en comparación al año 2019, salvo para los identificados con un post título.

Cuadro 7. Tiempo promedio en meses de búsqueda de trabajo según nivel educacional más alto alcanzado por los participantes

Nivel más alto de estudios alcanzado	2019	2020	2021	2022	Variación 2019-2022
Nunca estudió	9,5	4,9	8,9	21,0	11,5
Sala cuna	-	9,1	-	-	
Kínder	4,3	37,2	-	-	
Básica o primaria	10,5	8,9	13,1	10,7	0,2
Media común	9,9	9,2	12,5	10,7	0,8
Media técnico profesional	8,8	8,8	11,5	9,9	1,1
Humanidades	6,3	11,8	35,9	15,4	9,1
Centro de formación técnica	10,5	12,3	10,7	11,0	0,5
Instituto profesional	10,6	14,6	13,1	14,6	4
Universitario	10,7	10,8	14,4	11,8	1,1

⁶³ De acuerdo con el diseño transversal de la encuesta y la formulación de sus preguntas, se presenta el tiempo promedio declarado de las personas respecto de la duración de su actual proceso de búsqueda laboral, por lo que se desconoce si y cuando encontraron un empleo posterior a la aplicación de la encuesta.

⁶⁴ En el caso chileno, la educación secundaria considera la enseñanza media científico-humanista (media común), enseñanza media técnico-profesional y las humanidades.

⁶⁵ En el caso chileno, la educación terciaria, o educación superior corresponde a la educación técnica provista por los centros de formación técnica e Institutos Profesionales (que no entregan grados académicos), y la educación universitaria (pregrado, magister y doctorado). Adicionalmente, se incluye el nivel de postítulo, que supone la finalización de estudios en Institutos Profesionales o Universitarios.

<i>Postítulo</i>	13,2	17,2	20,5	11,6	-1,6
<i>Magíster</i>	9,6	21,9	14,8	12,5	2,9
<i>Doctorado</i>	8,3	26,0	9,9	13,0	4,7
<i>Normalista</i>	-	19,9	-	-	11,5

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022.

Al combinar las características de las personas con más de un año buscando trabajo, se encuentran las siguientes categorías asociadas a los grupos pertenecientes a la población objetivo⁶⁶:

1. Personas ocupadas buscando empleo: en promedio, tienen 37 años, mayormente con algún grado de estudios superiores (alrededor de un 52%) o educación secundaria (38%) y predominantemente compuesta por hombres (60%).
2. Personas desocupadas: compuesto por personas de edad promedio de 34,7 años, mayormente con algún grado de estudios superiores (48,8%) o educación secundaria (42,33%) y una balanceada distribución de género (49,04% de mujeres).
3. Fuerza de trabajo potencial: en el caso de la fuerza de trabajo potencial, el promedio de edad es de 39,74 años, mayormente compuesta por personas con algún nivel de educación secundaria (46,2%), seguido por estudios en educación superior (33,58%), y predominantemente compuesta por mujeres (60%).
4. Personas Iniciadoras: compuesto por personas de edad promedio de 36,8 años, mayormente con algún grado de estudios superiores (39,7%) o educación secundaria (38,5%), y ligeramente con mayor participación masculina (52,35%).

El análisis cruzado de las categorías muestra que existen diferencias significativas entre grupos, en cuanto a la composición de género y en lo que respecta al nivel de estudios, se observa que las proporciones también cambian. Mientras que, respecto del promedio de edad, la distribución es homogénea. Estas diferencias deben ser consideradas no sólo como características generales, sino como interacciones entre elementos que pueden estar relacionados con la situación de desempleo. Por lo que no es trivial que sean mayormente hombres los que busquen movilidad laboral (ocupados buscando empleo) y que posean mayor prevalencia de estudios superiores, comparados con la fuerza de trabajo potencial, mayormente compuesta por mujeres con menor nivel educacional. Esto, en términos tanto de proyección de empleo, como de las propias necesidades de intervención por parte del Programa. Al mismo tiempo, se debe considerar que cada sub población identificada posee necesidades específicas, como es el caso de las personas iniciadoras, que no poseen experiencia laboral, o como es el caso de la fuerza de trabajo potencial, que por haberse encontrado fuera del mercado, poseerán problemas en términos de la depreciación del capital humano y una mayor probabilidad de desajuste entre sus habilidades y las necesidades actuales (condicional al tiempo que permanecieron fuera de la población económicamente activa).

En lo que respecta a la participación en actividades de las OMIL, el cuadro 8 muestra el porcentaje de personas que se acercaron a las OMIL como parte de sus gestiones de búsqueda de trabajo, desagregado por los perfiles de la población objetivo⁶⁷. Como se observa, los beneficiarios de los Programas de las OMIL son entre un 0,47 y 0,89% de la fuerza de trabajo. Mientras que la columna de ocupados en búsqueda de empleo muestra que entre un 2,45% y un 4,85% de este grupo acudió por atención de la OMIL durante su

⁶⁶ Considerando las características presentes en promedio de las encuestas de empleo analizadas en el período.

⁶⁷ Se utiliza en este análisis la pregunta respecto del acceso a los servicios de las OMIL y las preguntas respecto de búsqueda de empleo, calificación de población económicamente activa, calificación como personas iniciadoras o fuerza de trabajo potencial presentes en la Encuesta de Empleo.

proceso de búsqueda laboral. Una proporción mayor se encuentra en la columna de desocupados, entre 4,94 y 7,10% en el periodo evaluado. La columna de fuerza de trabajo potencial muestra que la participación de este perfil es marginal (entre un 0,4 y 0,47% de quienes tienen interés en encontrar un trabajo), mientras que no hay evidencia que las personas iniciadoras hayan acudido a las OMIL como parte de su estrategia de búsqueda de empleo.

En términos relativos, la demanda por servicios de la OMIL disminuye un 0,16% entre los años 2019 y 2022, con un *peak* en el año 2020. Ahora bien, de acuerdo con los mismos datos de la encuesta nacional de empleo, la proporción de ocupados y desocupados que participan en los servicios de la OMIL varían significativamente a través del tiempo.

Cuadro 8. Acceso a servicios de la OMIL en población general y desempleados

Año	Proporción ocupados que acceden a servicios OMIL	Proporción desocupados que acceden a servicios OMIL	Fuerza de Trabajo	Ocupados en búsqueda de empleo	Desempleados	Fuerza de Trabajo Potencial	Personas Iniciadoras
2019	32,24%	65,76%	0,63%	3,5%	6,10%	0,3%	0%
2020	40,96%	50,94%	0,89%	4,85%	7,10%	0,49%	0%
2021	18,59%	81,41%	0,72%	2,79%	6,10%	0,33%	0%
2022	22,82%	77,18%	0,47%	2,45%	4,94%	0,37%	0%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022.

Ahora bien, utilizando la variable de auto reporte de haber acudido a las OMIL como parte de su estrategia de búsqueda de empleo, se presentan los cuadros 9 y 10, dos elementos informativos respecto del contexto general del comportamiento de quienes buscan empleo. Primero, de acuerdo con los datos de la encuesta nacional de empleo, en promedio, las personas que acceden a servicios de la OMIL presentan mayor tiempo de desempleo. Esto sumado a la información del cuadro 10, pudiera indicar que, para la población general, el acceso a los servicios de la OMIL no es una de las primeras opciones o estrategias que utilizan los sujetos al momento de comenzar su proceso de búsqueda de empleo o movilidad laboral. Esta tendencia es estable a través de los años incluidos en la evaluación.

Cuadro 9. Tiempo promedio en meses de búsqueda de empleo según acceso a servicios OMIL

Año	No acude OMIL	Acude OMIL
2019	10,06	12,12
2020	10,48	12,55
2021	12,78	16,57
2022	11,28	12,50

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022

Los antecedentes entregados por la ENE permiten adicionalmente saber el número y tipo de gestiones que realizan las personas en procesos de búsqueda de empleo. Al cruzar el número de gestiones con el acceso a servicios de la OMIL se obtiene la prioridad relativa que posee acudir a la OMIL como parte de la estrategia de búsqueda de empleo⁶⁸ como se ilustra en el cuadro 10. Para la interpretación de la información contenida se debe recordar que la base de cálculo es el conjunto de personas que declaran encontrarse en búsqueda de trabajo.

En este caso se observa que de aquellos que buscan trabajo y sólo realizan una gestión, el acudir a los servicios de la OMIL correspondería a entre un 1,24 y 3,05% de estas personas. En este nivel, se observa una disminución en el porcentaje de personas que sólo activan esta gestión durante los años 2021 y 2022. La interpretación respecto de la prioridad puede ser objeto de diversas hipótesis como el desconocimiento de los servicios provistos por las OMIL, o que su acceso es solicitado en la medida que las otras estrategias no han surtido efecto, o que se perciba que los servicios prestados no se adecuan a su perfil o intereses en materias de empleo.

En el caso de aquellos que ejecutan diferentes estrategias o gestiones de acceso al empleo, se observa que, mientras más estrategias ocupe la persona, más probable es que incluya a las OMIL como parte de su proceso de búsqueda. De todas formas, se debe considerar que, de las opciones provistas por la ENE, cuatro de ellas se pueden ejecutar como parte de la intervención de la propia OMIL, como las que se encuentran definidas en el Programa.

Cuadro 10. Distribución (%) de personas atendidas por OMIL según el número de gestiones

<i>Número de Gestiones</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>1</i>	<i>2,47%</i>	<i>3,05%</i>	<i>1,24%</i>	<i>1,79%</i>
<i>2</i>	<i>5,45%</i>	<i>6,11%</i>	<i>4,57%</i>	<i>4,17%</i>
<i>3</i>	<i>6,35%</i>	<i>11,87%</i>	<i>10,77%</i>	<i>5,72%</i>
<i>4</i>	<i>23,75%</i>	<i>18,12%</i>	<i>12,99%</i>	<i>9,01%</i>
<i>5</i>	<i>64,09%</i>	<i>41,81%</i>	<i>46,32%</i>	<i>46,38%</i>
<i>6</i>	<i>92,15%</i>	<i>75,85%</i>	<i>50,55%</i>	<i>21,81%</i>
<i>7⁶⁹</i>		<i>88,79%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>
<i>Total: Columna⁷⁰</i>	<i>4,12%</i>	<i>6,28%</i>	<i>5,09%</i>	<i>4,12%</i>

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022

⁶⁸ La encuesta nacional de empleo considera las siguientes opciones como parte de las gestiones en la búsqueda de empleo: enviar CV a empresas o instituciones, consultar directamente con empleadores, solicitar a familiares y conocidos que le recomienden para algún trabajo, revisar y contestar anuncios de empleo, acudir a la OMIL, realizar gestiones para establecerse en dinámicas de autoempleo, buscar activamente clientes o pedidos, colocar anuncios, participar en pruebas o procesos de selección de personal, consultar con agencias de empleo, y actualizar sus antecedentes en portales de empleo. En la base de datos estas gestiones se registran por separado y de forma aditiva.

⁶⁹ Para el año 2019, solo se registra un máximo de 6 gestiones conjuntas.

⁷⁰ Porcentaje del total de personas que buscan empleo y acceden a servicios de la OMIL.

En lo que refiere a la caracterización por edad de los que acceden a servicios de la OMIL, se observa en el cuadro 11 una participación marginal del segmento de entre 15 y 19 años y una tendencia a decrecer en su participación para los jóvenes entre 20 y 24 años. Los segmentos entre 25 y 44 años muestran una tendencia estable con un ligero incremento hacia el año 2022, en su participación en la demanda de servicios provistos por las OMIL. Esta tendencia se rompe en el segmento entre 35 y 49 años que tiende a disminuir y se retoma para el segmento entre 50 y 54 años. Finalmente, para trabajadores mayores de 55 años, que representan entre un 17,8 y 13,5% de la demanda por servicios, muestran una ligera baja en el período 2020 y 2021, y vuelven a incrementar su participación para el año 2022.

Cuadro 11. Distribución etaria beneficiarios de OMIL

<i>Tramo de edad</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>15 a 19 años</i>	2,2%	0,6%	2,3%	0,1%
<i>20 a 24 años</i>	17,1%	16,2%	12,6%	6,6%
<i>25 a 29 años</i>	11,9%	17,8%	14,4%	17,8%
<i>30 a 34 años</i>	14,2%	11,2%	13,5%	13%
<i>35 a 39 años</i>	10,3%	13,5%	12,2%	17,6%
<i>40 a 44 años</i>	9,7%	10,3%	11,6%	14,1%
<i>45 a 49 años</i>	10,9%	7,8%	7,9%	3,4%
<i>50 a 54 años</i>	5,7%	8,7%	12,2%	12,1%
<i>55 a 59 años</i>	5,1%	8%	6,4%	5%
<i>60 a 64 años</i>	9,2%	4,4%	3,1%	6,2%
<i>65 a 69 años</i>	2,1%	1,2%	1,9%	3,3%
<i>70 años o más</i>	1,4%	0,5%	2,1%	0,8%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022

El cuadro 12 muestra la distribución a través del tiempo del nivel educacional más alto alcanzado por los demandantes de servicios de las OMIL. En este caso, se observa que mayormente tienen educación primaria o secundaria, representando entre un 61,6 y 70,7% de los beneficiarios. En términos de tendencias, se observa un incremento de la demanda por parte de personas con educación terciaria, concentrándose ésta en personas con estudios universitarios, incrementando su participación en 9,1 puntos porcentuales, entre los años 2019 y 2022.

Cuadro 12. Nivel más alto de educación beneficiarios de la OMIL

<i>Nivel más alto de estudios⁷¹</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>Nunca estudió</i>	0,4%	0,2%	0,9%	0,4%
<i>Sala cuna</i>	0%	0%	0%	0%

⁷¹ Se excluyen para el análisis las categorías de no sabe o no responde.

<i>Kínder</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Básica o primaria</i>	16,2%	16,7%	16,0%	13,3%
<i>Media común</i>	38,5%	36,9%	39,4%	36%
<i>Media técnico profesional</i>	12,4%	14,0%	13,4%	11,2%
<i>Humanidades</i>	0,6%	0,6%	0,9%	0,7%
<i>Centro de formación técnica</i>	6,7%	7,2%	4,9%	2,1%
<i>Instituto profesional</i>	11,9%	8,4%	5,6%	10,6%
<i>Universitario</i>	13,0%	12,6%	17,9%	22,1%
<i>Postítulo</i>	0,0%	1,0%	0,3%	1,8%
<i>Magíster</i>	0,3%	0,4%	0,5%	2,0%
<i>Doctorado</i>	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%
<i>Normalista</i>	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022

Al comparar a la población general en búsqueda de empleo (cuadro 5) y aquellos que realizan las gestiones para acceder a los servicios de la OMIL (cuadro 12), se observa que la población atendida por las OMIL tiende a poseer un menor nivel educacional. En este sentido, se tiene que, en promedio, las OMIL atienden un 0,2% más personas sin educación formal, 5,7% más personas con educación primaria, 7,1% más población con educación secundaria, y un 13% menos de personas con educación superior. Esto puede relacionarse con la raigambre histórica que poseen las OMIL como parte de las estrategias que poseen poblaciones vulnerables o de inserción laboral precaria, respecto de sus posibilidades de intermediación laboral. En el mismo tenor, también preciso notar que, a través del tiempo, las diferencias entre la población general y la atendida por las OMIL ha tenido a disminuir decreciendo la participación de población no escolarizada, con educación primaria y secundaria, en favor de un incremento del 6,7% en las personas con estudios superiores.

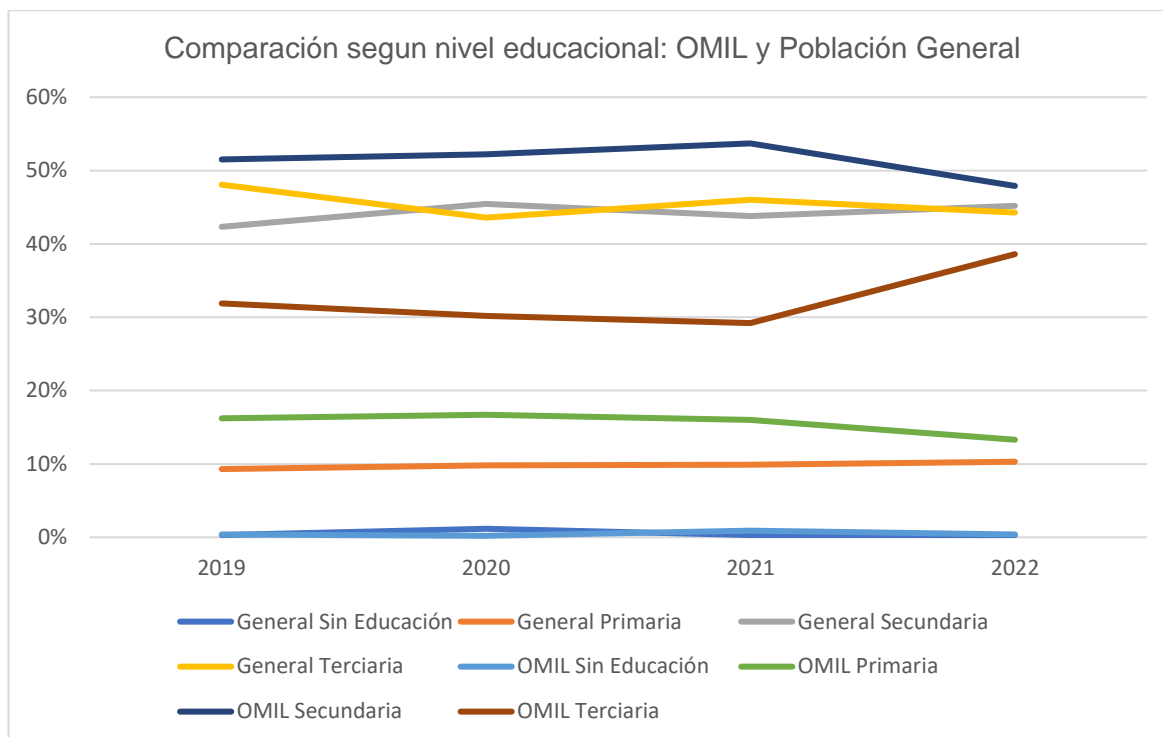


Ilustración 1. Comparación último nivel educacional atendido entre población general y población atendida por las OMIL (cuadros 5 y 12)

Finalmente, a pesar de que este análisis no posee la especificidad de describir a la población efectivamente atendida por el Programa, entrega un panorama general de las características de las personas que buscan los servicios provistos por las OMIL. La revisión de los cuadros 8 al 12 nos muestra que el perfil del beneficiario que accede a servicios de las OMIL está en constante cambio, siendo distintivos los patrones en los años 2020-2021. Ahora bien, esto permite observar una ligera tendencia a incrementar la atención de personas con estudios superiores, de entre 25 y 44 años, mayoritariamente hombres como se muestra en los anuarios estadísticos. Adicionalmente se observa una disminución en la cobertura efectiva de la atención de las OMIL (a nivel de las personas desempleadas), una baja en su nivel de relevancia como estrategia de búsqueda de empleo, y que tiende a recibir a personas con mayor tiempo de búsqueda de empleo⁷². Esta dinámica debe ser considerada en función del shock del mercado laboral producido por la pandemia y el consecuente proceso de recuperación post pandémico. En este sentido, no se pudo concluir sobre un cambio duradero en las preferencias de usuarios o acceso a los servicios de la OMIL, fuera del contexto de shock y recuperación experimentado en el período evaluado.

2. Antecedentes presupuestarios

El Programa posee una estructura presupuestaria que considera una partida específica definida por la ley de presupuestos, a la cual la institución responsable adiciona recursos internos para su coordinación y seguimiento. Estos aportes incluyen el financiamiento de la unidad de intermediación laboral, y la dedicación de profesionales especializados en las direcciones regionales.

⁷² Intencionalmente se han excluido los análisis específicos respecto de ocupaciones que poseen quienes buscan empleo estando ocupados o tipo de empleo que poseían antes de comenzar su proceso de búsqueda para la población desempleada. Debido a los tamaños muestrales, dichos análisis llevarían a incrementar el margen de error en las estimaciones, pudiendo llevar a problemas con las conclusiones y su representatividad. Lo mismo aplica para el análisis geográfico/regional.

Sin embargo, la estructura de financiamiento del Programa no considera el aporte basal de los municipios para la existencia y funcionamiento de sus Oficinas de Intermediación Laboral, los cuales son previos a la aplicación y desarrollo de convenios entre el Servicio y los municipios. Esto conlleva a que el gasto público asociado al programa se encuentre sub registrado y subestimado por parte de la institución.

Dado que la existencia y operación de las OMIL es materia del gobierno local, se presume que existe un aporte de las OMIL y que éste puede ser variable entre municipalidades y nivel de desarrollo de la OMIL. Para tener una noción del monto de estos aportes, el Panel ha desarrollado un formulario de levantamiento de esta información que pretende ser una contribución exploratoria respecto a los montos que las OMIL realizan al Programa en: recursos humanos, infraestructura, tecnología, entre otros⁷³. Los principales resultados del levantamiento se resumen a continuación:

- El levantamiento arrojó que, en promedio, las OMIL desembolsan para su funcionamiento mensual alrededor de 11 millones de pesos en comparación a la ausencia de aportes estimada por la institución. El promedio para las OMIL Básicas es de alrededor de 9 millones; para las Intermedias cerca de 11 millones; mientras que las Avanzadas gastan un poco más de 12 millones al mes. El cuadro 13 resume los resultados anteriores.

Cuadro 13. Porcentaje y monto promedio de financiamiento de las OMIL, según fuente (FOMIL o Municipalidad)

	<i>N°</i>	<i>Promedio % Financiamiento FOMIL</i>	<i>Promedio Monto Financiamiento FOMIL</i>	<i>Promedio % Financiamiento Municipalidad</i>	<i>Promedio Monto Financiamiento Municipalidad</i>	<i>Promedio Gasto Total OMIL</i>
<i>Básica</i>	66	64%	\$ 5.727.280	36%	\$ 3.221.595	\$ 8.948.875
<i>Intermedia</i>	81	70%	\$ 7.688.608	30%	\$ 3.295.118	\$10.983.725
<i>Avanzada</i>	59	53%	\$ 6.531.978	47%	\$ 5.792.508	\$12.324.486
<i>TOTAL</i>	206	64%	\$ 6.858.104	36%	\$ 3.857.683	\$10.715.787

Fuente: Elaboración propia en base a información levantada.

- Según la información recopilada, la cual, es posible determinar que los gastos de las OMIL en promedio son financiados a través del FOMIL en un 64% y con presupuesto municipal en un 36%. Este dato coincide con el financiamiento propio de las OMIL Básicas. En el caso de las OMIL Intermedias, la proporción de financiamiento municipal es levemente menor, 30%; y en para las Avanzadas el financiamiento a través del municipio es mayor, alcanzando el 47%.
- Para efectos de la evaluación del Programa de Intermediación Laboral, es posible concluir que el aporte financiero de las municipalidades a la operación de la OMIL no es una suma despreciable y es importante considerarlo al evaluar la eficiencia del programa, así como también es fundamental que la institución levante esta información anualmente para el universo de las OMIL que reciben FOMIL.

A pesar de estos antecedentes, dado que los datos levantados presentan algunos errores de registros de las OMIL, y no se tiene información completa respecto del financiamiento de la totalidad de ellas, en especial de la Región Metropolitana, y dado que los datos disponibles respecto de los costos asociados al Programa corresponden al reporte elaborado por SENCE, se procederá a realizar la descripción de la estructura

⁷³ El cuestionario se envió a la totalidad de las OMIL que recibieron recursos FOMIL el año 2023, a través del Programa de Intermediación Laboral de SENCE. El levantamiento se realizó entre los días 27 de marzo al 17 de abril del año 2023. Un total de 206 Municipios dieron respuesta a la encuesta, lo cual representa un 70,3% del total de las OMIL encuestadas. La Región de Arica y Parinacota no tiene resultados de la encuesta por no contar con OMIL en la región. Por su parte, tampoco se obtuvo respuestas de las OMIL de la Región Metropolitana. Es importante precisar que, a pesar de las instrucciones señaladas en el cuestionario, éste tiene algunos errores de registro en la información reportada por las OMIL.

presupuestaria en función de éstos. Sin embargo, para todos los análisis que involucren las dimensiones de economía y gasto público asociado, se debe tener en consideración que estos sólo representan un límite inferior del gasto y no el gasto total del Programa, y que la menos en términos del FOMIL, la contribución de los Municipios es de entre un 30% y un 47%. Por lo que, por definición, todos los indicadores de eficiencia que se presenten se encontrarán subestimados

Dado lo anterior, según los datos reportados por la institución, durante el periodo evaluado, el presupuesto del Programa se ha incrementado en un 46,19% entre los años 2019 y 2022, con un congelamiento del presupuesto en términos reales entre los años 2022 y 2023. De acuerdo a la evaluación del Panel, esto se puede explicar por tres grandes factores: los efectos de la pandemia en el empleo que hizo necesario una mayor inversión en políticas activas de mercado laboral (componentes de intermediación e información); la necesidad de adaptar las modalidades de prestación de servicios y los mecanismos de implementación de acciones asociadas al Programa (diversificación a través de plataformas web para prestación de servicios de intermediación)⁷⁴; y el proceso de robustecimiento del sistema nacional de intermediación laboral, en la cual está inserto las modificaciones del Programa realizadas a partir del año 2018, en donde se incluyen exigencias de mayor densidad en la definición de prestaciones y su disponibilidad a través del territorio nacional⁷⁵.

Considerando estas tres razones, la institución responsable del Programa también ha incrementado su asignación de recursos a la implementación del Programa, de M\$1.068.931 en el año 2019 a M\$ 7.348.934 en el año 2023⁷⁶⁷⁷, acumulando un incremento de un 687,5%. Al respecto, y como se describe en el cuadro 14, el presupuesto de la institución ha respondido a las mismas condiciones de políticas contra cíclicas de las políticas activas de mercado laboral, mostrando un máximo histórico para el año 2021, con un re-escalamiento en el año 2022 y una disminución importante en el año 2023. Es el ajuste del año 2023 en el presupuesto de la institución -una disminución de 68,5%- el que explica el incremento de un 7,64% en la participación del Programa en el presupuesto total de SENCE.

Cuadro 14. Presupuesto asignado al Programa en Ley de Presupuestos, 2019-2023 (miles de \$2023)⁷⁸

<i>Año</i>	<i>Presupuesto total del Programa con fuentes identificadas en Ley de Presupuestos</i>	<i>Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)</i>	<i>Presupuesto Total Institución Responsable (b)</i>	<i>Participación del Programa en el presupuesto de la Institución Responsable (a/b)</i>
2019	7.920.973	1.068.931	292.377.036	0,37%
2020	9.700.145	1.393.074	286.462.151	0,49%
2021	11.173.515	2.025.921	2.220.461.015	0,09%

⁷⁴ En el periodo evaluado existe una modificación en las modalidades de prestación del servicio, cesando la implementación de operativos móviles y reemplazando esta forma de provisión por el uso de plataformas informáticas. De acuerdo con lo consultado a la contraparte de SENCE, este cambio se debe a las restricciones establecidas por las medidas sanitarias aplicadas durante la pandemia del COVID-19.

⁷⁵ Sobre este punto se profundizará en el apartado de diseño e implementación. Sin embargo, debido a las notorias falencias de los sistemas de información y soporte a la toma de decisiones no es posible entregar parámetros certeros respecto de la evolución de la densidad de las prestaciones a través del tiempo. Sin embargo, la implementación de las plataformas laborales es muestra de este punto, donde el Programa prioriza la disponibilidad del servicio por sobre su estrategia dominante de implementación a través de los municipios.

⁷⁶ Estimación de la institución respecto de los montos aprobados por la ley de presupuestos.

⁷⁷ Moneda: pesos chilenos ajustados por inflación para el año 2023, según especificaciones de la Dirección de Presupuestos.

⁷⁸ Datos entregados por SENCE durante el mes de Enero.

2022	11.580.289	1.898.449	315.035.040	0,60%
2023	11.580.289	7.348.934	91.829.526	8,00%
% Variación 2019-2023	46,19%	687,5%	-68,5%	7,64%

Fuente: Reporte administrativo elaborado por Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Anexo 4)

II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

Como se describió en el apartado de información del Programa, éste basa su justificación en la formulación de la Política Nacional de Intermediación Laboral (PNIL) contenida en el Decreto N° 26 de la Subsecretaría del Trabajo.

La PNIL arranca desde un diagnóstico concreto respecto de los desafíos para afrontar el desempleo en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC). En primer lugar, se declara que los problemas de productividad y competitividad en la LAC se encuentran relacionados con la evolución del mercado del trabajo. Esta evolución, que es específica para cada país, se describe para Chile en términos del año 2018 y sus indicadores para el mercado laboral. A este respecto se destacan las condiciones de informalidad del empleo (29,2% de la matriz de empleo), tasas diferenciales de desempleo según género (7,5%) y edad (16,4% para jóvenes), brecha salarial de género (17,1%), baja participación laboral de población con discapacidad⁷⁹ (42,8% comparado con el 69% de la población general), y la creciente ola de migrantes con mayor nivel de calificación que la población nativa, pero con mayores barreras de entrada al mercado (ej., la regularización de permisos, discriminación, menores redes de contactos, entre otros) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2019).

En el mismo análisis, el PNIL afirma que, si bien las tasas de desempleo se mantenían estables prepandemia, entre 6% y 7%, el aumento de los empleos vendría dado por trabajos por cuenta propia, es decir, la precarización del empleo⁸⁰. Asimismo, la “informalidad alcanza el 36% respecto del total de trabajadores ocupados a nivel nacional (CIEDESS, 2017).”⁸¹

Por su parte, en este mismo documento se afirma que “las mujeres y los jóvenes presentan mayores tasas de desocupación, alrededor del 6,9% y 15,7% respectivamente (INE,2017; OCDE, 2018)”⁸², siendo el principal obstáculo de los jóvenes su falta de competencias. En los años prepandemia, “la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado [...] alcanzando cifras cercanas al 45,8%, pero aún es una de las más bajas entre los países de la OECD (INE, 2017)”⁸³, sumado a que el indicador, durante la

⁷⁹ Como panel, somos conscientes de la importancia e implicancias de la definición de la dimensión de discapacidad, entendiendo que el uso de la terminología de población con discapacidad está circunscrita a una determinada aproximación respecto de esta condición. Sin embargo, para fines de parsimonia, mantendremos las formas de expresión utilizadas por el Programa, SENCE y la Subsecretaría del Trabajo, tal y como son utilizadas en la PNIL.

⁸⁰ Se debe considerar que el empleo por cuenta propia tiende a realizarse informalmente, lo que implica que las personas que los ejecutan tienen la propensión a no participar de los elementos clave del sistema de protección social como lo son la cotización de seguros de salud o ahorro previsional. En este sentido, a pesar de que el Estado de Chile ha avanzado en estrategias para asegurar dichas coberturas (ej., retención de impuestos adicional para el pago de prestaciones de seguridad social), el shock económico de la pandemia no ha terminado de mostrar sus efectos en la configuración del mercado del trabajo como para tener una visión clara sobre la estabilidad y calidad de las estrategias de autoempleo.

⁸¹ Subsecretaría del Trabajo (2019) Decreto N° 26: Aprueba política nacional de intermediación laboral y crea comité de coordinación de intermediación laboral.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

pandemia retrocedió significativamente. Al tiempo que en el período post pandemia, el indicador ha tendido a recuperar su tendencia anterior.

Para profundizar respecto de esta situación, se ofrece a continuación cifras actualizadas que cubren el período en evaluación, como lo es la evolución de la tasa de desocupación, su desagregación por género, y la evolución de la participación laboral en un período comparable desagregado por género.

En lo que respecta a la evolución de la tasa de desocupación representada en la ilustración 2, se observa que desde el año 2018, ésta continuó en un ciclo ascendente, con un gran incremento producto de la pandemia en el período 2020-2021. Aunque ya en el año 2022 se observa una recuperación, llegando a niveles similares a los del período prepandémico. En el mismo periodo, la relación promedio entre desempleo en hombres y mujeres, se mantuvo inclinada hacia el empleo femenino, presentando este último grupo una tasa de desocupación 0,8 puntos porcentuales mayor que la de los hombres. En cuanto a la participación en la fuerza de trabajo se observa una tendencia hacia el incremento de la participación de mujeres, la cual ha progresado desde el desarrollo del diagnóstico del año 2018, pero para la cual se produjo un retroceso importante de más de diez años, según datos de participación laboral de la encuesta nacional de empleo del INE, y de la encuesta de la Universidad Católica, producto de la pandemia (año 2020 en adelante), producto del rol de cuidado de la mujer de niños, ante el cierre de colegios, jardines infantiles, entre otros.



Ilustración 2. Tasa de desocupación nacional 2010-2022.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo

Respecto de las brechas de género⁸⁴ en el acceso a empleo, éstas se visualizan en la ilustración 2. Más allá del patrón estacional de convergencia de la tasa de desempleo, se deben considerar diferentes elementos que agregan complejidad al análisis de esta situación. En primer lugar, las mujeres han tenido y mantienen una menor participación en la fuerza de trabajo, lo que ha sido asociado a condiciones sociohistóricas y culturales que definen el rol de la mujer en la esfera doméstica y establecen barreras para

⁸⁴ En la institucionalidad estadística chilena, el género es una variable observacional, y normalmente no se le ofrecen alternativas a los respondientes para dar cuenta de su identidad de género. Esta precisión lleva a ser cautelosos al separar los efectos culturales y socio históricos aducidos en la literatura de estudios de género en términos de mercado laboral, de aquellos emergentes de la dimensión biológica. No es intención del panel evaluador el no considerar las complejidades del sistema sexo-género ni sus implicancias para la evaluación de las políticas públicas (por ejemplo, la posicionalidad del investigador social o la interseccionalidad de la experiencia subjetiva de las personas), pero las fuentes de información estadística disponibles para el análisis no permiten tratar en justicia los elementos relacionados a esta tradición.

su participación en el ámbito público. Esto ha tenido por consecuencia que antes de la reforma educacional del año 2003, que hace obligatoria la educación secundaria, la decisión de educar a las mujeres funcionará sobre criterios diferenciales respecto de sus pares hombres (incluso dentro del mismo hogar)⁸⁵. En segundo lugar, las mujeres enfrentan por sus ciclos de fertilidad entradas y salidas del mercado del trabajo que van más allá de las protecciones legales establecidas por instrumentos como la licencia de maternidad (pre y post natal) (Del Boca & Sauer, 2009). De no contar con un sistema de apoyo funcional -familiar o de infraestructura pública o privada- la decisión de maternidad condicionará el número de horas disponibles para trabajar, también condicionando el tipo de empleo al que pueden optar (por el mismo compromiso de horas de trabajo) (Yu, 2002).

En tercer lugar, la persistencia de la brecha salarial -a pesar de la legislación vigente- genera también distorsiones en cuanto a las preferencias de los individuos y buscadores de empleo respecto de las estrategias de asignación de personas a puestos de trabajo (*job sorting*), impidiendo el acceso a empleos adecuados a los niveles de formación y calidad de relación laboral esperada (Pema & Mehay, 2010). Cuarto, y siguiendo con los problemas asociados a la discriminación estadística, las mujeres enfrentan penalizaciones para el avance en sus carreras profesionales (techo de cristal o *glass ceiling*) disminuyendo las oportunidades de calce entre oferta y demanda, generando mercados duales o segmentados (Cardoso et al., 2016). Quinto, a diferencia de países desarrollados, la informalidad laboral juega un rol relevante al establecer mercados ocupacionales de menor calidad, en los cuales las mujeres tienen mayor flexibilidad para la entrada y salida, pero que tienden al auto empleo y a poseer menor acceso al sistema de protección social (Codazzi et al., 2018; González Espitia & Rodríguez, 2011). Con empleos menos estables, igualmente logran coincidir con la definición de ser parte de la población ocupada, pero también empujan a las mujeres a encontrarse más comúnmente que sus contrapartes hombres en situación de desempleo.

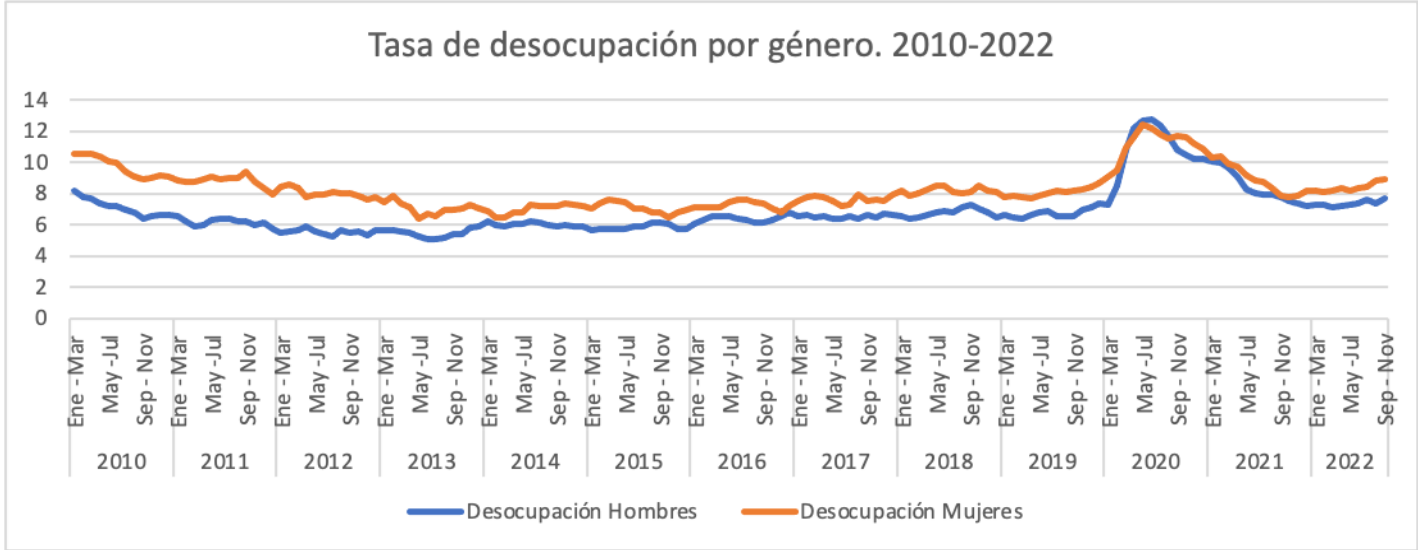


Ilustración 3. Tasa de Desocupación por género entre 2010-2022.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo.

⁸⁵ Esto se puede encontrar en los análisis de escolaridad según género utilizando la Encuesta de Caracterización Socioeconómica desde su versión del año 2006.

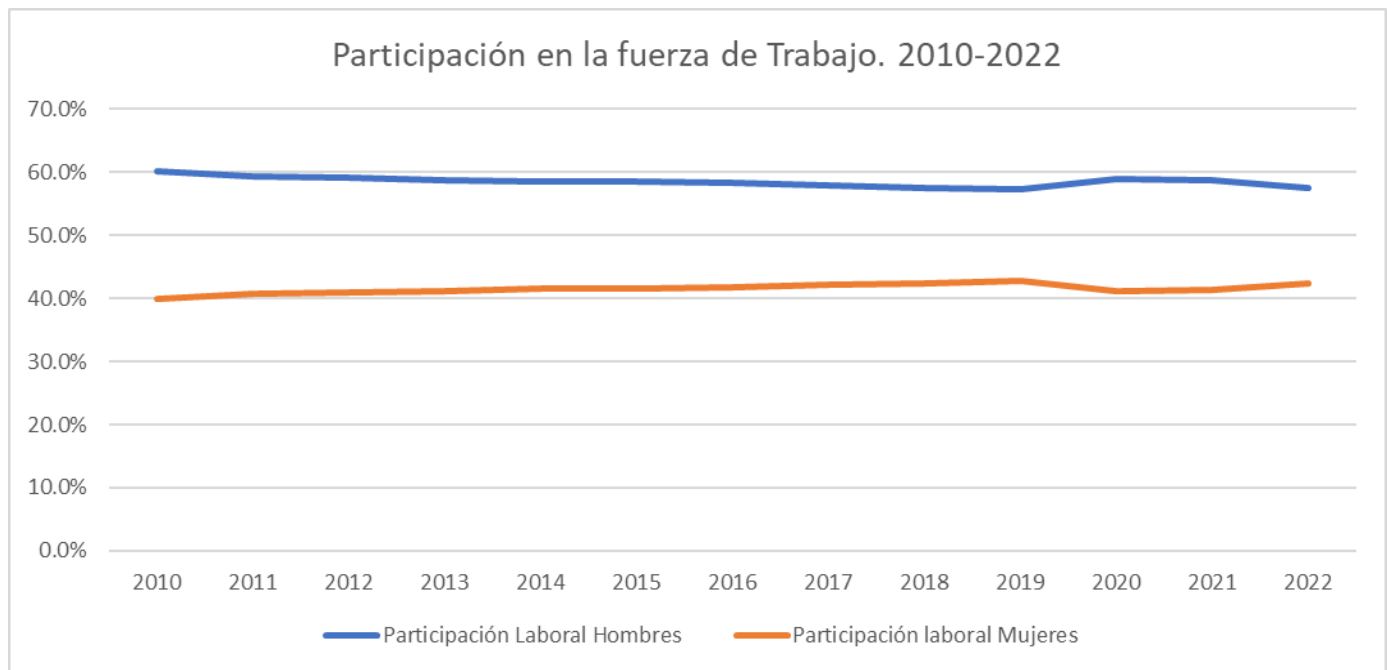


Ilustración 4. Tasa anual de participación en la fuerza de trabajo según género entre 2010-2022.
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo.

Ahora bien, en cuanto a la población inactiva -que no ha buscado trabajo en las cuatro semanas previas a la aplicación del instrumento de medición- se observa que entre un 1,6 y 2,6% se encontraría en condiciones de ser intervenidas por el Programa⁸⁶ de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo en el periodo 2019-2022 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2023).

Siguiendo con la estructura del diagnóstico inicial, la PNIL explica que “la intermediación laboral constituye la puerta de entrada para las personas y empresas a las políticas de empleo, conectando mejor las necesidades del sector productivo con las habilidades laborales y articulando toda la oferta de servicios de empleo con el fin de mejorar las trayectorias laborales”⁸⁷ (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2019). Para esto, los países han utilizado mecanismos que incluyen a diversos actores: “entidades públicas (denominados Servicios Públicos de Empleo, SPE), agencias privadas de colocación (bolsas de empleo, intermediarios), y también organizaciones de la Sociedad Civil que realizan vinculación laboral (Avila, 2009; BID, AMSPE, & OCDE, 2016)”⁸⁸.

Por su parte, los Servicios Públicos de Empleo ofrecen servicios relativos a facilitar un rápido encuentro entre oferta y demanda de trabajadores; información e investigación sobre el mercado laboral; gestión de otras políticas activas para el mercado del trabajo; administración de los seguros de desempleo y prestaciones asociadas; y gestión de la migración laboral (Prieto, 2009; BID et al., 2016)⁸⁹.

Por último, en la PNIL se afirma que “existe evidencia internacional sobre efectos positivos que tienen las políticas de intermediación laboral en la búsqueda de empleo. Las posibilidades de encontrar trabajo aumentan si la persona cuenta con asistencia en su búsqueda de empleo, y mientras más intensa y personalizada es la política de apoyo, mejores los resultados (Van Den Berg & Van Der Klaauw, 2006)”⁹⁰.

⁸⁶ Incluyendo como base las razones de: cree que por su edad no le darán empleo, cree que no lo encontrará, se cansó de buscar, cree que ningún empleo o actividad se adecua a sus condiciones, le piden demasiados trámites para iniciar la relación laboral, y no sabe dónde dirigirse ni a quién acudir.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

Además, se hace énfasis en que “las políticas de intermediación laboral, tienen mejores resultados cuando están focalizadas en grupos específicos, y en particular en grupos más desaventajados, como las mujeres (Escudero et al., 2019; Van Den Berg & Van Der Klaauw, 2006)”.

En este sentido, según la evidencia y la investigación realizada en torno a la intermediación laboral, se encuentra que los Servicios Públicos de Empleo son una estrategia adecuada para facilitar el acceso al empleo, con sus consecuencias positivas para el bienestar social y las finanzas públicas (ej., acceso a la seguridad social, disminución de problemas psicosociales relacionados con la pobreza y el desempleo, pago de impuestos al trabajo, incremento en la competencia y dinamismo del mercado del trabajo, entre otros). En el contexto de un estancamiento en las tasas de crecimiento de la economía nacional y los propios cambios en la matriz de insumo-producto (Banco Central de Chile, 2022), las asimetrías de información en el mercado del trabajo aparecen como un elemento relevante que condiciona el acceso a empleo. Por tanto, ante la falta de dinamismo del mercado laboral, se justificaría la intervención en este problema por parte del Estado. Consecuentemente, tanto la herramienta como el beneficio social pretendido a través de la intervención justifican la intervención del Estado en la entrega de estos servicios para mejorar tanto la empleabilidad como las trayectorias laborales de las personas atendidas, en especial para personas con menor calificación como las atendidas por las OMIL.

Como se describió en el apartado de presentación, el Programa opera en su conjunto bajo un supuesto de fallas en los mecanismos de coordinación entre oferta y demanda en el mercado laboral, donde la falta de información de los actores sería la causa que el Programa pretende abordar para disminuir el desempleo⁹¹. En este sentido, el Programa aportaría, reduciendo las brechas de información de personas que buscan empleo (tanto a nivel administrativo como a nivel de calce entre perfiles ocupacionales y demanda actual del mercado), mientras que, a nivel de empresas, la brecha se reduce a través de la correcta señalización de las habilidades y trayectorias laborales de los trabajadores en la BNE⁹². A este respecto, en el diagnóstico que da origen al rediseño del Programa, se conectan tanto elementos de la economía (crecimiento y empleo) como atribuciones de las causas a la falta de calce entre oferta (habilidades disponibles) y demanda (puestos de trabajo reales)⁹³.

Atendiendo a lo dicho anteriormente, dentro de la PNIL, se establece que el Programa deberá funcionar a través de una estrategia multicanal, la cual incluya la articulación de organismos públicos y privados, como el desarrollo de esquemas de atención para los grupos vulnerables antes mencionados (ej., jóvenes, mujeres, personas con discapacidad). A continuación, se profundizará respecto de la estrategia elegida para la implementación del Programa.

La estrategia multicanal aparece definida como el uso tácticas para la provisión de los servicios definidos en el apartado de descripción del Programa, como lo son las OMIL, los nuevos centros de orientación y empleabilidad (plataformas laborales de Arica, de Chile Atiende y Oficina Móvil de Empleo), la plataforma digital de empleo, BNE, y otros canales. En este sentido, el único canal no especificado ni referido específicamente como táctica de implementación corresponde al componente 4 de ferias laborales.

⁹¹ En los mismos términos planteados en el rediseño del año 2018: “La principal consecuencia de no contar con acceso a instrumentos de intermediación laboral, es la dificultad que esto puede ocasionar en la búsqueda de empleo, en primer lugar debido, a la desinformación respecto de los puestos de trabajo disponibles, en segundo lugar, por el desconocimiento de los perfiles ocupacionales requeridos por parte de los sectores productivos, y en tercer lugar a la desinformación sobre la oferta disponible para el cierre de brechas, tanto en competencias transversales como técnicas. Asimismo, el bajo acceso puede afectar de manera negativa la participación de las personas en instancias de encuentro entre oferta y demanda laboral”.

⁹² Es importante recordar que el Programa sólo considera como prestaciones exitosas aquellas que derivan en la contratación de las personas atendidas (colocación/vinculación). Aunque se buscara representar a las personas con calce correcto, el Programa no realiza actividades de seguimiento a las gestiones de empleo, por lo que no es posible referirse a esta materia de forma precisa y adecuada.

⁹³ El Programa no cuenta con información oportuna, fiable y accionable que permita ni dar cuenta de forma precisa del perfil de sus usuarios (ej., no captura información respecto de situación de empleo) ni realiza prospección respecto del mercado del trabajo relevantes para sus perfiles de usuario.

Conforme a lo anterior, la estrategia multicanal debería proveer de suficiente flexibilidad al Programa para ajustar sus mecanismos de provisión a las condiciones materiales de la población potencial. En este sentido, a pesar de poseer una fuerte dependencia del entorno digital provisto por la BNE, las personas atendidas no dependen de sus habilidades y alfabetización digital para acceder a las prestaciones. Mientras que, por la misma dispersión geográfica o la disponibilidad de los municipios con convenio, la presencia de las plataformas laborales en las regiones Arica y Parinacota como la región Metropolitana aparecen como medidas que permiten salvar las condiciones de capacidad instalada básicas para la prestación de servicios por medios analógicos. Aunque la utilidad o efectividad de esta estrategia, dependerá de las características de la población (ej., literacidad digital, preferencias).

En lo que refiere específicamente a la prestación de servicios a través de las OMIL, el diagnóstico que se realizó en el año 2018 en el marco la PNIL señaló que existían diversos problemas en la operación del FOMIL los cuales debían ser subsanados para asegurar un mayor margen de éxito en la implementación del Programa. Entre ellas, destaca que “la estructura de incentivos que establece el FOMIL está centrada en cumplir metas de colocación laboral, en desmedro de una intermediación laboral integral que incluye otros servicios; hay carencia de foco estratégico de la intermediación, y ausencia de articulación con otros actores en el territorio y la oferta de empleabilidad existente; incertidumbre sobre la continuidad del financiamiento de las OMIL, escaso seguimiento a los usuarios, y consideración sobre recursos insuficientes para realizar una buena tarea (Larrañaga et al., 2011; Etcheberry, 2011; ACNexo, 2015)”⁹⁴.

En este sentido, la articulación de actores públicos y privados cobra un alto grado de relevancia, dado que una vez solventados los problemas de financiamiento (condición básica de implementación del Programa), el éxito estaría dado por la adecuada gestión de la oferta de trabajo. Esto se ha materializado en términos administrativos en responsabilidades para las propias OMIL como para las Direcciones Regionales. En el caso de las OMIL, se espera que estas realicen gestiones orientadas a la captación de empresas para que estas operen sus procesos de reclutamiento a través de la BNE. Mientras que las direcciones regionales deberán generar nexos de articulación con grandes empleadores regionales de modo que participen en las ferias laborales. Esta parte de la estrategia no se encuentra determinada por la PNIL, sino por el rediseño del año 2018.

En lo que concierne al tratamiento de grupos vulnerables, la actual configuración del Programa y su modelo de prestación sólo incluye una variante de los servicios que apunta directamente a un grupo. Este es el caso de las prestaciones de análisis funcional y de descripción de cargos ofrecidos para personas con discapacidad y empresas que busquen adecuar sus prácticas a los lineamientos de la ley de inclusión laboral. Pese a esto, la provisión de estos servicios se encuentra condicionada por la categorización de las OMIL según la estrategia de gestión de SENCE⁹⁵, encontrándose disponible sólo para algunas OMIL. Respecto de los otros grupos vulnerables identificados -mujeres, migrantes, y jóvenes- el Programa no incluye mecanismos para atender de manera especializada a esta población, en aquellos servicios que puedan dar cuenta de las dinámicas propias de éstos, como es el caso de la diferencia entre desempleo estacional y crónico, la inserción laboral de mujeres después de interrupciones de carrera⁹⁶, y las problemáticas propias de un sistema de relaciones laborales que no poseen una regulación adecuada de la discriminación laboral.

De esta forma, aunque el diseño del Programa y su estrategia apuntan directamente hacia la búsqueda de la generación de alternativas y soluciones para grupos vulnerables, no se evidencian procedimientos en esta línea salvo los antes mencionados. En este sentido, considerando el Programa durante el periodo en evaluación, no se evidencian condiciones para abordar la cuestión de los grupos vulnerables, siendo requeridos mayores niveles de definición y profundización de las estrategias de intermediación laboral para

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Confrontar con Anexo 5.

⁹⁶ La literatura de políticas activas de mercado ha trabajado este tema asociado a lo que se llaman “motherhood penalties” o penalización de la maternidad, que intenta sintetizar los efectos de la maternidad en salarios y participación laboral. Estos efectos se asocian a la discontinuidad de la carrera laboral de las mujeres en cuanto sus dinámicas de entrada y salida de la población económicamente activa condicional a las dinámicas de fertilidad de las mujeres en un sistema económico dado.

responder a sus especificidades. Por ejemplo, un enfoque de género en las prestaciones debería incluir en el análisis la disponibilidad de servicios de cuidado provistos por las empresas contratantes, así como la capacidad instalada en el territorio del sistema educacional (ej. disponibilidad de salas cunas, jardines infantiles, oferta educativa básica y media cercana a los lugares de trabajo). En el caso de la población joven, el Programa podría considerar la complementariedad con las otras políticas activas de mercado, como las que son enfocadas en la demanda (ej., subsidios a la contratación, contratos de aprendizaje) o el apoyo a la transición desde la escuela al mundo del trabajo (*school-to-work-transition*)⁹⁷. Lo anterior se ve reforzado por el diseño e implementación de los sistemas de apoyo a la toma de decisiones que se exploran en mayor profundidad en el análisis de la implementación del Programa.

Sin embargo, sobre este punto se puede ahondar respecto de la dinámica de aprendizaje institucional y la retroalimentación que obtiene el nivel central desde las unidades de implementación. La estrategia multicanal genera desafíos para mantener la homogeneidad de la intervención, en especial en lo que refiere a los componentes ejecutados por las OMIL y las direcciones regionales. En términos sinópticos, el Programa ha avanzado en la estandarización de las actividades consideradas en los componentes 1 al 3, a través de las guías operativas, pero al existir restricciones a la provisión debido a la estrategia de segmentación de las OMIL, la heterogeneidad de la intervención se encuentra asegurada en la práctica⁹⁸. Al mismo tiempo, como se verá en el apartado de implementación, la estructura de provisión de servicios en el caso de las ferias laborales no es sujeto de definición por parte del nivel central, siendo parte de las atribuciones de cada dirección regional que servicios se prestarán efectivamente en cada evento.

La heterogeneidad resultante del modelo de implementación de la estrategia afectará en el largo plazo a las propias posibilidades de mejora continua del Programa. Un ejemplo de esto son los informes de caracterización de la población beneficiada por el Programa, los que presentan una descripción muy acotada y poco detallada de las características de la población, sus necesidades, y actividades efectivamente implementadas, refiriéndose solo a la participación por componente y a la desagregación por género y región. Esto deja fuera información sociodemográfica clave o incluso de trayectorias que pudiera orientar a la clasificación de tipos de desempleo, perfil de la población atendida (ej., desocupados, ocupados buscando empleo). Si estas prácticas se comparan con el modelo del ciclo de desarrollo de políticas públicas de Harold Laswell (1958), se encuentra que la baja calidad de la retroalimentación al diseño desde la fase de evaluación impide al equipo de gestión del Programa realizar adecuaciones a la intervención. Desde la literatura de ciencias del diseño e implementación, esto correspondería a un problema del diseño de la política pública, al no considerar mecanismos de gobernanza que permitan canalizar y analizar la información con un nivel adecuado de complejidad o detalle que sea útil para que el Programa mantenga un alineamiento con los objetivos de su diseño.

Desde el diagnóstico que llevó al rediseño del Programa, sustituyendo el FOMIL por el Programa de Intermediación Laboral, han existido diversas modificaciones que han impactado positivamente en la eficacia operacional en la prestación de servicios, como lo es la estandarización de las prestaciones, contar con el personal idóneo para ejecutar las tareas encomendadas, una mayor articulación con las empresas y una mejor recolección de información de usuarios a través de la BNE⁹⁹. No obstante, los problemas a nivel estratégico persisten, ya que el equipo de SENCE sigue gestionando el Programa como si fuera su antecesor (FOMIL), de modo que gran parte de los esfuerzos aún se abocan a la implementación a través de las OMIL, y no a los otros elementos de la estrategia multicanal. Esto impacta, tanto en su diseño operativo como en sus estrategias de gestión, y no ha permitido avanzar hacia discusiones más profundas

⁹⁷ Para mayor detalle sobre la clasificación de las políticas activas de mercado, revisar Meager (2009). En el caso de las transiciones entre el mundo escolar o de la educación en general hacia el mercado del trabajo, se sugiere revisar literatura respecto de desarrollo de carrera asociado a sociedades académicas interesadas en el *counseling* o en el *coaching*.

⁹⁸ Las OMIL que participan del FOMIL tienen predefinidas las prestaciones que pueden ofrecer a los beneficiarios, lo que no es una decisión de éstas y no se relacionan con las necesidades de los/as beneficiarios, sino con los criterios administrativos desarrollados por el SENCE.

⁹⁹ Como dan cuenta los estudios y consultorías encargados por SENCE relacionados a la implementación del Programa.

o basadas en la misma experiencia del Programa respecto de los perfiles y necesidades de los usuarios¹⁰⁰. Sin esas discusiones de fondo respecto de los modelos de causalidad asumidos para la elaboración de estrategias de intervención, también se resienten los módulos de control de gestión y el diseño de los sistemas de apoyo a la toma de decisiones¹⁰¹. Lo anterior se ve agravado por los efectos negativos que ha tenido la pandemia y el contexto macroeconómico en los últimos 3 años, donde el Programa ha debido manejar mayor nivel de presupuesto y experimentar un proceso de adopción tecnológica forzosa que no se encontraba considerada en los cánones de la estrategia multicanal.

Como juicio evaluativo, el Panel considera que la estrategia de intervención por la cual opta el Programa parece adecuada en términos de la capacidad instalada (OMIL, BNE). La sinergia entre las OMIL y las plataformas laborales de SENCE permite atender de mejor forma a la población objetivo, salvando las dificultades en el uso de herramientas digitales presentes, especialmente, en poblaciones vulnerables¹⁰². Al mismo tiempo, la disponibilidad de la BNE como mecanismo de control de gestión presenta ventajas para la toma de decisiones respecto del Programa, pudiendo imprimirle al Programa un carácter de eficiencia en el uso de recursos públicos.

No obstante, el Programa da cuenta de una comprensión limitada de las causas del desempleo, sus tipos y su relación con la estructura del mercado del trabajo. En este sentido, el diagnóstico que da origen al Programa centra su atención en los niveles de desempleo y en los mecanismos de coordinación de oferta y demanda en el mercado del trabajo, pero no en términos de las propias trayectorias y condicionantes de la población. Esto se ve reflejado en la falta de especialización o tratamiento diferenciado de la intervención (por ejemplo, para mujeres, personas mayores y jóvenes, personas en situación de discapacidad u otro), donde el tipo de prestaciones a ser entregadas dependen de las capacidades de las unidades de implementación (OMIL, principalmente) y no de las necesidades de los participantes. En este sentido, la literatura especializada en la materia expone los determinantes del empleo femenino (Bergemann & van den Berg, 2008; Del Boca & Sauer, 2009), los problemas de la economía del cuidado (Braunstein et al., 2020), elementos estructurales de discriminación de poblaciones vulnerables (ej. Género, discapacidad, edad) (Chuang & Lee, 2003; Stypinska & Turek, 2017), nivel educacional (Didier, 2021a, 2021b) y preparación para el trabajo (Didier & Perez, 2012), entre otros. Dicho de otra forma, aunque el Programa considere como principios del diseño la universalidad y la vocación de responder a las necesidades de grupos vulnerables, su diseño conceptual y modelo de prestación de servicios, no se han adaptado para actuar en concordancia a estos elementos.

En un punto relacionado, y entendiendo al SENCE como un eje central en el diseño e implementación de políticas activas de mercado laboral, llama la atención el escaso tratamiento de las brechas de competencias que pudieran originar la condición de desempleo de los usuarios. Si bien, posibles derivaciones a Programas de capacitación o certificación de competencias laborales se consideran como una alternativa en el componente 1 del Programa, la falta de comunicación entre ambos elementos (capacitación e intermediación laboral) parecería estar jugando un papel relevante en cómo se materializa la estrategia y sus posibles resultados. Por ejemplo, en el período evaluado, sólo se registró las derivaciones a Programas a partir del año 2020. Para los años 2020 y 2022 se registraron 0 derivaciones a Programas de capacitación, emprendimiento o subsidios especiales. En el año 2021, se derivó a un 0,04% de la población atendida a Programas de emprendimiento, y un 0,3% de la misma a Programas o iniciativas de capacitación. Si las brechas son analizadas efectivamente como por parte de los servicios del componente 1 sólo es posible prever dos alternativas: que no hay brechas de competencias o habilidades que estén influyendo en la situación de desempleo, o en el caso de que sí las hubiera, es evidente que la implementación del Programa no está conectando a los beneficiarios con medidas remediales para resolverlas. Alternativamente, el

¹⁰⁰ Por ejemplo, el proceso de ajuste del marco lógico tenía como base la idea de empleabilidad. Sin embargo, el Programa no mostraba claridad de cómo se definía esta condición o habilidad, ni cómo sus estrategias de intervención se alineaban con este concepto. Para una revisión en profundidad de tradiciones conceptuales en el ámbito, se sugiere visitar a McQuaid y Lindsay (2005).

¹⁰¹ Entrevista con Paula Troncoso, SENCE (17.01.2023)

¹⁰² Para mayor detalle se sugiere revisar en literatura de digital divide o brecha digital (Ángel Marzal, 2010; Becker et al., 2012).

Programa al no buscar activamente resolver las brechas de competencias o habilidades, afecta negativamente a las posibilidades de los beneficiarios de ser vinculados en el componente 3.

Unido a lo anterior, el diseño del Programa -y en específico el tratamiento de la población atendida- no considera un modelo específico del problema que intenta solucionar, es decir, que hace necesaria la intervención. Esto significa que la institución no posee una definición que vincule de forma estructurada las causas y consecuencias del problema de empleabilidad subyacente¹⁰³. En consecuencia, la falta de esta conexión ha impedido estructurar el proceso en función de una línea de entrada o línea base y resultados de la intervención en materias de habilidades o condicionantes de la situación de desempleo.

En el caso específico de las mujeres, si bien el diagnóstico del Programa alude a las condiciones poco favorables en sus procesos de búsqueda de empleo, el Programa sólo considera la dimensión de género desde la noción de grupos vulnerables. Pese a que esta definición es expresada en la PNIL y en el diseño del Programa, el modelo de servicio no incluye la dimensión de género como elemento a considerar en la definición de prestaciones. Esta población no ha sido atendida de forma especial, ya sea con una mayor cobertura o con una atención diferenciada. Esto, a pesar de que tanto la participación laboral como las tasas de desocupación indican una situación negativa y asimétrica hacia las mujeres (como se puede ver en las ilustraciones 2 y 3 de la sección anterior). Asimismo, el Programa es capaz de generar indicadores de atención según sexo; sin embargo, esto responde a la demanda natural en el período en evaluación, pero no daría pie a estrategias de captación o creación de demanda por parte de las unidades de implementación.

La ausencia de la perspectiva de género en el diseño del modelo de servicio e implementación del Programa genera un doble problema: no existe problematización de las condicionantes del desempleo en mujeres, y no se generan elementos de retroalimentación para la adaptación de la estrategia a las necesidades específicas de esta población en el período evaluado.

En este sentido, se juzga como necesario que el Programa cuente con un enfoque de género, y corresponderá al SENCE elaborar estrategias, mecanismos y procedimientos acordes para dar cuenta de las particularidades del empleo femenino. Respecto a esto último, en la ficha de diseño del Programa del año 2018, la dimensión de género se incluye como la posibilidad de un convenio entre SENCE y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género para derivación de mujeres a servicios especializados relacionados a empleo por parte de dicho Ministerio. Este convenio no fue firmado durante el período en evaluación, por lo que las beneficiarias del Programa no fueron derivadas como parte de la intervención a la oferta del Ministerio. Es sólo en el año 2023 cuando se prevé se comenzará a aplicar una política de priorización respecto de mujeres que lleven 12 o más meses sin cotizar¹⁰⁴, aunque no queda claro la consecuencia en términos de las operaciones de captación de beneficiarios.

Por último, es importante advertir que el Programa, si bien considera la articulación con otras iniciativas públicas, principalmente, referidas a la capacitación y certificación de competencias, durante el período de evaluación, no se identifica otra respuesta programática en relación directa a la intermediación laboral. Sin embargo, a nivel de los componentes y sus estrategias de intervención, pudieran haber existido cierto nivel de solapamiento con otros programas, en cuanto a lo que refiere a temas como el apresto laboral (estrategia común de intervención en materias de empleo desde el año 2005). En este aspecto, destacan, por ejemplo, las líneas de intervención desarrolladas por el FOSIS¹⁰⁵, aunque al momento de esta evaluación algunas ya no se encuentran vigentes dentro de su oferta programática, o el Programa de Desarrollo de Competencias

¹⁰³ No se ha encontrado evidencia documental que dé cuenta de la definición por parte del Servicio o del Programa respecto del concepto de empleabilidad. A través de las diferentes reuniones se ha llegado a una homologación funcional de empleabilidad como la capacidad de encontrar y mantener un trabajo. Aunque aquella fuera la definición del Programa, ésta se encontraría más cercana al paradigma biomédico que al psicosocial, el cual tiene herramientas prácticas para guiar el desarrollo de intervenciones en servicios públicos de empleo. De modo que tanto la definición y conceptualización del problema establece límites claros al proceso de intervención y las cadenas causales que se activan con la intervención.

¹⁰⁴ Entrevista con Paula Troncoso (17.01.2023).

¹⁰⁵ Por ejemplo, el extinto programa YO TRABAJO del FOSIS o el actual Apoyo a tu plan laboral para miembros del Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Revisar: <https://www.fosis.gob.cl/es/programas/ingresos/apoyo-a-tu-plan-laboral/>

Laborales implementado por la Fundación PRODEMU¹⁰⁶ y el actualmente implementado como parte del subsistema de seguridades y oportunidades¹⁰⁷. En estos programas, la intervención de apresto y habilitación laboral tienen un rol central en el tratamiento de las barreras de empleabilidad de su población atendida.

Si bien se justifica la existencia del Programa ya que atiende a un problema de política pública que persiste -como ocurre en todo el mundo occidental-, también es cierto que aún no tiene el alcance (cobertura decreciente en el tiempo) y el diseño adecuado¹⁰⁸ para dar cuenta de la diversidad de situaciones laborales que se observan en la población atendida. Esto es particularmente desafiante desde la perspectiva del modelo de servicios, donde su actual diseño no es concordante con la totalidad de los principios de la PNIL.

2. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa posee un diseño de gestión descentralizada en el cual las OMIL implementan la prestación de servicios de atención directa a la población, siendo este el mayor canal de interacción con el Programa. Adicionalmente, debido a las condiciones de dispersión geográfica y disponibilidad de capacidad instalada, SENCE provee el mismo servicio a través de plataformas digitales de intermediación. Ambas estrategias dan cuenta de los componentes de información laboral, orientación y vinculación del Programa, aunque la disponibilidad de servicios específicos está determinada por la clasificación o tipo de OMIL o por la programación de las plataformas, por lo que en ningún caso se logra homogeneidad en el tratamiento que reciben los sujetos. En el caso de las ferias laborales, como componente, se estructuran y planifican desde las direcciones regionales con el apoyo de las OMIL para la difusión de sus actividades relacionadas. El único cambio que ha experimentado el Programa en el periodo de evaluación y que no se encontraba expresado en el rediseño del año 2018, corresponde al cese de la implementación de la estrategia de intervención a través de operativos móviles, los cuales dejaron de realizarse en el año 2019.

Conforme a lo expresado en la ficha de diseño, el Programa está conformado por cuatro componentes que son implementados de forma independiente entre sí. Los componentes de información, orientación y vinculación laboral se corresponden con la estructura del Programa FOMIL (vigente hasta el año 2009), mientras que el componente de ferias laborales es una innovación en la estrategia multicanal, el cual no es tratado en la PNIL, pero sí forma parte del rediseño del Programa del año 2018.

Como se mencionó en el apartado de descripción del Programa, el componente 1 de información laboral tiene como propósito el disponer de un conjunto de información, trámites y opciones de derivación a programas de capacitación y certificación de competencias, que permita a los usuarios tomar decisiones informadas respecto a sus necesidades en términos laborales, además de gestionar procesos necesarios para ello. La información laboral debiera encontrarse en concordancia con los análisis desarrollados por el observatorio laboral, las perspectivas y análisis desarrollados por las direcciones regionales, y la disponibilidad de programas. En el caso de los trámites, se consideran los certificados de cotizaciones y de afiliación a una AFP. Conforme a la estrategia multicanal, las personas pueden acceder a las prestaciones a través de las oficinas presenciales, plataforma web, o canal telefónico, presentando un requerimiento en el ámbito laboral, a partir de ese requerimiento el resultado puede ser la entrega de algún tipo de información, gestión de algún trámite o derivación a algún Programa disponible.

A este respecto, y tal como se describe en mayor detalle en el anexo 2c, la provisión de servicios relacionada a este componente resulta ser más estandarizada en cuanto a la entrega de esta atención, con

¹⁰⁶ https://web.prodemu.cl/wp-content/uploads/2023/02/TTRR_DCL_2023.pdf.

¹⁰⁷ <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2533-Programa-desarrollo-de-competencias-laborales-dcl>

¹⁰⁸ En este caso se utiliza la idea de diseño adecuado para referir a la falta de especificidad de estrategias y herramientas de intervención para los tipos de desempleo que se enfrentan los beneficiarios del Programa. Por ejemplo, no se diferencia entre empleo-desempleo estacional, empleo-desempleo feminizado, desempleo crónico, evolución de mercados ocupacionales, entre otros.

independencia de la categoría o tipo de OMIL y del tipo de canal de atención, existiendo algunas excepciones¹⁰⁹.

En cuanto al proceso de producción de los servicios asociados a cada uno de los componentes, en el caso de las OMIL, las personas beneficiarias declaran en su primera atención si requieren de servicios de: emprendimiento, seguro de cesantía, cursos de capacitación, subsidios, trabajo u otros servicios. Cabe señalar que el beneficiario en los otros canales de atención existentes también declara/selecciona los servicios que desea recibir.

Por su parte, como parte del proceso administrativo de las OMIL, éstas deben indicar en la plataforma BNE, los servicios de intermediación laboral que fueron entregados a los beneficiarios, los que se encuentran predeterminados en el módulo de atención de OMIL de la BNE. Asimismo, éstas deben indicar, en el caso de que el beneficiario haya requerido de información laboral, si la búsqueda de empleo asociada al beneficiario se realizó a través de una búsqueda manual o a través de la herramienta de *match* de empleo (la que realiza el emparejamiento entre oferta y demanda laboral) existente en la BNE. Respecto de esta última herramienta, su metodología está basada en la existencia de criterios obligatorios y criterios deseables que deben ser registrados en el portal de la BNE, tanto por parte de empleadores como de trabajadores. Entre los criterios obligatorios se cuenta experiencia, rango salarial, lugar de residencia, nivel educativo, licencia de conducir, área educativa, titulaciones e idiomas. Entre los criterios deseables se encuentran jornada de trabajo deseada, rango salarial deseado, vehículos, capacitaciones, certificaciones, grupos de empleo¹¹⁰. Por último, para el *match de empleo* los criterios obligatorios corresponden al 70% de la ponderación y los deseables al 30% restante.

En el caso de las acciones con las empresas, el registro que debe incluirse en la plataforma de la BNE se relaciona con la información del perfil de la empresa y con el historial de acciones de intermediación laboral que haya tenido la OMIL con las empresas.

A pesar de que los componentes anteriormente asociados al FOMIL poseen una lógica de interconexión clara¹¹¹, su estrategia de implementación los presenta como componentes independientes. De esta forma, aunque toda persona debe participar del componente de información laboral, que catalogará a los/beneficiarios/as como población atendida, su participación en el componente de orientación y sus acciones asociadas, queda a criterio del personal de las OMIL, y en última instancia de los/as recurrentes al servicio¹¹². Consecuentemente, las personas pueden participar de acciones del componente de información y vinculación, sin que necesariamente deban atender a las acciones relacionadas al eje de orientación laboral como se muestra en la Ilustración 5. Esto, a pesar de que la misma descripción de las actividades de vinculación laboral supongan la existencia de un diagnóstico desarrollado como parte del proceso de orientación laboral.

¹⁰⁹ Resulta importante destacar que, en términos de información del mercado laboral, no existirá información completa y detallada respecto de puestos de trabajo en el territorio si no se desarrolla un trabajo conjunto con las empresas locales. Este trabajo está ausente en las OMIL de categoría básica, (alrededor del 30% de las OMIL) y sólo estaría presente en aquellas OMIL categorizadas como medias y avanzadas.

¹¹⁰ Esta información no ha estado disponible para el uso en el contexto de la evaluación, por lo que la caracterización de la población en el apartado anterior se realizó a través de estimaciones utilizando los datos de la ENE.

¹¹¹ Ver Anexo 3.

¹¹² Esta mecánica de participación explicaría tanto la participación en los componentes brindados por las OMIL como los registrados para las plataformas laborales.

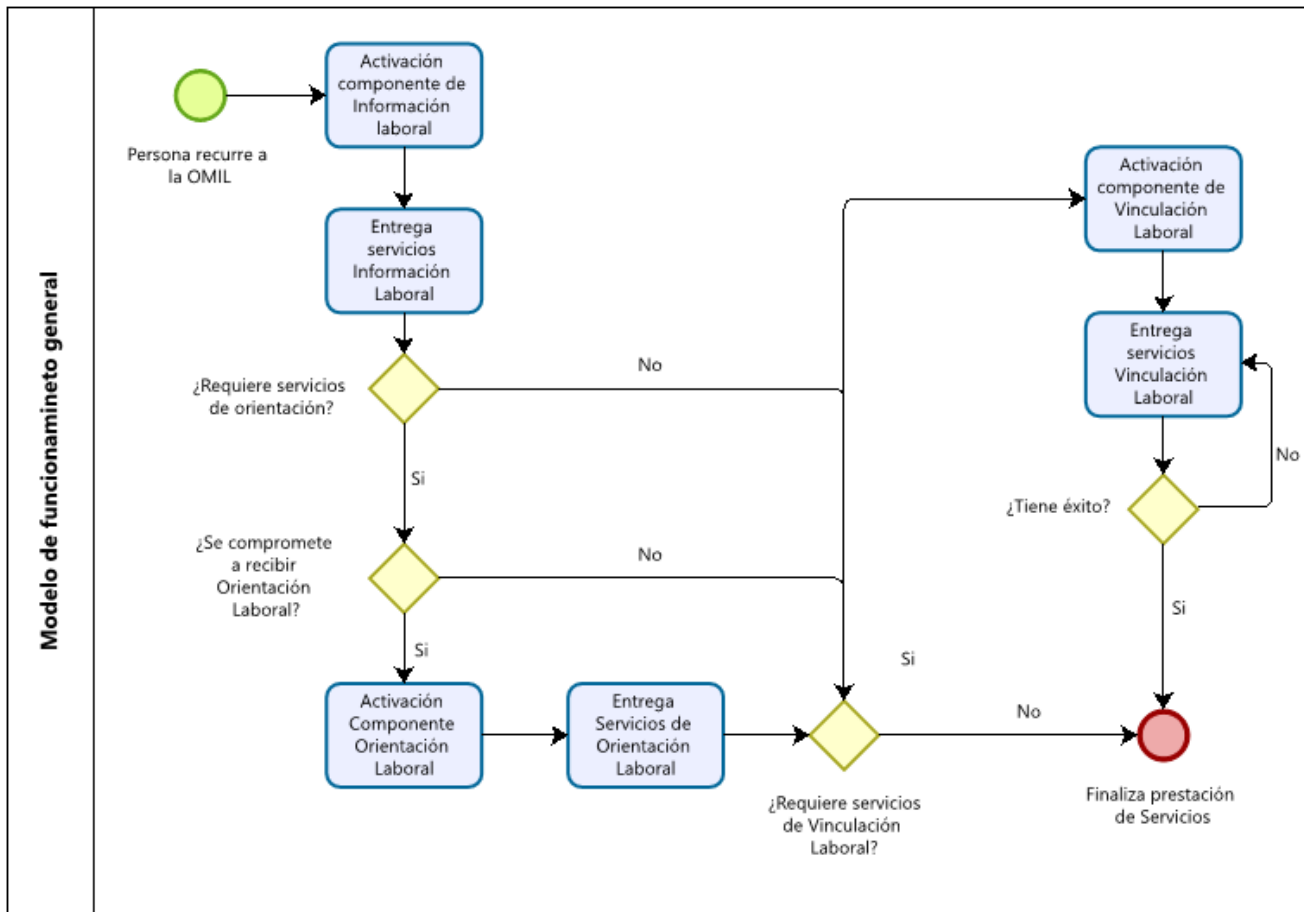


Ilustración 5. Modelo de funcionamiento general

En lo que refiere a la concordancia entre el diseño y la implementación, se observa que existen marcadas diferencias entre las descripciones de la ficha de rediseño y lo que el Programa se encuentra ejecutando. Este es el caso de las intervenciones asociadas al autoempleo, que, aunque originalmente se consideraban como dentro de los ámbitos de acción del Programa, no poseen mecanismos claros de implementación ni registro. En este sentido, a pesar de que las OMIL puedan otorgar orientación asociada a esta opción, sus aspectos operativos son idiosincráticos de cada oficina y no se encontrarían estructurados desde las definiciones del diseño del Programa. En la misma situación se encontraría la derivación a programas relacionados como es el caso de la certificación de competencias laborales, acceso a programas de capacitación y beneficios relacionados al seguro de cesantía. Estos y otros aspectos serán presentados a continuación como parte del análisis de la implementación.

En términos generales, el Programa presenta diversos aspectos deficitarios que dan cuenta de la dificultad de proveer una imagen clara respecto de los resultados obtenidos, los que se pueden organizar en tres ejes: (a) sistemas de apoyo a la gestión; (b) mecanismos de coordinación y supervisión; y (c) herramientas de intervención.

La dimensión de sistemas de soporte a la gestión engloba los sistemas informáticos disponibles por parte de las unidades de implementación y supervisión para hacer registro, monitoreo y evaluación de la implementación del Programa.

En primer lugar, la implementación del Programa genera tres sistemas de registro: el registro correspondiente a las prestaciones de cada componente en la plataforma facilitada por la BNE, el registro de evidencias presentado como parte del convenio que da lugar a los desembolsos de SENCE hacia las Municipalidades (ej., actividades de difusión comprometidas en el plan territorial). El llenado de información

en ambos sistemas es dependiente de las obligaciones adquiridas a través de los convenios firmados por los Municipios y SENCE. Finalmente, los registros automatizados de las plataformas laborales (regiones de Arica y Parinacota y Metropolitana), cuya captura y sistematización dependen del sistema informático.

Como se ha observado en el análisis de los datos extraídos de la BNE, los módulos de vaciamiento de datos presentes en la plataforma no permiten el registro de todas las actividades incluidas en el diseño del servicio o el adecuado perfilamiento de los usuarios del Programa. Por ejemplo, no se registra en ningún sistema si la persona atendida se encuentra desempleada o si tiene empleo y se encuentra buscando un nuevo puesto de trabajo¹¹³. En el caso de la implementación de componentes, los talleres de apresto laboral (componente 2) o derivaciones a programas de capacitación, poseen registros inestables en el período de evaluación (comenzaron a registrarse a partir del año 2020). Otro ejemplo se encuentra en las actividades de consejería (también correspondiente al componente 2), las cuales actualmente no se estarían registrando en la plataforma¹¹⁴. En la misma situación se encuentran algunas de las actividades desarrolladas por las OMIL como es el análisis de cargo (componente 3) o actividades de captación de empresas por parte de las OMIL avanzada, que tampoco son materia de registro en el módulo de la BNE. Esta situación, que deriva del diseño de los módulos de captura de datos de la BNE, genera amplias dificultades para trazar la intensidad de la demanda por servicios, su costeo relativo, y dar cuenta de los resultados del Programa.

En el caso de los registros analógicos desarrollados por las OMIL como verificadores de las actividades relativas al plan territorial, se observa que no existen mecanismos de trazabilidad centralizados que permita administrar un registro en línea, actualizado, de estas actividades. De esta forma, la verificación de los registros le corresponde a la contraparte de la Dirección Regional, pero a nivel central no se elaboran indicadores de gestión que representen el cumplimiento del plan territorial. Esta situación genera opalescencia frente a la aparente heterogeneidad en dichos acuerdos entre las OMIL y las Direcciones Regionales. Este aspecto también genera distorsiones en la evaluación de costo-efectividad del Programa, al incluir mayor volumen y especificidad de acciones que impactan en los indicadores de propósito que quedan sub registrados y subrepresentados.

En una nota similar, las ferias laborales descansan también sobre registros analógicos, puesto que dentro de la BNE no se posee un módulo específico para registrar las actividades desarrolladas en el contexto de este componente¹¹⁵. Es así como las nóminas de beneficiarios entregadas por las direcciones regionales a la dirección nacional en algunos casos no contienen los RUT de los beneficiarios, imposibilitando su articulación con información relevante para el análisis de resultados de vinculación¹¹⁶. En esta materia también cabe señalar que según ha declarado el Programa, la implementación de ferias laborales no genera registros de las actividades que se desarrollan en ellas, por lo que no es posible establecer parámetros de coherencia o consistencia con el diseño de este componente respecto de la implementación.

En cuanto a los registros automatizados de las plataformas laborales, se observa una experiencia positiva por parte de la institución en materia de los indicadores entregados a través de estas plataformas. Por ejemplo, la realización de ferias virtuales de empleo facilitó la captura en tiempo real de los participantes efectivos, eliminando los problemas de sus contrapartes presenciales. Sin embargo, durante el período de

¹¹³ Esta distinción es crítica para el objetivo propósito del Programa, y la práctica de la implementación del Programa no considera instancia alguna donde esto se le consulte a la persona atendida y se registre de forma adecuada. Esto corresponde a una negligencia para el diseño del Programa, puesto que como se mencionó anteriormente, la decisión de buscar empleo depende de una serie de factores, uno de los cuales son las preferencias representadas en la función de utilidad aplicada a la sustitución entre ocio y consumo. Tanto dichas preferencias, como las condiciones materiales y de urgencia, varían entre quienes se encuentran en un empleo y buscan una nueva posición, y quienes se encuentran desempleados. Estos elementos tienen un rol evidente en la propensión de las personas a aceptar un trabajo y, por tanto, se encuentra intrínsecamente relacionado al objetivo final del Programa.

¹¹⁴ Confrontar con listado de variables y módulos de la base de datos de la BNE.

¹¹⁵ Al igual que para los canales de atención (ej., plataformas, atención telefónica), para las ferias laborales, no se cuenta con registros completos respecto de los servicios ofrecidos en cada uno de los componentes del Programa.

¹¹⁶ Este hallazgo fue desarrollado mientras se comparaban las nóminas de beneficiarios de las Ferias Laborales respecto de la información contenida en las bases de datos del seguro de cesantía. Con la información actualmente disponible no es posible desarrollar un parámetro objetivo respecto de la gravedad del problema.

evaluación se observó que el Programa tiene grandes dificultades en integrar la información de estas plataformas, con las de la BNE, generando inconsistencias -por ejemplo- en la contabilización del número de orientados y atendidos. Al mismo tiempo, en los reportes entregados por el Programa, no aparece registrada la fecha de prestación, imposibilitando la evaluación de indicadores de propósito establecidos en la MML.

A nivel de capacidades institucionales, la pluralidad de los mecanismos de registro, sus notorias omisiones y los problemas en los sistemas de soporte, generan un gran obstáculo para la evaluación y la transparencia de la operación del Programa. En este sentido, a todas luces, el Programa cuenta con sistemas de información deficitarios para sostener un sistema de monitoreo y evaluación como parte de la gestión. Aquí es importante destacar dos situaciones: primero, que el equipo de la Dirección Nacional es consciente de las limitaciones descritas, pero según declaran, sus observaciones y sugerencias no han sido recogidos efectivamente por los tomadores de decisiones relevantes sobre de la BNE. Segundo, que durante el proceso de evaluación se ha mostrado una constante dificultad de SENCE para procesar y entregar los datos contingentes a la BNE al Panel, aun contando con acceso completo a dicha base de datos. En este sentido, se observa que tanto los mecanismos de retroalimentación para los módulos informáticos relacionados al Programa en la BNE, como la gestión y análisis de la información allí contenidos es deficitaria para los propósitos de implementación, seguimiento, evaluación y aprendizaje del Programa.

En segundo lugar, los mecanismos de coordinación y supervisión refieren a los procedimientos bajo los cuales las direcciones nacional y regional sostienen control operativo real sobre la implementación del Programa.

Dada la distribución de atenciones a través de la forma virtual (menos de un 1% de la población atendida), la gestión del Programa tiende a no profundizar o explorar los resultados de las plataformas laborales, a pesar de que las ratios de vinculados por sobre atendidos sean mayores en las plataformas analógicas que en las digitales. Por ejemplo, en el año 2019, el 26,39% de las personas atendidas fue vinculada laboralmente a través del canal presencial, comparada con un 16,88% en el caso de las plataformas virtuales. Otro ejemplo se encuentra en la operación del año 2021, donde en la región de Arica y Parinacota solo un 20% de los atendidos fueron orientados, y un 14% vinculado; mientras que en la Región Metropolitana, el 100% de los atendidos fue orientado, pero solo un 0,5% de los atendidos fueron vinculados. Estos resultados son significativamente menores que la referencia para el mismo año de la atención a través de las OMIL, donde el 31% de la población atendida fue finalmente vinculada¹¹⁷. Estos resultados colocan en tela de juicio si efectivamente las prestaciones recibidas por parte de los beneficiarios son equivalentes en calidad, o si las OMIL se encuentran realizando gestiones adicionales que generan estas diferencias en la efectividad del Programa y que no están siendo captadas o reconocidas por el equipo de gestión del Programa o el Departamento de Estudios.

En otro aspecto, relacionado con la gestión de las OMIL, llama la atención los mecanismos de fijación de metas que usa Programa. Las metas, como en todo proceso de planificación estratégica, se elaboran con mecanismo de cascada, donde la dirección Nacional establece las metas de población atendida para las regiones y, a su vez, las direcciones regionales realizan el traspaso de las metas hacia las OMIL. Este proceso posee dos elementos que requieren ser considerados. Primero, que los mecanismos bajo los cuales se fijan las metas de población atendida son parte de las atribuciones que posee el Servicio en la implementación del Programa, por lo que sus mecanismos de cálculo y fijación han variado en el período de evaluación¹¹⁸. En la actualidad, de acuerdo con lo recopilado a través de entrevistas, se considera un promedio de los últimos 3 a 5 años de la población atendida de la región, a la cual se le agrega un factor de

¹¹⁷ Dado que no existe información respecto de los perfiles reales de quienes acceden por una vía u otra a los servicios del Programa, solo es materia de especulación las características individuales que pudieran encontrarse jugando un rol en la definición de los resultados.

¹¹⁸ Como se mencionó en el apartado de caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo, para los años 2019 y 2020, las metas de población atendida funcionaron como la población objetivo del Programa. Aun cuando, para el año 2020, el criterio para fijarla no se corresponde con alguna estimación consistente con el desempeño histórico del Programa, sino con la situación sociopolítica de ese momento y la agenda de la administración de aquel momento.

expansión de cobertura fijado por la dirección nacional¹¹⁹. En este punto, el Panel considera necesario destacar que dicha estrategia es problemática, puesto que supone que las unidades de implementación tienen capacidad de gestionar la demanda a través de estrategias de captación o reclutamiento, que estas capacidades se encuentran distribuidas uniformemente a través de las OMIL, y que la demanda por servicios será estable, lo cual es contradictorio con la discusión planteada anteriormente sobre los determinantes de acceso al mercado del trabajo y el rol de la toma de decisiones individuales en el proceso completo de la intermediación laboral.

A pesar de ello, las metas de la dirección nacional son traspasada a las direcciones regionales, las cuales, a través de su potestad administrativa, definen como distribuirla a las OMIL que participan del Programa. Como consecuencia de este proceso, se observa heterogeneidad en las estrategias de distribución de las metas de producción durante el período de evaluación. Por ejemplo, se observan casos donde la dirección regional utiliza un proceso parecido al de la dirección nacional para establecer las metas de las OMIL individualmente, división proporcional de la meta respecto de la población de la comuna, decisión consensuada en la red territorial respecto de posibilidades de sinergia y criterios realistas sobre la capacidad de las OMIL de cumplir las metas (ej., tipo de OMIL y servicios disponibles).

Esta variabilidad en la fijación de metas para las OMIL tiene consecuencias tanto administrativas como procedimentales. En el caso de las administrativas, éstas se relacionan con el desembolso de los recursos establecidos por el FOMIL a las OMIL. Como sugiere la literatura respecto de la capacidad administrativa, el componente de capital humano en las unidades de implementación es crítico para obtener resultados en materias de políticas y programas (Hou et al., 2003, Smith & Benton, 2017). En este sentido, el Programa ha priorizado la disponibilidad de personal adecuado (a través de perfiles de cargo con cierto nivel educacional) por sobre los indicadores de resultados obtenidos por las diferentes unidades (exigibilidad de las metas). En términos procedimentales, la fijación de metas demandará de la implementación de acciones que anteriormente se describieron como sub-registradas, por lo que sin criterios estandarizados para este procedimiento se pueden generar consecuencias sobre la carga de trabajo y la destinación de tiempo a actividades de difusión, de las cuales no se tiene actualmente evidencia sistematizada respecto de su efectividad. Es importante, como lo sugiere la literatura relacionada al desempeño de organizaciones públicas y privadas¹²⁰, que las unidades de implementación reciban un tratamiento uniforme, de modo de no generar disparidades en la relación estímulo-respuesta¹²¹ en el que se fundamenta la estructura de pagos del Programa.

De forma acorde a la heterogeneidad de los mecanismos de fijación de metas, también es parte de la potestad administrativa de la dirección regional establecer los mecanismos de supervisión respecto de las OMIL. Para esta función, como ha sido declarado por el Programa, de forma mensual la dirección nacional entrega los reportes de avance respecto del indicador clave de gestión que es el número de la población atendida hasta ese momento y su relación con la meta regional fijada a principio del ciclo presupuestario del Programa¹²². Con esa información, las direcciones regionales son capaces de realizar trazabilidad del cumplimiento de metas, y generar medidas de mitigación o remediales en el caso de que las OMIL no se encuentren encaminadas al cumplimiento de las metas. Para estos fines, las direcciones regionales definen la relación de supervisión a través de reuniones mensuales con las OMIL de forma individual o a nivel territorial, según hayan definido en su estrategia de fijación de metas. De todos modos, a pesar de que las regiones se coordinen mensualmente con la dirección nacional, los mecanismos de monitoreo y supervisión

¹¹⁹ El proceso de definición de este Factor no se encuentra dentro de la documentación técnica revisada respecto de la operación del Programa, ni en sus documentos de diseño. Para el rediseño se hace referencia a que se espera un incremento anual de un 20% en la cantidad de población atendida. Este criterio fue desechado posteriormente con la redefinición de la población potencial y objetivo según las directrices del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

¹²⁰ Se consideran acá elementos como las teorías de justicia organizacional (Bauer et al., 2006; Latham & Pinder, 2005) y equidad (Carragher, 2011) en el campo de la distribución de los incentivos y recursos y sus efectos en el desempeño de las unidades de implementación o negocios, dependiendo del carácter público o privado de la organización.

¹²¹ Este es un supuesto fundamental para la estructura de financiamiento a las OMIL propuesta por el Programa.

¹²² Esto es parte de un reporte mensual estandarizado entregado desde el equipo de gestión de la BNE (actualmente externalizado) y no involucra el procesamiento de los datos por el SENCE.

de cumplimiento de metas por parte de las OMIL se encuentran limitados por la responsabilidad administrativa¹²³. En el período de evaluación, esta dinámica ha generado variabilidad en las condiciones de implementación del Programa, generando sospechas de la rigurosidad y fidelidad a los lineamientos y guías operativas del Programa.

En este punto, se combinan tanto los problemas de diseño como los de sistemas de soporte a la toma de decisiones y de estandarización de procesos de intervención. El Programa en general, y las direcciones regionales en particular, no son capaces de dar cuenta cabalmente de la intervención realizada. Si bien las definiciones técnicas permiten la estandarización de las prestaciones, en la práctica, queda al arbitrio de los profesionales o del personal contratado por la OMIL el cómo y el si se implementa cada acción contenida en el diseño de acuerdo con la tipología asignada por SENCE. Utilizando una aproximación desde estudios de administración organizacional y gestión de Programas sociales (Cabassa, 2016), lo que el Programa ha mostrado durante el período de evaluación es que, si bien tiene un sistema de seguimiento y monitoreo básico, no realiza en ningún caso estrategias de evaluación y gestión del desempeño.

Un elemento adicional que es necesario destacar es la falta de supervisión de SENCE en lo que refiere a la implementación del componente de las ferias laborales. Las interacciones definidas dentro del Programa - descritas en el Anexo 3- corresponden a la coordinación de la entrega de recursos para la organización de las ferias, pero no se evidencian mecanismos de supervisión específicos en lo que refiere a la operación de este componente. Como se mencionó anteriormente, los problemas derivados del registro de asistentes a las ferias y de las actividades específicas desarrolladas en el contexto de éstas, generan imposibilidad de determinar si la implementación del componente se encuentra acorde su diseño, y, por tanto, si se encuentra contribuyendo de modo efectivo al Programa en su conjunto. Esto, a juicio del Panel, coloca en duda la necesidad de continuar con la implementación de este componente, puesto que su eficacia relativa, efectividad y naturaleza concreta de su implementación son completamente desconocidos por el Servicio. Esto no sería una falla en el diseño del Programa en sí mismo, sino que un problema del modelo de supervisión y monitoreo. Esto llama la atención en el proceso de evaluación, puesto que el componente de Ferias Laborales en años no pandémicos (2019 y 2022), representa entre un 4 y 7% del presupuesto del Programa¹²⁴.

En tercer término, la dimensión de herramientas de intervención sintetiza cómo las acciones y estrategias presentes en el diseño del Programa y sus componentes relacionados son efectivamente ejecutados por parte de las unidades de implementación. En este caso se observan dificultades respecto de la oferta de servicios entregada por el Programa, como la gestión de la demanda de los beneficiarios.

Por el propio diseño del Programa y por las características fácticas de la capacidad instalada en las regiones, el Programa ha optado por estructurar la disponibilidad de prestaciones acordes a una tipología definida ex ante (como se describe en el Anexo 5). Es así como la disponibilidad de los servicios incluidos en el Programa variará cuantitativa y cualitativamente dentro de las regiones, forzando a un tratamiento genérico de los indicadores para representar su desempeño (ej., atendidos, orientados, y vinculados). Dichas diferencias no sólo cubren la disponibilidad de personal idóneo para la implementación del Programa, sino que también cubren la especificidad con que se trabajan o intervienen ciertos aspectos de la situación de desempleo. Por ejemplo, si bien se reconoce que el componente de orientación laboral es parte fundamental del Programa, las actividades incluidas por OMIL avanzadas corresponden a un mayor nivel de elaboración que la orientación e información básica que entregan las OMIL de gestión básica.

Desde la perspectiva de la gestión, esto trae como consecuencia la invisibilización de las relaciones costo-efectividad de la intervención, así como la adición de incertidumbre a la relación causal asumida en los componentes de información, orientación y vinculación laboral y sus indicadores de resultado. Es del todo

¹²³ Las OMIL dependen administrativamente de los municipios, mientras que el rol de SENCE solo posee un carácter de orientación técnica (establecido por ley). Esto implica que independiente de la estrategia de incentivos y verificadores del Programa, SENCE no posee la facultad de incidir directamente en qué y cómo se implementa, decisiones de contratación de personal y elementos de responsabilidad administrativa.

¹²⁴ Confrontar con el gasto en producción estimado en el Anexo 4.

evidente, que el Programa compensa los costos de implementación de forma diferenciada como se establece en sus bases presupuestarias, pero el modelo de gestión actual de la implementación no da cuenta de estas diferencias. Esta situación impide establecer tanto dinámica de aprendizaje organizacional respecto de buenas prácticas o prácticas efectivas, como establecer relaciones de intensidad de la intervención que se conectan a los diferentes problemas de desempleo.

Ahora bien, desde el lado de la demanda de servicios se pueden observar diferentes elementos que complejizan la evaluación de la implementación del Programa. El primer elemento que surge es el problema de la personalización de la estrategia de servicio y la dinámica de la autoselección. Toda la población atendida pasa por el primer componente de información laboral. Desde acá, la persona beneficiaria puede optar por permanecer en el Programa o dejar de participar, como se observa en las ratios de población orientada respecto de población atendida en el período de evaluación. Sólo al comprometerse con la participación en el siguiente componente, la persona accede a los servicios de diagnóstico, consejería, apresto laboral y apoyo al autoempleo. Esto correspondería a un problema de auto selección, donde la implementación de la intervención y sus acciones asociadas dependen de la decisión de los receptores o beneficiarios de participar en ésta. En este punto se considera tanto la decisión de participar, y por tanto acceder al componente de Información Laboral, como la decisión de cesar la participación en cualquier momento de la intervención. Por lo cual, las métricas de gestión por componente no dependerían necesariamente de la gestión del Programa, sino que pudieran atribuirse a las decisiones de las personas participantes.

La dinámica de autoselección puede tener diferentes causas, las cuales no han sido problematizadas por parte del Programa de forma suficiente y han sido asumidas como parte de la operación¹²⁵. Una hipótesis razonable surge de la efectividad de las diferentes estrategias de búsqueda de trabajo. Por ejemplo, como se analizó en el apartado de caracterización, la participación en los servicios de las OMIL es una de las diferentes gestiones o estrategias para conseguir un trabajo. La secuencia de acciones que llevan al resultado de vinculación laboral puede ser interrumpida por acceder a un empleo por otra vía que no sea la contemplada a través del uso de la BNE. Por otra parte, como el acceso a los servicios no está restringido a través del tiempo, las personas pueden acceder en diferentes momentos del tiempo, y a los servicios que estimen necesarios. Por esto, en algunos casos, ciertas necesidades individuales pueden ser resueltas en los componentes de información y orientación laboral, sin que necesariamente se lleguen a demandar los servicios propios de la intermediación presentes en el componente de vinculación.

Por otra parte, también puede hipotetizarse que las estrategias de prestación de servicios pueden afectar al compromiso de los beneficiarios con la intervención. Un ejemplo de esto correspondería a que a implementación de los servicios a través de las plataformas puede no alinearse con las preferencias de los individuos, donde por los grados de literacidad digital pudieran estar mediando las percepciones de efectividad, evaluación de esfuerzos, o satisfacción con el servicio recibido. Otro elemento que puede relacionarse con la decisión de continuar la participación puede relacionarse a la valoración subjetiva de la calidad de la información entregada por las OMIL, la que puede derivar en juicios negativos o adversos a la participación en los otros componentes del Programa.

Es a raíz de la dinámica de la autoselección y la disposición bajo demanda de los componentes asociado al FOMIL que el Programa presenta rangos de atrición¹²⁶ en el traspaso entre los componentes de información, orientación y vinculación. A esto se le suma que, dadas las características de la intervención, las personas pueden acceder en diversas ocasiones a las prestaciones del Programa en un lapso de 24 meses como se consigna en las evaluaciones de satisfacción del usuario. Por ejemplo, para el año 2021, de los encuestados

¹²⁵ Esto se ve reflejado en la definición de la población para los estudios de satisfacción usuaria.

¹²⁶ En ciencias sociales cuantitativas, la atrición corresponde a la tasa de pérdida de participación en estudios longitudinales debido a efectos del paso del tiempo, motivación, cambio en los medios de contacto, muerte, etc. Tomando esa lógica, y considerando que el Programa despliega sus procesos y servicios a través del tiempo, la atrición correspondería a la tasa de desistimiento o permanencia de la participación en los componentes secuencialmente definidos. Como se ha mencionado anteriormente, esto puede ser explicado tanto por el diseño, factores individuales, o incluso elementos circunstanciales, ninguno de los cuales ha sido explorado por el Programa.

un 77,8% había acudido dos veces o más durante los últimos dos años, y un 42,3% lo había hecho 3 o más veces, y un 22,8% lo había hecho 4 o más veces. Por esta razón, también se deberá considerar que, parte de los elementos de la intervención pueden llevar a sobre intervenir respecto de la población efectivamente atendida, mostrando que ciertas herramientas o estrategias de intervención pudieron no haber sido de éxito en la variación del caso a caso. Ahora bien, la falta de atención a esta dinámica se ve reforzada por los mecanismos de gestión de la participación continua de los beneficiarios y la medición respecto de la población vinculada.

Como consta en la documentación técnica del Programa, la definición de cuando una persona ha sido vinculada es de carácter estadístico y se relaciona con el seguimiento a los usuarios. La metodología vigente para su cálculo considera el evaluar la inclusión laboral del beneficiario a través de la base de datos del seguro de cesantía, procedimiento bajo el cual se vinculan los RUT de las personas beneficiarias a los datos administrativos de las cotizaciones previsionales. Dado que la identificación viene del seguimiento explícito que hacen el personal de las OMIL -en el caso de atención por esta vía- a través del módulo correspondiente de la BNE, el registro y subregistro dependen de las prácticas de cada unidad de implementación. Debido a la sensibilidad del tiempo de búsqueda de empleo a las características *ex ante* de la población atendida, tanto el correcto registro de las prestaciones (fecha de intervención o trámites y número de acciones asociadas) como la ventana de tiempo, serán críticas para definir casos exitosos. En la actual práctica, la cual se ha mantenido en la versión revisada de la MML, se considera una ventana de seis meses, aunque el tiempo promedio de desempleo para personas con estudios secundarios, este tiempo de desempleo tiene una duración mayor a dicho rango. Esto añade incertidumbre a las atribuciones de causalidad establecidas por la intervención, donde no se logra aislar con el procedimiento actual cuáles fueron las causas de que las personas encontraran un puesto trabajo (ej., intensidad de la intervención) o si la medición se realizó en el tiempo adecuado para dar cuenta del efecto del Programa.

Reforzando el punto anterior, la ficha de diseño del Programa del año 2018 (SENCE, 2018) reconoce que los usuarios pueden ocupar uno o más componentes del Programa, con énfasis en las necesidades de los y las beneficiarios/as. Sin embargo, estas necesidades sólo son consideradas en tanto las prestaciones mínimas del Programa. Como se mencionó anteriormente, la derivación a otros Programas es una práctica de limitada ocurrencia durante el período de evaluación. Este punto cobra relevancia puesto que supondría que, según el diagnóstico de las OMIL, las personas que se acercan a los servicios del Programa no tienen problemas de calce con las necesidades del mercado laboral de referencia, y por tanto sólo se focalizarían en aspectos formales de presentación (ej., elaboración y actualización del currículo, apresto laboral) y en las tareas propias de la intermediación. De esta forma, la intervención sólo se basaría en reducir las asimetrías de información entre quienes buscan empleo y empresas contratantes, y no en generar o instanciar intervenciones remediales para la falta de calce entre habilidades y demanda de trabajo como origen de la situación de desempleo.

Es aquí donde el problema de la disponibilidad de los servicios según el tipo de OMIL vuelve a aparecer. Como se muestra consistentemente a través de las encuestas de satisfacción, las personas beneficiarias pueden enfrentar barreras en el acceso a servicios como los talleres de apresto laboral. A pesar de que las OMIL tengan la capacidad técnica y logística, en ocasiones, la implementación de este servicio no considera las posibilidades de asistencia de los beneficiarios. Por ejemplo, durante el año 2021, sólo el 15,7% de los participantes en componente de orientación fueron invitados, de los cuales solo un 34,5% participaron efectivamente en esta intervención. Dentro de las razones para no participar, la más relevante fue que el horario disponible no se adecuaba a los tiempos disponibles por los beneficiarios (59,8%), seguido por falta de información para la participación (8,5%) y falta de interés (4,1%)¹²⁷. De esta forma, no se sigue que el Programa pueda efectivamente dar cuenta de las necesidades de los beneficiarios, sino que las alternativas de acción se encuentran delimitadas por la propia planificación y capacidad administrativa de cada OMIL.

En este aspecto, tanto la disponibilidad de servicios como las condiciones que explican el desempleo aparecen jugando un rol relevante al analizar la implementación del Programa. Esto se materializa a través

¹²⁷ Unidad de Estudios (2021) *Encuesta de satisfacción: Programa de intermediación laboral*. SENCE: Santiago.

del problema de la equidad en la implementación de políticas públicas como ésta, donde la base territorial funciona como una restricción de alternativas al tratamiento o solución de un problema que afecta al bienestar social, y, en consecuencia, genera disparidad en sus resultados esperados. Por ejemplo, el desarrollo de análisis de puesto de trabajo para que las empresas puedan incorporar personas en situación de discapacidad sólo se encuentra disponible en las OMIL de gestión avanzada. Esto implica que este tipo de perfiles no recibirán la misma calidad de prestación u oferta de servicios, como lo es el trato con un terapeuta ocupacional, en el caso de residir en una comuna con una OMIL de gestión básica. A este respecto, el Panel constata que en el año 2019 se registró la derivación de una OMIL respecto de otra, siendo éste un 0,6% de la población atendida ese año¹²⁸. Las condiciones que justifican o guiaron esta derivación al interior del sistema, no se encuentran documentadas.

A modo de juicio, el Panel concuerda que, con la información disponible al momento de la evaluación, es posible aseverar que la intervención representada por el Programa es heterogénea por diseño del modelo de servicio y estrategia de implementación. Esta heterogeneidad ha tendido a no ser considerada o analizada debido a la estructura de los sistemas de control de gestión y de soporte a la toma de decisiones, los indicadores seleccionados para representar al Programa (atendidos, orientados, vinculados) y los bajos niveles de atención que se le prestan a los canales no presenciales. Esta situación acarrea un problema estructural para la evaluación, puesto que el Programa no es capaz de dar cuenta de su operación real (intervención específica y personalizada ofrecida a cada beneficiario), alterando las relaciones de costo de provisión, naturaleza real de la intervención, y la propia validación de las hipótesis contenidas en la PNIL.

Los mecanismos de supervisión son claramente insuficientes, requiriendo el desarrollo de elementos de control administrativo adecuados por parte del nivel central respecto de las direcciones regionales (recordar el problema de ferias laborales con registros incompletos de asistentes y actividades y subregistros o registros incompletos por parte de las OMIL). Al mismo tiempo, tanto la estrategia de fijación de metas debe ser consistente a través de todas las regiones, como también la articulación de las redes que soportan la implementación del Programa. Reducir la heterogeneidad en la gestión del Programa, facilitará en el mediano plazo las dinámicas de aprendizaje organizacional, posibilitando la identificación de buenas prácticas o el análisis de costo efectividad de las tácticas de trabajo, en el marco de la estrategia multicanal del Programa.

El desarrollo no armónico o no relacionado de los mecanismos de captura de información atentan contra la transparencia del gasto público asociado a la gestión del Programa. Con la información disponible, es posible aseverar que los costos unitarios de atendidos, orientados, y vinculados son menores a los que actualmente son posibles de estimar. Esto, puesto que, con la heterogeneidad en la prestación del servicio, como en la adaptación de la intervención a las necesidades individuales, no se dispone de información fiable o completa para describir la intervención realizada. Por lo que el esfuerzo, representado por el costo de cada componente, se verá sobreestimado al no poder dar cuenta de la intensidad de la intervención.

En lo que refiere específicamente a la relación con la población potencial y objetivo, se constata que por su diseño el Programa no cuenta con criterios de focalización, ni cuenta con estrategias definidas para segmentar sus prestaciones de acuerdo con las necesidades reales de la población atendida. Esto implica que tanto a nivel de captación o atención el programa no ha generado estrategias distintivas de intervención basado en las necesidades específicas de los grupos vulnerables definidos en la PNIL. Esto ha llevado a que los indicadores de gestión sigan el flujo de atendidos, orientados y vinculados, sin distinciones respecto de subpoblaciones y sus necesidades específicas

Finalmente, a modo de juicio, se observa que el Programa lleva sus problemas de diseño a la implementación sin generar mecanismos para subsanar los déficits en materias de modelo de implementación, relación de causalidad entre intervención y resultados esperados, y mecanismos de control de gestión. Esto es, que los componentes de información, orientación y vinculación laboral funcionan como un flujo continuo donde se resuelven las asimetrías referidas en el diseño a través de la provisión de

¹²⁸ No se dispone de métricas similares para el resto de los años.

información del mercado del trabajo, evaluación y ajuste de las propias capacidades en el módulo de orientación, y la conexión entre la oferta y la demanda en el componente de vinculación laboral. Tanto las dinámicas de autoselección, la personalización de la intervención, como el acceso sin restricciones a la intervención, hacen que en el mediano plazo se separen los componentes en términos de sus posibilidades de efectividad, pero que sólo sea el componente de vinculación laboral el realmente relevante para la evaluación de resultados.

La dinámica de implementación descrita posee una consecuencia adicional, la cual es, que la razón de ser de los componentes de información y orientación laboral es la simple ejecución de estos, siendo asimilados a indicadores de proceso y no de resultados. Entonces, pueden ser considerados como condición necesaria para la producción del resultado final del Programa -la colocación o vinculación-, pero no suficiente como es el caso del componente de vinculación laboral. Aún establecido como criterio de entrada al Programa participar del componente de información laboral, este no podría por sí mismo, ser conectado de forma directa con los resultados de vinculación laboral esperados a nivel de propósito. En este sentido, el Programa debe avanzar hacia definir de forma más acuciosa su modelo de diseño de servicios, así como a establecer orientaciones claras respecto de su implementación. Este punto será retomado en la sección de conclusiones y recomendaciones del informe.

Relacionado con lo anterior, el componente de ferias laborales requiere ser reconsiderado como estrategia de intervención. La falta de registros administrativos para el análisis de su efectividad como mecanismo hacen que aparezca como una fuente de ineficiencia en el gasto público, al ser incapaces, por el uso de la plataforma y sus módulos, de dar cuenta de la población realmente atendida bajo este componente. Esto repercute en las relaciones de eficiencia en el uso de recursos humanos y financieros, especialmente, en un contexto donde es la única herramienta bajo la cual se puede realizar una intervención que posea un alcance territorial completo de la región y sus particularidades de organización económica. Al mismo tiempo, que con la información disponible

3. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD

3.1 Eficacia a nivel de Componentes

Los indicadores de eficacia asociados a este componente se detallan en el cuadro 15. Resulta importante mencionar que el Programa en su MML original no detallaba indicadores de eficacia para este componente y desconocía la posibilidad de poder obtener al menos el que se presenta en la MML propuesta, a través de los datos disponibles en la BNE. Como indicador de tasa de derivación a oferta programática, la información disponible en la BNE, sólo a partir del año 2020 en adelante, señala que sólo un 0,3% de los participantes del Programa a través del canal de atención de la OMIL, fue derivado a un Programa de capacitación o certificación de competencias laborales. No se tiene información de la tasa de derivación a otras ofertas de Programas públicos y/o a la derivación u obtención de trámites relativos a información del mercado laboral. La cifra anterior si bien resulta ser baja, en términos de eficacia del Programa para la derivación de programas de capacitación, a juicio del Panel evaluador, más grave resulta ser que:

1. Con los datos disponibles y la forma de trabajo del Programa, se desconoce la necesidad real de demanda de acceso a cursos de capacitación u otros servicios de programas públicos por parte de las personas usuarias del Programa. Esto se relaciona directamente con la falta de información y análisis de la población efectivamente atendida por el Programa.
2. Existe desconocimiento por parte de la institución que ejecuta el Programa, respecto de los datos disponibles en la BNE.
3. No existe control, por parte de la institución, respecto del registro de datos que llevan las OMIL (más allá de los indicadores de atendidos, orientados y vinculados incluidos en los convenios), y más

grave aún, respecto de las plataformas y ferias laborales, programas que dependen directamente de SENCE.

Asimismo, se debe indicar que sólo este componente presenta metas de cobertura, las cuáles se cumplieron y/o superaron sólo el año 2019 y han mostrado una tendencia decreciente para los años 2020 en adelante, lo que se puede atribuir a los efectos restrictivos de la pandemia precisamente en la atención presencial de las OMIL que concentran más del 90% de la atención de los beneficiarios.

Cuadro 15. Componente de Información Laboral: Indicadores de Eficacia

	Enunciado	Fórmula de cálculo	2019	2020	2021	2022
Componente 1 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben información de servicios, trámites y derivación a Programas públicos de empleabilidad a través del Programa de intermediación laboral	Cobertura efectiva respecto de metas del Programa (Eficacia/Producto)	(Número de personas atendidas por el Programa de intermediación laboral en el año t/ meta anual proyectada para el año t) *100	178,1%	54,1%	17,5%	S/I
	Tasa de derivación a oferta programática (Eficacia/Producto)	(Número de personas derivadas a Programas de capacitación o certificación de competencias laborales en el año t/ población atendida en el año t)*100	S/I	0,3%	0,3%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por SENCE y registros de la BNE de la Subsecretaría del Trabajo

Respecto de la eficacia de este componente, dado que la información de base entregada a los beneficiarios es información y análisis del mercado laboral, más la disponibilidad de programas públicos y derivación a trámites y otros servicios en función de las necesidades declarativas de las personas, es fundamental que la información que se provea respecto del mercado laboral sea oportuna, pertinente en el tiempo y con suficiente nivel de detalle (territorio, actividad económica, oficios, entre otros). Dado que la información del mercado laboral debe provenir de las personas que buscan empleo y de las empresas que ofrecen vacantes laborales, con el objetivo de cerrar las asimetrías de información existentes en el mercado laboral, el Programa no cumple en su totalidad con que esta información sea completa, oportuna y pertinente. Los análisis provistos por el Observatorio Laboral Nacional, compuesto por los observatorios regionales, se publican en dos reportes mensuales que deben funcionar de insumo para el Programa: el termómetro laboral nacional¹²⁹ y los reportes SABE¹³⁰. Sin embargo, el carácter de esa información es descriptiva y sólo muestra la demanda a un nivel general (grupos mayores de clasificación ocupacional CIUO) y una muestra de ocupaciones definidas de forma arbitraria en el reporte. Sin embargo, la información no incluye una profundidad que permita estructurar estrategias habilitantes de acceso al empleo, salvo por las que corresponden al acceso a la educación terciaria para los grupos de técnicos de nivel superior y profesionales.

Adicional a lo anterior, a modo de ejemplo, la BNE, a marzo del año 2023, cuenta con un alcance reducido en cuanto al uso de los usuarios potenciales que componen el mercado laboral:

¹²⁹ Realiza una presentación de indicadores de ocupación, desocupación, inactividad, composición de la fuerza de trabajo e informalidad laboral que es posible analizar a partir de la Encuesta Nacional de Empleo.

¹³⁰ Realiza un reporte descriptivo de las vacantes ofrecidas por cinco bolsas de empleo digitales en Chile, de las cuales solo identifica a 3.

- En términos de oferta laboral, existen 4.191.147 personas inscritas, lo que representa un 26% de la población potencial del año 2022 y un 37% de las personas que han trabajado formalmente y que están afiliadas al Seguro de Cesantía.
- Existen a marzo del año 2023, inscritas en el portal de la BNE un total de 90.679 empresas lo que representa alrededor del 7% del total de empresas existentes en el año 2022¹³¹.

En efecto, la baja cobertura del Programa, que sólo el año 2020 sobrepasó el 10% (ver sección 3.2) es una consecuencia de la falta de conocimiento más profundo de parte de SENCE respecto de las necesidades de las personas que actúan en el mercado laboral. SENCE cuenta actualmente con la posibilidad de acceder a los datos del Seguro de Cesantía (SC), que, si bien tiene un desfase de al menos tres meses en sus datos, concentra información mensual de más de 11 millones de afiliados a diciembre del 2022 y, en el mismo período, de más de 6 millones de cotizantes formales del mercado laboral, con información de domicilio, edad, nivel educacional, entre otras; pudiendo incluso construir la experiencia laboral de trabajadores/as. Por otro lado, esta base de datos además contiene información de todas las empresas formales que cotizan en el sistema, y de las cuáles se puede conocer y/o construir información del sector económico, región, número de trabajadores/as, contrataciones mensuales, despidos, entre otros. Un buen uso de esta base de datos, destinados a conocer información del mercado laboral, respecto de los trabajadores, es el que se le da al portal del Sistema de información laboral dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y cuyo objetivo es entregar información que favorezca el funcionamiento del mercado del trabajo.

Independiente del rezago de los datos asociados a la información administrativa del SC, la información que provee esta fuente de información puede ser utilizada en el conocimiento de las personas que están perdiendo su trabajo y con ello poder proyectar y analizar de mejor manera, por ejemplo, el perfil de las personas que están cesantes, proyectar la oferta de servicios necesarios para ellos y con ello producir, de manera más eficaz, los servicios asociados al componente 1, sin necesidad de actuar necesariamente contra demanda por parte de una parte de los beneficiarios potenciales. De esta misma forma, la información provista por la Encuesta de empleo del INE puede ser utilizada en la construcción de perfiles e información relevante de aquellas personas que están buscando trabajo por primera vez.

Asimismo, y dado que la institución tiene información de las personas que participan en programas de capacitación y certificación de competencias laborales, gestionados por la institución, puede utilizar esta información para, por ejemplo, ofrecer y derivar de manera más eficaz a los usuarios del Programa a los servicios públicos que necesitan para lograr el objetivo respecto de cierre de brechas que existan en las personas que están buscando un empleo.

De esta misma forma, por el lado de la demanda laboral, urge gestionar la incorporación de empresas a la BNE, no sólo en función de las necesidades que se levanten a través de los distintos canales de información y que se ha descrito en los párrafos anteriores, si no que de una estrategia más activa por parte de SENCE para poder recolectar información del mercado laboral pertinente y oportuna, y poder con ello, analizar y proyectar las necesidades de las empresas, por ejemplo, respecto a la contratación y/o despido de algunos sectores en ciertos territorios¹³².

Por su parte, los indicadores de eficacia asociados a los componentes 2 y 3 se detallan en el cuadro 16. Resulta importante mencionar que el Programa, en su MML original, no detallaba indicadores de eficacia para estos componentes y a su vez desconocía la posibilidad de poder obtener al menos el que se presenta en la MML propuesta de apresto laboral para todos los años de evaluación del Programa, a través de los

¹³¹ A este respecto, el panel no se encuentra en condiciones de realizar un análisis descriptivo acabado respecto de la situación de las empresas en la BNE. Esta información no estuvo disponible para el panel durante la evaluación. La contraparte institucional de SENCE adujo que no tenían la capacidad técnica de extraer esta información de la base de datos de la BNE, a pesar de tener completo acceso a ésta.

¹³² Información extraída en el sitio web de la BNE www.bne.cl. Se ha solicitado a la Subsecretaría del trabajo, a través de transparencia, las cifras respecto a las empresas para cada año de evaluación del Programa que están inscritas en la BNE y que publican ofertas laborales, tanto sus totales globales como aquellas que hayan sido gestionadas a través de las OMIL.

datos disponibles en la BNE. Como resultado del indicador de usuarios que participan de un proceso de orientación laboral, se tiene que el indicador alcanza su mínimo en el año 2019, equivalente a un 37% y su máximo durante el año 2020, en donde un 74,9% de los participantes del Programa realizaron un proceso de orientación laboral, en los años posteriores resulta ser decreciente alcanzando un 50,8% y un 57% en los años 2021 y 2022 respectivamente. Por su parte, respecto de la participación en talleres de apresto laboral, los indicadores detallan que en promedio un 9,3% de los participantes participa en estos talleres. Esta cifra resulta ser similar al porcentaje de los desocupados que en los años de evaluación busca trabajo por primera vez, según la encuesta de empleo del INE. Por su parte, respecto de los indicadores de eficacia propuesto para el componente 3, estos datos no estaban en la MML original, ni tampoco los encargados del Programa proporcionaron la información, debido a que indicaron no tener los perfiles necesarios para poder compartirla. No obstante, esta información si se deposita en la BNE se gestionó a través de una solicitud de transparencia a la Subsecretaría de Trabajo.

En términos de eficacia del Programa en los indicadores del componente 2 y 3, a juicio del Panel evaluador llama la atención que:

1. No se conoce la necesidad de orientación laboral ni de apresto laboral de los usuarios del Programa, producto de un desconocimiento de las necesidades de los usuarios potenciales, objetivos e incluso de un análisis de la población atendida.
2. Existe desconocimiento por parte de la institución que ejecuta el Programa, respecto de los datos disponibles en la BNE y que permiten por ejemplo el cálculo de los indicadores del componente 3.
3. No existe control, por parte de la institución, respecto del registro de datos que llevan las OMIL, y más grave aún, respecto de las plataformas y ferias laborales, aspectos que dependen directamente de SENCE. De hecho, el indicador de apresto laboral no existe para el caso de plataformas ni ferias laborales. Lo anterior implica que no es posible calcular indicadores para todos los servicios que ofrece el componente, ni tampoco confiar en los datos provistos por los distintos canales de atención a través de la BNE, lo cual impide poder evaluar a completitud la eficacia en la provisión de los servicios de este componente y, por ende, la evolución y seguimiento en el tiempo de evaluación del Programa. Asimismo, se debe indicar que este componente no presenta metas de cobertura.

Cuadro 16. Componentes de Orientación y Vinculación: Indicadores de Eficacia

	Indicador	Fórmula de cálculo	2019	2020	2021	2022
Componente 2 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben asesoría correspondiente a orientación laboral.	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que participaron en un proceso de orientación laboral (Eficacia/Producto)	(Número de personas orientadas laboralmente en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	37%	74,9%	50,8%	57%
	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que recibieron taller de apresto laboral (Eficacia/Producto)	(Número de personas que recibieron taller de apresto laboral en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	10,6%	7,9%	10%	8,9%
Componente 3	Porcentaje de éxito en la captación de ofertas laborales	(N° de Ofertas gestionadas por las OMIL a través de la BNE en el año t / Total de	56%	12%	5%	4%

Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo logran un emparejamiento adecuado entre los perfiles de los buscadores de empleo y los perfiles requeridos por las empresas a través de las acciones de vinculación laboral.	(Eficacia/Proceso)	de ofertas laborales en la BNE en el año t)*100				
	(Eficacia/Proceso)	Fidelización de empresas (N° de empresas que publican al menos una oferta laboral en el año t / N° de empresas contactadas en el año t)*100	S/I	S/I	S/I	S/I

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por SENCE y registros de la BNE de la Subsecretaría del Trabajo.

Nota: s.i. Información no disponible, por no contar con registros completos respecto del denominador del indicador en la BNE.

Adicional a lo anterior, respecto del componente 2 y 3, de orientación y vinculación laboral, respectivamente, la producción de los distintos servicios que entregan estos componentes además de ser distinta según los canales de atención y los requerimientos de los beneficiarios no logra estar estandarizada al interior de los canales de atención. Esto último, dadas las características de los servicios, también dependerá de las condiciones, preparación y habilidades que tenga el profesional que esté otorgando este servicio, como es el caso de los talleres de apresto laboral presencial. A modo de ejemplo, solamente las OMIL avanzadas e intermedias, que representan alrededor del 70% de las OMIL con convenio de Programas de fortalecimiento, cuentan con orientación basada en el desarrollo de perfiles ocupacionales y vocacionales, elementos necesarios para el éxito de Programas de IL. Respecto del contacto con empresas y postulantes a empleos con diagnóstico laboral, sólo las OMIL intermedias y avanzadas desarrollan esta actividad. Ambos componentes de orientación y vinculación laboral, resultan ser clave al momento de proveer información adecuada a los usuarios del sistema, personas y empresas, para que se disminuyan las asimetrías de información en el mercado laboral. A su vez y según los indicadores de eficacia en el proceso de captación de ofertas laborales, salvo en el escenario prepandemia, donde las ofertas laborales captadas vía OMIL superaron el 50% de las ofertas totales publicadas en la BNE, a partir de los años de pandemia desde el 2020 en adelante, las ofertas publicadas en la BNE que gestionan las OMIL, decrecen abruptamente llegando a un 4% en el año 2022; es decir, una baja cobertura respecto de las publicaciones de empresas en la BNE las cuales crecieron en los años mencionados, no así las ofertas gestionadas por las OMIL¹³³. Los datos se pueden ver en el siguiente cuadro.

Cuadro 17: Ofertas laborales publicadas en la BNE

AÑO	2019	2020	2021	2022
<i>Total BNE</i>	17.633	38.107	122.352	99.028
<i>Publicadas por OMIL</i>	9.883	4.446	6.008	4.077
<i>%OMIL</i>	56%	12%	5%	4%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la BNE.

En relación con el último componente, ferias laborales, los registros suministrados para los servicios que se proveen en este componente no existen. Por lo tanto, no existe posibilidad de cálculo de indicadores en el ámbito de eficacia, pues no existen datos para su cálculo, como se detalló en los párrafos anteriores y apartado de análisis de la implementación.

En función de lo expuesto anteriormente es que se considera que la elaboración de los servicios ofrecidos en cada componente no resulta ser eficaz para lograr, en términos cualitativos y cuantitativos, el cumplimiento de los objetivos a nivel de propósito, ni el desarrollo correcto en la producción de los servicios a nivel de componentes que desarrolla el Programa.

¹³³ La información anterior se obtuvo a través de una consulta por la Ley de Transparencia a la Subsecretaría del Trabajo.

3.2 Cobertura del Programa

Tal como se muestra en el cuadro 18, en el período evaluado, el Programa ha atendido un promedio aproximado de 300.000 personas anualmente (asumiendo como base de cálculo la población atendida). Según la información que aporta el Programa, el número de personas beneficiarias ha ido disminuyendo desde 358.527, en el año 2019, a 244.147, en el año 2021, para luego recuperarse en el período post pandemia y pasar a 323.143 en el año 2022.

Si bien se entregan datos para cada componente, en la revisión de las bases de datos se constató que existe un subregistro de beneficiarios, principalmente, en las plataformas laborales de SENCE, aunque también ocurre en las OMIL. Asimismo, no hay datos claros sobre las derivaciones a los componentes 2 y 3, pero lo que sí se sabe es que, desde el componente 1, un subconjunto es derivado al componente 2 y/o al 3. Por su parte, la participación en las ferias laborales, tal como se explica en apartados anteriores, no solamente está sub registrada, sino que no existen estándares de registro, lo que lleva al Panel evaluador a no considerar el número de beneficiarios del componente 4, entregado por el Programa, como dato fidedigno. Por lo anterior, se ha tomado la decisión metodológica de considerar al número total de beneficiarios efectivos como equivalente solo a quienes participan del componente 1.

En lo que refiere al tratamiento que se da a las personas beneficiarias informadas para el componente 4 de ferias laborales, si se sumaran éstas no haría mucha diferencia: 333.715 en el año 2020 a 250.449 en 2021. No hay información de beneficiarios de ferias laborales para el año 2019 ni para el año 2022.

Aproximadamente, la mitad de los atendidos en el componente de información laboral pasaron a orientación laboral y, sobre la misma base, esto es, los participantes del componente 1, cerca de un 30% logró la vinculación laboral en el componente 3 para el período 2019-2021, bajando a un 14% en el año 2022. Lo que no es posible conocer con estos datos es el número de quienes reciben los servicios del componente 2 y, también, los del 3.

Cuadro 18. N° Personas usuarias por componente Años 2019-2022

	2019	2020	2021	2022	Variación 2019-2022
<i>Comp. 1: Información laboral</i>	358.527	271.547	244.147	323.143	-9,87%
<i>Comp. 2: Orientación laboral</i>	132.834	154.145	123.991	184.293	38,74%
<i>Comp.3: Vinculación laboral</i>	91.380	86.974	72.409	46.542	-49,07%
<i>Comp. 4: Ferias laborales</i>	s/i	62.168	6.302	s/i	
<i>Total (Considerando sólo C1)</i>	358.527	271.547	244.147	323.143	-9,87%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por SENCE.

La distribución por sexo también presenta dificultades, ya que no siempre se cuenta con la información para esta variable y sólo se cuenta con los datos desagregados para personas atendidas, personas vinculadas y ferias laborales. En el primer grupo estarían los beneficiarios del componente 1 y 2. Además, la información está disponible para el período 2019-2021. Como se observa en el Cuadro 19, beneficiarias y beneficiarios se encuentran cerca del 50%, estando las mujeres atendidas levemente por debajo de ese porcentaje.

Cuadro 19. N° de Personas Beneficiarias Efectivas, Distribución por sexo, Años 2019-2021

	2019				2020				2021			
	MJ	HB	S/I	Total	MJ	HB	S/I	Total	MJ	HB	S/I	Total
Atendidos (C1 y C2)	170.604	187.923	-	358.527	91.425	117.712	242	209.379	113.327	124.097	421	237.845
Vinculados (C3)	38.246	53.116	-	91.356	33.744	53.230	-	86.974	31.238	40.939	156	72.333
Ferías Laborales (C4)					29.103	32.709	356	62.168	2.339	2.894	1.069	6.302
Total	170.604 48%	187.923 52%	- 0%	358.527 100%	91.425 43,7%	117.712 56,2%	242 0,1%	209.379 100%	113.327 47,6%	124.097 52,2%	421 0,2%	237.845 100%
Total con Ferías Laborales¹³⁴					120.528 44,4%	150.421 55,4%	598 0,2%	271.547 100%	115.666 47,4%	126.991 52%	1.490 0,6%	244.147 100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por SENCE.

Aunque el Programa fija metas anuales para la gestión de la cobertura, estas metas no poseen criterios de focalización. Si bien en reuniones sostenidas con la contraparte de SENCE, el Programa declara tener poblaciones priorizadas -mujeres, jóvenes, migrantes, personas en situación de discapacidad, entre otros- que no se aplican criterios de selección especiales para estos grupos (focalización) ni tampoco cuentan con servicios diferenciados que den cuenta de las necesidades específicas de estas poblaciones (especialización). Sólo las OMIL en categoría de avanzadas tienen un profesional especializado en inclusión, cuyas tareas se han enfocado en las personas en situación de discapacidad, por ejemplo, para determinar ajustes razonables en los puestos de trabajo para atender los requerimientos de personas en esta situación. El Programa no registra especialmente a estas personas atendidas, por lo que no es posible determinar si estas OMIL logran una mayor cantidad de vinculados que se encuentren en situación de discapacidad.

Por otra parte, se observa que la variación porcentual de personas atendidas en el período 2019-2022 es de -9,87%. Considerando que en el período evaluado se produjo la pandemia por COVID-19 y una crisis económica mundial, es de esperar una contracción en la demanda laboral y mayor oferta laboral (lo que implica mayor desempleo), si bien las personas atendidas disminuyeron, cuando se analizan las variaciones porcentuales correspondientes al componente 2, de orientación, y al componente 3, vinculaciones, se observa coherencia con la crisis, puesto que las personas que accedieron a orientación laboral aumentó en 38,74%, mientras que la vinculación cayó en 49,07% en el período. Lo anterior puede deberse a las dificultades que enfrentaron las personas para movilizarse a la OMIL y realizar trámites de forma presencial, sin embargo, en este mismo período se intensificó la provisión de servicios de forma virtual, donde también se incluye a la BNE y las plataformas laborales de SENCE. De todas formas, cabe advertir que es posible que se haya producido un período de ajuste en los conocimientos y uso tecnológico, como ocurrió con la población en todo ámbito en la pandemia. Dicho lo anterior, es importante notar que no es posible dejar los canales presenciales y la cobertura territorial que ocupan las OMIL, es decir, que no es realista pensar que se puedan entregar los servicios de intermediación sólo a través de plataformas virtuales o que esto sea deseable.

Para el cálculo de la cobertura tanto con relación a la población potencial, como a la población objetivo, se utilizan las definiciones presentadas por el Panel en el capítulo de caracterización de la población atendida. Dichas relaciones son sintetizadas en el Cuadro 20.

Cuadro 20: Evolución de la relación entre personas beneficiarias y población objetivo y potencial

¹³⁴ Tal como se explica en el texto, la información sobre participantes de ferias laborales es incompleta y no estandarizada por lo que no es posible conocer con certeza cuántas personas son atendidas, su caracterización o qué servicios recibe cada una. Por lo anterior, el panel se ha concentrado en los otros componentes que corresponde al grueso de la información y que sí está un poco más estandarizada en la base de la BNE y de las plataformas laborales de SENCE (aunque también se encuentra incompleta).

<i>Año</i>	<i>Población Potencial (a)</i>	<i>Población Objetivo (b)</i>	<i>Personas Beneficiarias Efectivas (c)</i>	<i>Personas Beneficiarias respecto a Población Potencial (c)/(a)</i>	<i>Personas Beneficiarias respecto a Población Objetivo (c)/(b)</i>
2019	9.777.751	2.055.918	358.527	3,7%	17,4%
2020	8.946.480	2.651.757	271.547 ¹³⁵	3,0%	10,2%
2021	9.350.583	1.997.061	244.147 ¹³⁶	2,6%	12,2%
2022	9.730.299	2.137.273	323.143	3,3%	15,1%
<i>Variación 2019-2022</i>	-0,40%	3,95%	-9,87		

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2019-2022. Datos SENCE 2019 a 2022

Cuando se hace esta relación se observa levemente la diferencia entre los años de pandemia y los años pre y post pandemia durante el período evaluado. Así, la cobertura de personas atendidas con respecto a la población potencial y a la población objetivo están sobre al 3% y 15%, respectivamente, para los años pre y post pandemia (2019 y 2022); y 3,0% o menor y entre 10 y 12%, respectivamente, para los años de plena pandemia (2020 y 2021).

Si bien fue posible realizar algunos análisis con la información disponible, el Programa no cuenta con todos los datos sobre la población atendida como para gestionar la cobertura de los servicios entregados. Los registros por componente son incompletos y, en especial en el caso de las ferias laborales, no están estandarizados ni entregan detalles de las y los participantes del Programa.

3.3 Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales

Respecto del cumplimiento del objetivo a nivel de propósito y en función de los indicadores proporcionados en la MML propuesta por el Panel y consensuada con SENCE, DIPRES y MDSyF, se debe mencionar que la medición cuantitativa de los indicadores de eficacia que dan cuenta de la contribución del Programa al cumplimiento del objetivo del propósito, esto es, mejoras en salario y cotizaciones previsionales de personas ocupadas- desocupadas al sexto mes de haber sido atendidas por el Programa, no fueron susceptibles de cálculo durante el proceso de evaluación. se pueden calcular. Adicionalmente, SENCE, a través de un reporte laboral, calcula indicadores sólo para personas atendidas que cuenten con registros completos (RUT, fecha de atención) y se encuentren en la base de datos del Seguro de Cesantía.

En el cálculo de estos indicadores se observan los siguientes problemas: i) los registros son incompletos dado que no existe información para toda la población atendida en el Programa de intermediación laboral, particularmente, en aquellos que participan a través de las plataformas laborales y las ferias laborales; ii) la información de la base de datos del seguro de cesantía corresponde a empleos formales en el sector privado, por lo tanto, empleos independientes, autoempleo y en el sector público no están incluidos en la medición anterior; y, iii) el resultado de incorporarse al mercado laboral, no necesariamente es un resultado directo atribuible al Programa, sobre todo considerando que no se levanta la información asociada a todos los servicios de los componentes, que podría contribuir a la medición más completa del indicador de propósito del Programa.

¹³⁵ 333.715 personas beneficiarias si se consideran las ferias laborales. 2,1% respecto a la población potencial y 19,9% respecto de la población objetivo.

¹³⁶ 250.449 personas beneficiarias si se consideran las ferias laborales. 1,6% respecto a la población potencial y 16,9% respecto de la población objetivo.

Con todo, los reportes laborales mencionados anteriormente, detallan un indicador de ingreso al mercado laboral que fluctúa en los años evaluados, entre un 8% y 15% los participantes del Programa que ingresó al mercado laboral (ver cuadro 21). En la construcción del indicador anterior, se considera a todas aquellas personas que no registraban cotizaciones previsionales en los 12 meses previos a su participación en el Programa, y que registran al menos una cotización previsional en los 12 meses posteriores de su participación. Este indicador es el único que podría estar midiendo una mejora en el proceso de vinculación laboral, puesto que personas que antes no participaban en el mercado laboral, hoy ingresan a él. Sin embargo, se debe recordar que este ingreso podría deberse o no a las acciones provenientes del Programa o de otras redes de contacto que tengan las personas para la búsqueda de empleo.

Desde acá se genera un problema del cual el problema no ha podido hacerse cargo ni en su diseño ni en su estrategia de implementación: ¿Cuál es el perfil de las personas que acceden a los servicios del Programa? ¿Poseen otras características que no son cubiertas por la hipótesis de las asimetrías de información que le dificulta el acceso al empleo? Estos problemas conceptuales y empíricos sólo permiten la comparación con la población general en cuanto a sus dinámicas de participación e inserción laboral. La comparación de los cuadros 21 y 22 abre la posibilidad de establecer una meta de efectividad, en el caso que se optase por un enfoque remedial frente a los problemas de empleo. Si la población atendida fuera diferente, el programa podría facilitar o ayudar a equiparar las condiciones o probabilidades de acceso de la población atendida con la población general. Aun así, comparaciones de efectividad precisas deben considerar metodologías de evaluación más robustas que las disponibles dentro del contexto de esta evaluación.

Sólo para proveer una imagen de las relaciones entre la población atendida y la población general, se han desarrollado los cuadros 21 y 22. En el cuadro 21, se detallan los resultados de la inserción laboral de la población objetivo como dinámica del mercado general. Mientras que en el cuadro 22 se presentan los indicadores respecto de inserción laboral y mejora salarial que representan a los objetivos del programa a nivel de propósito.

Si comparamos estos datos a nivel nacional, considerando como ingreso al mercado laboral la afiliación al seguro de cesantía anual, es decir, personas que ingresan por primera vez al mercado laboral formal (ver cuadro 21), para los años en evaluación, el ingreso al mercado laboral respecto de la población objetivo - definida como las personas que están buscando trabajo- varía entre un 14% y 25%. Estos rangos pudieran ser utilizados como meta para normalizar o intervenir a la población objetivo del Programa. Sin embargo, esto sólo consideraría las personas iniciadoras, que no corresponde a la población objetivo-completa. Por lo tanto, este indicador no estaría dando cuenta de la cabal contribución del Programa al cumplimiento de su Fin.

Cuadro 21. Datos nacionales de ingreso al mercado laboral de personas que buscan trabajo

Año	Población objetivo (PO)	Ingresos al mercado laboral¹³⁷	% ingresos vs PO
2019	2.055.918	347.929	16,9%
2020	2.651.757	378.999	14,3%
2021	1.997.061	496.177	24,8%
2022	2.137.273	356.568	16,7%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ENE, INE y de los datos del seguro de cesantía de la SUPEN.

¹³⁷ Se estima para cada año los nuevos afiliados al seguro de cesantía entre dic-nov desde los años 2018 a 2022.

Por su parte, un segundo indicador señala que entre un 18% y 38% de las personas participantes del Programa, aumentaron sus densidades de cotización como aparece en el cuadro 22. No obstante, este indicador no diferencia entre personas que al momento de ingresar al Programa se encontraban cesantes o no. Dado lo anterior, no es posible identificar la contribución del Programa identificando si la persona se encontraba en una situación de cesantía previa a su participación en el Programa, o se encontraba trabajando. A juicio del Panel, esta diferenciación resulta ser fundamental para medir la contribución del Programa en poblaciones que enfrentan de distinta forma el acceso y mantención en el mercado laboral.

Cuadro 22. Indicadores ingreso y mejoras en el mercado laboral de participantes del PIL

<i>Indicador/Año</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
<i>Ingreso al mercado laboral formal (%)</i>	<i>13%</i>	<i>8%</i>	<i>15%</i>
<i>Ingreso al mercado laboral formal (cantidad)</i>	<i>45.869</i>	<i>15.906</i>	<i>34.268</i>
<i>Aumento en densidades de cotización</i>	<i>38%</i>	<i>18%</i>	<i>38%</i>

Fuente: Reportes laborales Programa de intermediación laboral período 2019 a 2021, Unidad de estudios SENCE.

Dado lo explicitado anteriormente, el Panel considera que la medición de los indicadores para fundamentar la contribución del Programa en el Fin y el Propósito es insuficiente. No obstante, si se comparan los indicadores del programa que se detallan en el cuadro 22, versus los indicadores a nivel nacional del cuadro 21, respecto del ingreso al mercado laboral, los indicadores de la población atendida por el Programa están por debajo del ingreso al mercado laboral de la población objetivo del programa versus lo reportado por la base de datos del SC. Esto podría indicar que, en la práctica, si existe un perfil específico de acceso a servicios del Programa y que considera más elementos que sólo la falta de información como determinante de acceso al empleo. En este sentido, es necesario considerar que existiría un margen de mejora estable y definido para las metas del programa.

Por último y a juicio del Panel, que no exista la posibilidad de contar con indicadores confiables para medir el cumplimiento del propósito del Programa es un problema grave para la institución, que debería contar con los mecanismos para poder levantar, gestionar y hacer seguimiento de la información necesaria, para poder evaluar y realizar las correcciones necesarias de un Programa cuyo objetivo resulta fundamental para el crecimiento sostenible del país.

3.4 Calidad (satisfacción de las *personas* beneficiarias efectivas, oportunidad, comparación respecto a un estándar)

El Programa cuenta con una encuesta de satisfacción para los años de evaluación desde el período 2019 al 2021. Estas encuestas fueron elaboradas bajo un diseño muestral que incluye sólo a quienes lograron una vinculación laboral y para las empresas que generaron procesos de colocación de trabajadores. Dado lo anterior, existe un segmento de la población atendida respecto de la cual, habiendo recibido servicios de información y/u orientación laboral, no se recopila información sobre la satisfacción de los servicios recibidos. Es decir, la encuesta se aplica a un subconjunto de los beneficiarios de la población, que es la que recibió el componente de vinculación laboral. Por último, la institución señala que la encuesta es aplicada a través de canales telefónicos, lo cual se traduce en menores tasas de respuesta en formato presencial y mayor sensibilidad a la autoselección de participantes. A juicio del Panel evaluador, existiría un sesgo en los indicadores de calidad que reporta el Programa, puesto que la muestra incluye sólo a los beneficiarios que han terminado un proceso de vinculación exitoso a través de las OMIL.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de los resultados de los indicadores calculados en función de la encuesta anterior, éstos representan aproximadamente entre un 26% y 42% de la población atendida en el período en evaluación¹³⁸. A nivel de resultado intermedios, los beneficiarios valoran la calidad del servicio de intermediación laboral, en su mayoría como satisfactorio (notas 6 o 7), resultados que varían entre un 62,5% a 79,4%. Similar resultado se refleja respecto de la atención recibida en las OMIL, la mayoría de los usuarios que fueron vinculados evalúa el servicio recibido con notas 6 o 7. Las evaluaciones anteriores, reflejan el resultado general de los servicios de intermediación laboral en un canal determinado, las OMIL. Sin embargo, no es posible obtener resultados de calidad por parte de los beneficiarios, por ejemplo, respecto de cada uno de los servicios ofrecidos en los cuatro componentes del Programa.

Dado la escasez de información, y que la información existente en función de las encuestas de satisfacción levantadas por la institución, tienen sesgo de selección en las muestras establecidas, no es posible que el Panel evacúe un juicio fundado respecto del grado de satisfacción de los usuarios del sistema de intermediación laboral, dado que los resultados sólo reflejan la evaluación general del sistema de beneficiarios atendidos y que fueron vinculados por el Programa, es decir, aquéllos que terminaron su intervención con un proceso exitoso de vinculación laboral.

No obstante, lo anterior, a juicio del Panel, no contar con información de satisfacción de calidad de los usuarios del sistema es un problema que es de fácil solución pues la información para generar la información correcta de las muestras existe y es de fácil aplicación. El no reparar y corregir los aspectos anteriores, denota el bajo manejo que tiene la institución al momento de evaluar y corregir aspectos de calidad del Programa dado que en el mejor de los casos considerando que aproximadamente en promedio el 70% del universo no está considerado en la encuesta (colocados respecto de vinculados), es que se considera que los resultados enfocados en los indicadores de calidad de la encuesta son bajos.

4. ECONOMÍA

4.1 Antecedentes presupuestarios

En el periodo de evaluación, la asignación presupuestaria inicial y vigente del Programa muestran un crecimiento mayor al 100% en términos reales, en el periodo 2019-2023. Este aumento se explica fundamentalmente por el aumento generado en gasto de personal (571%), y bienes y servicios de consumos (670%). En efecto, en el período analizado, la asignación específica al Programa aumentó en un 46%, lo cual se puede ver en mayor detalle en el anexo 4. El presupuesto inicial, sufre caídas del alrededor del 20%, respecto del presupuesto vigente en los años 2020 y 2021, lo cual se manifiesta también en la columna de planificación presupuestaria. Estas caídas, reflejan la imposibilidad de poder llevar a cabo el Programa y sus componentes, tal cual se planteaba en sus inicios, producto de la pandemia del COVID-19 y no por problemas de planificación presupuestaria.

Cuadro 23: Planificación Presupuestaria del Programa 2019-2023 (miles de \$2023)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto total del Programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)</i>	<i>Presupuesto inicial del Programa proveniente de la Institución Responsable (a)</i>	<i>Presupuesto vigente del Programa proveniente de la Institución Responsable (b)</i>	<i>Planificación presupuestaria (%) (b/a)</i>
2019	8.989.905	8.989.905	9.241.215	103%

¹³⁸ Se considera la ratio vinculados/atendidos de las OMIL.

2020	11.093.219	11.093.219	8.904.716	80,3%
2021	13.199.435	13.199.435	10.836.689	82,1%
2022	13.478.738	13.478.738	13.467.592	99,9%
2023	18.929.223	18.929.223	18.929.223	
% Variación 2019-2023	111%	111%	105%	

Fuente: Elaboración en base a datos administrativos proporcionados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Los datos recopilados indican que el Programa no recibe aportes de otras fuentes ni públicas ni privadas. Dado que uno de sus principales canales de atención está insertos en las Municipalidades, se estima que éstas podrían aportar recursos que pueden cuantificarse tanto en aportes pecuniarios como no pecuniarios para el funcionamiento de las OMIL, pero que SENCE no cuantifica. Dado lo anterior es que el Panel evaluador envió a través de SENCE una encuesta a los encargados de las OMIL, para conocer de forma exploratoria, los aportes pecuniarios y no pecuniarios de las Municipalidades. Los resultados de este levantamiento que se detallan en el punto 3 de antecedentes presupuestarios, indican que el aporte de los municipios varía entre un 30% y un 47% dependiendo del tipo de OMIL.

4.2. Fuentes y uso de recursos financieros

En el período de evaluación, los datos indican que más del 85% del presupuesto del Programa proviene de la asignación específica definida en la ley de presupuesto, y que financia a las OMIL a través del FOMIL, las plataformas y las Ferias Laborales. El resto del presupuesto del Programa corresponde a los aportes que realiza el SENCE, el que financia con los subtítulos 21 y 22 (gasto de personal, bienes y servicios, seguros, y otros servicios de apoyo o transversales), que intervienen en el proceso productivo del Programa de intermediación laboral. No existen aportes extrapresupuestarios.

Para el año 2023, los aportes que realiza la institución alcanzan aproximadamente el doble en términos de participación de lo que se había aportado en los años previos (13,5% promedio entre le período 2019 a 2022 versus 39,0% para el año 2023). Creciendo en el período de la evaluación la asignación específica al Programa en un 46%, mientras los aportes de la institución responsable crecieron un 588% en el mismo período (ver cuadro 24). Es decir, el crecimiento de presupuesto del Programa entre el período 2022 y 2023, de más de 5 mil millones de pesos, es explicado por los aportes de SENCE al Programa.

Cuadro 24: Fuentes de financiamiento del Programa, período 2019 – 2023 (en miles de pesos año 2023)

Fuentes de Financiamiento	2019		2020		2021		2022		2023		Variación 2019-2023
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	8.989.905	100%	11.093.219	100%	13.199.435	100%	13.478.738	100%	18.929.223	100%	111%

1.1. Asignación específica al Programa	7.920.973	88%	9.700.145	87%	11.173.515	85%	11.580.289	86%	11.580.289	61%	46%
1.2. Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros)	1.068.931	12%	1.393.074	13%	2.025.921	15%	1.898.449	14%	7.348.934	39%	588%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-
2. Extrapresupuestarias ¹³⁹	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-
Total (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	8.989.905	100%	11.093.219	100%	13.199.435	100%	13.478.738	100%	18.929.223	100%	111%

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por SENCE.

El análisis financiero puede considerarse en base a estimaciones conservadoras de costos, es decir, no reflejan la totalidad de los costos, ya que el SENCE excluye los costos de la planificación, el apoyo legal, fiscalización, estudios y otros procesos de apoyo con que cuenta el Programa, que son actividades comunes a todos los Programas SENCE. Otras unidades organizacionales del SENCE prestan servicios a todos sus programas, entre ellos al Despega MYPE. Por otro lado, y tal como se ha mencionado anteriormente, las municipalidades, en donde se encuentra inserto el FOMIL, aportan en el desarrollo del Programa infraestructura, RRHH, y otros recursos en función de sus capacidades. Lo anterior tampoco es levantado ni contabilizado en los costos de desarrollo del Programa.

El Programa, representa alrededor del 4% del presupuesto de la institución, como se observa en el cuadro 25, salvo el año 2021, donde el presupuesto de la institución creció considerablemente producto de los programas de empleo desarrollados por el gobierno para sobrellevar la pandemia¹⁴⁰.

No obstante, el total desconocimiento del aporte de las OMIL al Programa, tanto pecuniario como no pecuniario, y dado que éstas en términos de presupuesto vigente del Programa representan alrededor del 90%, es un problema en términos de cuanto se gasta finalmente en la ejecución del ex FOMIL. Tal como se ha señalado, el estudio exploratorio que realizó el Panel y que se detalla en el punto 3 de este informe,

¹³⁹ No se consigna como aporte presupuestario el monto de las OMIL al FOMIL, debido a que no se tiene la cifra exacta del mismo, sin embargo y según lo levantado por el panel las OMIL aportan como presupuesto propio entre un 30 y 47% del presupuesto del total del FOMIL, dependiendo de la categoría a la cual pertenece la OMIL. El detalle se presenta en el apartado 3 de este informe.

¹⁴⁰ El año 2021, la institución tenía un presupuesto de más de 1.680 millones de pesos para la ejecución de los Programas de empleo en pandemia: subsidios regresa, contrata, subsidio protege, IFE -Laboral, entre otros.

indica que del total del presupuesto del FOMIL, los municipios, dependiendo de su nivel básico, intermedio o avanzado, aportan entre el 30 y 47% del total de los recursos para la ejecución del programa.

Cuadro 25: Presupuesto del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable, periodo 2019-2023 (en miles de pesos año 2023)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2019	292.377.036	8.989.905	3,1%
2020	286.462.151	11.093.219	3,9%
2021	2.220.461.015	13.199.435	0,6%
2022	315.035.040	13.478.738	4,3%
2023	91.829.526	18.929.223	20,6%

Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos de SENCE.

Al analizar la desagregación en subtítulos, se observa que, desde el punto de vista de gasto devengado, las transferencias propiamente tales representan el principal concepto de gastos a donde se destinan los recursos. Para los años en evaluación corresponde en promedio al 85% del total del gasto devengado.

Los gastos de personal y los gastos de bienes y servicios corresponden, básicamente, a los gastos de administración del Programa, los que corresponden al 14,4% del gasto devengado total del Programa, para los años en evaluación. Como se explicaba anteriormente, estos gastos están subestimados debido a que no se contabiliza en el FOMIL el aporte que estarían realizando las OMIL (las municipalidades) a la ejecución del Programa. Para mayor detalle, revisar cuadro 26.

Cuadro 26: Gastos devengados del Programa según subtítulos (2019-2022) (en miles de pesos 2023)

Ítem	2019		2020		2021		2022	
	Gasto devengado	%	Gasto devengado	%	Gasto devengado	%	Gasto devengado	%
<i>Personal</i>	834.553	9%	733.977	8%	1.289.247	12%	1.277.953	11%
<i>Bienes y Servicios de Consumo</i>	390.099	4%	321.275	4%	513.068	5%	505.450	4%

<i>Transferencias</i>	7.815.826	86%	7.729.964	88%	8.590.926	82%	9.923.568	85%
<i>Inversión</i>	56.720	1%	17.375	0%	25.106	0%	26.369	0%
<i>Otros</i>	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Total	9.097.198	100%	8.802.591	100%	10.418.347	100%	11.733.341	100%

Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos de SENCE.

Como se observa en el cuadro 27, los gastos de administración promedio del Programa durante el periodo de evaluación representan cerca de un 15% del gasto total. En el capítulo de eficiencia se presenta el análisis de este dato.

Cuadro 27. Gasto total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2019-2022. (en millones de pesos del año 2023)

Tipo de gasto	2019	2020	2021	2022
<i>Gasto producción</i>	7.815.826	7.729.964	8.590.926	9.923.568
<i>(en porcentaje)</i>	86%	88%	82%	85%
<i>Gasto administración</i>	1.281.372	1.072.627	1.827.422	1.809.772
<i>(en porcentaje)</i>	14%	12%	18%	15%
Total	9.097.198	8.802.591	10.418.347	11.733.341

Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos de SENCE.

4.3 Ejecución presupuestaria del Programa

En promedio, durante el periodo de evaluación, el gasto real devengado del Programa es de \$10.012 millones de pesos. Este monto desde el año 2019 se ha incrementado en \$2.636 millones de pesos. Lo anterior representa para el periodo de evaluación, con respecto al presupuesto vigente, una ejecución promedio del 95%, y, con respecto al presupuesto inicial, del 87%. Estos datos se encuentran sintetizados en el cuadro 28.

Cuadro 28. Presupuesto inicial, vigente y gasto devengado del Programa, período 2019-2023 (en miles de pesos del año 2023)

AÑO	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %

2019	8.989.905	9.241.215	9.097.198	98%	101%
2020	11.093.219	8.904.716	8.802.591	99%	79%
2021	13.199.435	10.836.689	10.418.347	96%	79%
2022	13.478.738	13.467.592	11.733.341	87%	87%
2023	18.929.223				
Promedio	13.138.104	10.612.553	10.012.869	95%	87%

Fuente: Elaboración propia basada en datos administrativos de SENCE

Del proceso de ejecución del Programa, el principal gasto de producción se lo lleva el canal de atención radicado en las OMIL, según datos provistos por la institución¹⁴¹, alrededor del 90% del gasto de producción de los años evaluados, es decir, mayoritariamente el gasto devengado dependerá de las transferencias que realice SENCE a las OMIL, y el cumplimiento de ellas con el convenio FOMIL para que se traspase la segunda cuota del convenio. De los indicadores del cuadro 28, se desprende que el gasto en la ejecución del Programa, respecto del presupuesto vigente alcanza en promedio un 95% en los años de evaluación. Del resultado anterior, se desprende que la institución ha sido capaz de ejecutar, durante el año calendario, el presupuesto y por ende las acciones del Programa, y controlar de manera eficiente los traspasos a las OMIL, al menos en lo que se refiere al compromiso de pago de las segundas cuotas del convenio.

4.4 Aportes de Terceros¹⁴²

El Programa indica que no recibe aportes de terceros, tal como se mencionó al inicio de esta sección. Sin embargo, es importante destacar que en la práctica sí existen aportes pecuniarios y no pecuniarios que disponibilizan las distintas OMIL que tienen convenio con la institución¹⁴³. De acuerdo con las estimaciones del Panel, dependiendo del tipo de OMIL, los aportes basales de los municipios alcanzarían en promedio al 35% de los costos operacionales de la implementación del programa a través de esta vía. Además de los eventuales aportes de privado que ellas pudieran movilizar, por ejemplo, para la realización de ferias laborales, encuentros con las empresas de su territorio, entre otros. Estos aportes no son conocidos ni contabilizados por SENCE en la ejecución del Programa. Sin embargo, y tal como ya se ha indicado, los resultados del estudio exploratorio indican que el presupuesto propio que desembolsa las OMIL en el programa FOMIL es de entre un 30 y un 47% del presupuesto total del programa.

4.5 Recuperación de Gastos¹⁴⁴

El diseño actual del Programa no contempla reembolsos o recuperación de gastos.

5. EFICIENCIA

¹⁴¹ Para mayor detalle ver anexo 4.

¹⁴² Ver documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías" III.3 y Anexo II; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf.

¹⁴³ Cifras disponibles en el anexo 6.

¹⁴⁴ Ver documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías" Anexo II; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf.

5.1. A nivel de actividades y/o componentes.

Actualmente, el Programa no hace distinción entre los componentes 1, 2 y 3 en términos financieros, como se observa en el cuadro 29. Al constituir el FOMIL, en la práctica, tanto la gestión como el financiamiento de estos 3 componentes se realiza en conjunto, a partir de la entrega de servicios que realizan las OMIL. Lo anterior tiene como implicancia que, si bien en el papel estos 3 componentes constituyen servicios diferenciados, en la ejecución financiera del Programa pareciera ser sólo 1 componente.

Cuadro 29. Gasto Promedio por Unidad de Producto 2019-2022 (Miles de \$ 2023)

	2019	2020	2021	2022	Variación 2019-2022
<i>FOMIL y plataformas</i>	6.642.273	7.101.326	7.835.427	8.858.861	33%
<i>Ferías laborales</i>	519.107	130.508	99.972	350.733	-32%
<i>Otras Iniciativas</i>	654.446	498.130	655.527	713.975	9%
Total	7.815.826	7.729.964	8.590.926	9.923.568	27%

Fuente: Reportes administrativos facilitados por SENCE.

Adicionalmente, el Programa no utiliza la información referida a los distintos servicios (también referidos como actividades) entregados en cada uno de los 3 componentes. Es decir, aunque la información se encuentra disponible en la base de datos de la BNE, el Programa no utiliza esta información ni operativa ni estratégicamente para gestionarlo y retroalimentarlo. Asimismo, como se menciona anteriormente, el Programa no realiza atenciones diferenciadas a distintos grupos de la población, por lo que todos los servicios entregados deberían estar estandarizados y los componentes se podrían diferenciar claramente, lo que, sin embargo, no ocurre.

En estas circunstancias, es imposible desagregar el gasto del Programa en sus componentes, siendo gestionado financieramente en la práctica como un programa con dos componentes: el Ex FOMIL y las Ferias Laborales. Tampoco es posible hacer una estimación razonable, puesto que no es claro el costo de los servicios entregados en cada uno de ellos ya que la distinción entre uno y otro es sutil y muchas veces son ejecutados por la misma persona dentro de la OMIL. Por tal motivo, el Panel ha considerado calcular los gastos promedio a partir del gasto total del Programa.

El gasto promedio por beneficiario, considerando el gasto total y el total de beneficiarios presentados en el capítulo de cobertura, está en torno a \$34.000 anuales en promedio, teniendo una variación porcentual de 43% entre el año 2019 (\$25.000 aproximado) y el año 2022 (\$36.000 aproximado). En lo que refiere al gasto de producción per cápita, es decir, sin contabilizar el gasto administrativo, el gasto promedio por beneficiario está en torno a \$29.000, con una variación porcentual en el período de 41%, pasando de un aproximado de \$22.000 en el año 2019 a \$31.000 en el año 2022.

No es claro por qué el gasto per cápita aumentó en el período, dado que entre el período 2021 y 2022 tiende a la baja (ver cuadro 30 y 31). Es posible que haya tenido un ajuste en los años de la pandemia, puede haber requerido una atención más compleja, por ejemplo, y que actualmente esté volviendo gradualmente a los valores prepandémicos. Es también posible que haya cambiado el perfil de los beneficiarios en el período evaluado, pero esto queda sólo a nivel de hipótesis, puesto que el Programa no sistematiza esta

información. Aunque los datos estarían apuntando a un decrecimiento de los niveles de eficiencia mostrados por el Programa en la organización de su proceso productivo.

Cuadro 30: Gasto promedio Programa por beneficiario 2019-2022 (pesos del año 2023)¹⁴⁵

	2019	2020	2021	2022	Var. 2019-2022
<i>Gasto</i>					
<i>PIL (Miles de pesos \$)</i>	9.097.198	8.802.591	10.418.347	11.733.341	29%
<i>Total de participantes (n° de personas)¹⁴⁶</i>	358.527	271.547	244.147	323.143	-10%
<i>Gasto per cápita (pesos \$)</i>	25.374	32.416	42.672	36.310	43%

Fuente: Elaboración propia basado en datos administrativos de SENCE y de la BNE.

Cuadro 31: Gasto total componentes por beneficiarios¹⁴⁷ (en producción y en administración) y gasto total del Programa por persona beneficiaria¹⁴⁸ 2019-2022 (pesos del año 2023)

<i>Tipo de gasto</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Gasto producción</i>	21.800	28.466	35.188	30.710
<i>Gasto administración</i>	3.574	3.950	7.485	5.601
<i>Total</i>	25.374	32.416	42.672	36.310

Fuente: Elaboración propia basado en datos administrativos de SENCE.

5.2. A nivel de resultados intermedios y finales.

Debido a los problemas del sistema de indicadores y la falta de información administrativa del Programa, no es posible dar cuenta de los resultados finales del Programa de forma confiable. Tanto el subregistro de atendidos, como la falta de información crítica en la base de datos de identificación, no hacen posible estimar sin caer en supuestos poco robustos los resultados del Programa. Esto impacta tanto en la diferenciación de perfiles de demanda (ocupados y desocupados), como en la identificación de mejoramiento en las condiciones de trabajo (ej., densidad de cotizaciones) puesto que se carece de la información necesaria para desarrollar el análisis.

No obstante, se puede sugerir que para los años 2019-2021, la ratio de población de vinculados respecto de atendidos ha mejorado desde un 25% a un 30%, mientras que el costo relativo de estas colocaciones ha aumentado en un 45% para el Programa en general (años 2019-2021) y en un 161% en el caso del FOMIL

¹⁴⁵ No incluye información de gastos de administración.

¹⁴⁶ En este cuadro no se contabilizan las personas beneficiarias de las ferias laborales, ya que sólo se cuenta con información para los años 2020 y 2021, por lo que se estaría subestimando el gasto per cápita del año 2022.

¹⁴⁷ En este cuadro no se contabilizan las personas beneficiarias de las ferias laborales, ya que sólo se cuenta con información para los años 2020 y 2021, por lo que se estaría subestimando el gasto per cápita del año 2022.

¹⁴⁸ Si es necesario, diferenciar el gasto por persona beneficiaria entre los distintos componentes.

(2019-2022). Esto implicaría que si bien el Programa ha sido capaz de mejorar su efectividad, el aumento de los costos llevaría a un descenso de la eficiencia en el uso de recursos.

Por otra parte, la ratio de orientados versus atendidos mejoró de una retención de 37% en el año 2019 a un 51% en el año 2021. Sin embargo, esto no ha movilizó mayor éxito respecto de la relación vinculados-orientados, donde se observa un decrecimiento de la proporción de vinculados respecto de aquellos que recibieron orientación laboral.

5.3. Gastos de Administración¹⁴⁹

Los gastos de administración del Programa, durante los años de evaluación ascienden a un 15%. Este gasto de administración se considera acorde al desarrollo del Programa, comparado con el resto de los Programas de SENCE que en ocasiones alcanzan el 40% en gastos administrativos. Por otro lado, Programas que son ejecutados por la misma institución, por ejemplo, a través de la Franquicia Tributaria, los gastos administrativos alcanzan el 12%¹⁵⁰. Además, hay que considerar que en su mayoría es ejecutado a través del municipio por lo que, probablemente, también una proporción de gastos de administración en los que incurren estas entidades, lo que elevaría el costo de administración total del Programa.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

Antes de comenzar con las conclusiones, el Panel reconoce que la evaluación comprende un tiempo que presenta diversas condiciones que hacen muy desafiante diferenciar los elementos estructurales de los circunstanciales. Entre estos se considera el shock del mercado laboral producto de la pandemia COVID 19 y la transición tecnológica que se vio acelerada por el contexto, avanzando hacia la digitalización de los mecanismos de gestión y monitoreo, profundizando la estrategia multicanal, incluso eliminando modalidades de prestación que no eran adecuadas al contexto experimentado por el país. Estos cambios han sido relevantes tanto para definir la operación del programa como sus resultados.

Respecto del Diseño del Programa

El diseño del Programa se fundamenta en un diagnóstico en función de la necesidad de intervención del Estado respecto del acceso a empleo, con especial consideración a los grupos vulnerables definidos en la PNIL (mujeres, jóvenes, población con discapacidad, migrantes). El Programa asume como uno de sus supuestos, que parte de las causas del desempleo para la población general es la asimetría de información entre potenciales trabajadores y empleadores, la cual puede ser intervenida como falla de mercado, generando un incremento en el bienestar social. Al mismo tiempo, excluye de su razonamiento y diseño causas basadas en características intra-sujeto (ej., habilidades, inteligencia, competencias laborales, personalidad).

Los principios de la PNIL estructuran al Programa de forma tal que condicionan tanto el modelo de diseño de servicios como el modelo de implementación. Tanto la pretendida universalidad en el acceso a servicios de intermediación, como la aplicación del principio de no discriminación, generan que el Programa deba dar cuenta de las necesidades de la población general. Al mismo tiempo, como la PNIL establece, la estructura de prestaciones debe también responder a la necesidad de los grupos vulnerables. Ambos ejes de la PNIL

¹⁴⁹ Se deben incorporar los ítems considerados y los supuestos utilizados en las estimaciones. Ver documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías" III.3 y Anexo II; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf.

¹⁵⁰ Por ejemplo, el Programa Despega PyMe de SENCE.

entran en conflicto al analizar el funcionamiento del Programa en el periodo 2019-2022. Esto se manifiesta en al menos dos ámbitos: el desarrollo de un modelo coherente de intervención y las estrategias de focalización, como se describe a continuación.

En primer lugar, el Programa no presenta un diagnóstico claro que desarrolle estructurada y fehacientemente la causalidad asumida desde la justificación de las asimetrías de información. Este modelo de problema es necesario para conservar la coherencia entre los elementos presentes en la intervención y cómo éstos pretenden solucionar o suavizar las barreras de acceso al empleo. Desde un punto de vista analítico, el diagnóstico de la PNIL se basa en análisis descriptivos que buscan dar cuenta de la existencia del problema del desempleo, pero no aísla las causas que generan la situación, en referencia específica a la situación del sistema de relaciones laborales chileno. De esta forma, aunque pueda asumirse la causalidad atribuida a las asimetrías de información, no se dota de una comprensión detallada de la multiplicidad de barreras de entrada que pueden estar en juego, al momento de entender la condición de desempleo de los individuos que son usuarios potenciales del Programa.

La consecuencia de esto aparece de forma evidente en la falta de análisis que ha desarrollado SENCE respecto de su población atendida, del perfilamiento de ésta y, en el largo plazo, de la comprensión respecto de tipos de desempleo (ej., estacional y crónico). Aunque la población general muestra un comportamiento fácilmente comprensible desde los instrumentos de información pública en materias de empleo (ej., Encuesta Nacional de Empleo, Encuesta Suplementaria de Ingresos, Encuesta de Caracterización Socioeconómica, bases de datos del SC, entre otros), quienes acceden a los servicios de las OMIL muestran particularidades que los diferencian, al menos a nivel estadístico, de la población general.

En segundo lugar, a pesar de tener una inspiración universal, la PNIL hace énfasis en grupos vulnerables como sujetos preferentes. A este respecto, el Programa en su diseño del año 2018, establece que el acceso a los servicios será por solicitud u orden de llegada, no siendo requeridos instrumentos de focalización. Aun así, se considera que las mujeres recibirán un tratamiento distinto, al preverse un convenio con el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, asociado a sus programas de desarrollo de competencias laborales. En el caso de la población en situación de discapacidad, se establece en la práctica que sólo las OMIL en categoría de avanzada, prestarán servicios especializados para este grupo. Esta es la única estrategia que cruza el diseño y la implementación que da cuenta de la necesidad de intervenir ciertas poblaciones con instrumentos específicos. Sin embargo, esta especialización es dependiente del criterio administrativo de SENCE para clasificar a las OMIL (ver anexo 5), y no de la demanda real en función de las necesidades de sus beneficiarios.

Lo expuesto anteriormente, se vería refrendado en:

- Ausencia de información oportuna de los buscadores de empleo (oferta laboral) y empresas que ofrecen vacantes laborales. El mercado laboral es dinámico y la institución no desarrolla un diagnóstico claro de quiénes son las personas que están buscando empleo, dónde se encuentran, cuál es su perfil ocupacional, ni cuál es su necesidad respecto del mercado laboral. Esta falencia existe, aunque la institución posee el acceso a la información de la BNE, de la Base de Datos del Seguro de Cesantía, de las personas que han sido capacitadas por la institución, de los subsidios otorgados en materia laboral, datos de las encuestas de empleo, entre otros, que pueden utilizar para levantar información oportuna de la población que está buscando empleo y de cuáles serían sus necesidades y características.
- Situación similar ocurre desde el punto de vista de las empresas (demanda laboral), ya que no existe, por ejemplo, información oportuna y desagregada respecto de las características de los oficios y/o trabajadores que requieren las empresas en la actualidad o en el futuro próximo, ni tampoco se contempla en el diseño del Programa la realización de una detallada prospección del mercado laboral, para con ello cumplir de manera más eficiente con el objetivo final del Programa.

La falta de un diagnóstico coherente y en profundidad del Programa respecto de su población objetivo, implica que los servicios ofertados no son necesariamente pertinentes y coherentes en función de las necesidades que ostenta la población que busca un empleo. Lo anterior se refleja además en el tipo de servicios que se están ofreciendo a los usuarios, como se ha descrito en los capítulos anteriores.

Al mismo tiempo, las estrategias de medición de la población potencial y objetivo se encuentran desalineadas tanto de la PNIL como de lo establecido en la literatura especializada. Esto dificulta adicionalmente las tareas de diferenciar poblaciones, necesidades y actualización de las prestaciones demandadas. En este sentido, los límites de la población potencial se establecen en el punto donde se gatilla la decisión de buscar trabajo, ya sea por primera vez (personas iniciadoras), reingreso ocasional (fuerza de trabajo potencial), de quienes se encuentran en búsqueda activa (desempleados) y quienes buscan alternativas de movilidad laboral (ocupados en búsqueda de empleo). Al mismo tiempo, la población objetivo no aparece en concordancia con las estrategias de priorización la PNIL, tanto en la conciencia de los problemas específicos de las subpoblaciones vulnerables, como en términos de representación estadística en los reportes de operación del programa.

Respecto de la estrategia, y tal como se encuentra propuesto en la PNIL, la apuesta es por el desarrollo de un modelo de servicios y de implementación consistente con una estrategia multicanal, suficientemente amplia como para permitir diferentes modalidades de atención, y la adición de componentes a la intervención. Esto se ha visto reflejado en la implementación de operativos móviles y su posterior cese, la implementación de la plataforma laboral para la región de Arica y Parinacota, y la adición del componente de Ferias laborales coordinado por las direcciones regionales del Servicio.

Aunque el Programa muestra cierto grado de alineamiento con la estrategia multicanal, los datos de atención, su estructura de funcionamiento y el desarrollo técnico, dan una señal clara de que el Servicio mantiene las lógicas de diseño e implementación del FOMIL. Por una parte, en el período evaluado, alrededor del 90% de los usuarios sólo se atiende a través de las OMIL, quedando desfasados en coberturas los canales web y los presenciales de plataformas laborales. Esto implica que, en términos prácticos, el rediseño del año 2018 no está siendo llevado a la práctica puesto que la mayor cobertura la sigue ostentando la atención en las OMIL. Por otra parte, la estructura de financiamiento como se ha presentado en el Anexo 4, muestra que los componentes de información, orientación y vinculación laboral son tratados unitariamente, sin diferenciar o ponderar el financiamiento respecto de las metas del Programa. Estos tres componentes que son la base del Programa son los que poseen mayor desarrollo técnico, y se corresponden con la estructura del FOMIL, que comenzó su implementación el año 2009, casi 10 años previos al rediseño del Programa.

Ahondando en lo anterior, la estrategia de atención presencial parece ser adecuada en términos de la capacidad instalada de las OMIL en el territorio, sin embargo, presenta problemas en términos de ejecución de los componentes y entrega de servicios, seguimiento y evaluación de los servicios entregados. Se han detectado limitaciones en la estructura de gobernanza del Programa, especialmente en lo que refiere a su administración y las decisiones administrativas respecto de su implementación, debido a que las OMIL dependen del gobierno municipal. Por su parte, la estrategia de atenciones no presencial, especialmente vía web, resulta ser acotada, considerando la población potencial del Programa, especialmente los jóvenes quienes son los mayores usuarios de esta modalidad y también quienes presentan mayores tasas de desempleo y mayores brechas de información al momento de enfrentar el ingreso al mercado laboral.

En consideración a la ausencia de una caracterización de la población atendida, los perfiles de usuario de cada modalidad de atención son desconocidos. Por lo tanto, el Panel sólo puede especular respecto de la preferencia manifiesta de los usuarios del canal presencial por sobre los canales de atención no presenciales. En este sentido, las causas pueden ser variadas, incluyendo el desconocimiento de la población respecto de los canales de atención públicos para la búsqueda de empleo, plataformas poco atractivas/amigables, bajo acceso de la población potencial a redes virtuales, entre otros. En este sentido, las encuestas de satisfacción con el Programa entregan luces respecto de que las personas usuarias muestran un mayor nivel de satisfacción con la atención presencial que con la atención telefónica o a través

de plataformas. Sin embargo, debido a los serios problemas de diseño muestral de la encuesta y su foco en la población efectivamente vinculada, no es posible aseverar con certeza que exista una percepción diferencial del valor o mérito técnico de la intervención que esté reforzando la preferencia por el canal presencial de parte del total de la población atendida.

En lo que refiere en específico al diseño del modelo de servicio, el Programa muestra una organización que posee objetivos claros y específicos para cada componente. Sin embargo, los objetivos de los componentes de información, orientación y ferias laborales responden a elementos que se agotan en la misma ejecución de las actividades allí comprendidas. En este sentido, su estructura los convierte en precondiciones que pueden o no asegurar la consecución del objetivo de propósito, que es el que “personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación”. Como se ha problematizado en la sección de diseño y luego de implementación del Programa, la causalidad asumida entre la prestación de los servicios de los componentes antes mencionados y su aporte al proceso de vinculación laboral es discutible, al menos cuando se considera que el indicador final del Programa es que la búsqueda de trabajo derive en un proceso de contratación verificable a través de la información administrativa del seguro de cesantía. En este sentido, y siguiendo la racionalidad del Programa en conjunto, el único componente que está directamente relacionado con el objetivo y su mecanismo de evaluación, es el de vinculación laboral.

Es por esta estructura de manejo de la causalidad de las acciones y las propias dinámicas de requerimiento de los usuarios, que el diseño de elección libre de acceso a prestación de acuerdo con la voluntad y decisión de los requirentes entra en conflicto con la racionalidad del Programa. La estructura de producción enfatiza la libertad de participación en los componentes, aunque el flujo lógico conecta los componentes del ex FOMIL de una forma lineal en términos de cómo se responde a la relación de asimetrías de información-desempleo. El componente 1, entrega recursos de información relevantes para situar al beneficiario en el contexto del mercado del trabajo con el que se está relacionando. El componente de orientación avanza en la misma línea, asegurando que las estrategias de búsqueda de empleo sean adecuadas al objetivo de encontrar un trabajo, mientras que el componente de vinculación laboral supone ambas para añadir una mayor probabilidad de éxito al proceso de emparejamiento entre los perfiles de los usuarios y la demanda expresadas como ofertas de trabajo en la BNE, nuevamente con un enfoque informacional. Dadas las reglas de operación del Programa, todos los beneficiarios deben pasar por el componente 1, haciendo innecesaria la participación dentro de las acciones comprendidas en el componente de orientación. No obstante, el componente de orientación laboral es el único que puede dar cuenta de las otras condiciones habilitantes del acceso al empleo, como lo son la adecuación de competencias y habilidades al tipo de búsqueda laboral en el que se encuentre. De aquí que la dinámica de autoselección y el diseño del Programa no son consistentes con el modelo de servicio a la base de la implementación del Programa.

Respecto del componente de Ferias Laborales, éste es el que posee mayor debilidad en su diseño. A pesar de formar parte de la estrategia multicanal, los antecedentes recabados durante la evaluación hacen pensar que, por su complejidad, no debería ser un componente del programa, sino una actividad adicional que facilite el proceso de inserción laboral. Esto se fundamenta en que el foco de las Ferias Laborales se encuentra en proveer un espacio o instancia en la cual buscadores de empleo y posibles empleadores se encuentran físicamente. Al mismo tiempo, este componente no posee un diseño de los servicios que se deben prestar en el contexto de las Ferias. Esto lo hace depender fuertemente de cómo cada dirección regional del SENCE haga la captación de empresas y promoción del evento, quedando estos elementos bajo la potestad administrativa de cada dirección. Esto trae como consecuencia que, por el propio diseño del modelo de servicio, los factores críticos de éxito en la producción del componente sean opacos, tanto para observadores externos, como para la administración central del Servicio. En segunda instancia, se observa que el objetivo de este componente se agota en la implementación de la feria, sin asegurar que los procesos de selección se viabilicen por su implementación. Si bien la Feria Laboral en sí misma facilita el proceso de reclutamiento, difícilmente agrega mayor valor que el trabajo que realizan las OMIL a través del componente de vinculación laboral. Al menos, las cifras presentes en los anuarios estadísticos del Programa así lo demuestran.

Por otra parte, y tal como se demuestra a lo largo de esta evaluación, el diseño de la MML no logra ser el adecuado, al momento de dar cuenta de la eficacia, calidad y economía, a nivel de propósito, componentes y actividades o servicios que ofrece el Programa.

Consecuentemente, a pesar de que los componentes poseen objetivos claros, precisos y factibles de ser alcanzados, su conexión directa con la solución del problema identificado dentro de la PNIL es cuestionable. Esto se ve reforzado por los mecanismos de gobernanza del Programa, distribución de responsabilidades, y estructuras administrativas de gestión, que colocan todo el peso del éxito de la intervención en un solo componente, sin responder a la misma estructura interconectada heredada de la experiencia de implementación del FOMIL.

Respecto de la implementación del Programa

La implementación del Programa posee su mayor fortaleza y debilidad a la vez, ya que hereda la capacidad administrativa generada a través de la implementación del Programa FOMIL. Por una parte, como los componentes de información, orientación y vinculación laborales eran expresión del FOMIL, tanto las unidades de implementación como las direcciones regionales y la dirección nacional del SENCE poseían casi 10 años de avances en la implementación de las acciones de cada componente, estandarización de procesos, y desarrollo de ajustes contingentes para la supervisión y monitoreo de su implementación. Por otra parte, abre la intervención a través de la estrategia multicanal y la creación del componente de Ferias Laborales, lo que ha traído grandes problemas para la gestión de la implementación del Programa. Por lo tanto, la fortaleza derivada de la experiencia acumulada en la implementación del FOMIL, ha generado barreras para el cambio de lógicas para articularse con la visión y estrategia más amplia del Programa.

Por el diseño del Programa, la estrategia multicanal acarrea la necesidad de adaptar los mecanismos de control de gestión para dar cuenta de la nueva complejidad de la implementación. Esto es que cada vía de atención debe ser susceptible de ser monitoreada en la misma profundidad, con una representación adecuada de las acciones involucradas en cada una de ellas. Por lo tanto, el sistema de control de gestión debió haber evolucionado no sólo para considerar a la población atendida, orientada y vinculada, sino a cada actividad o servicio otorgado a los usuarios, incluidos en cada componente. Como se revisó extensamente en la sección de implementación, esto no ocurrió, manteniendo la lógica de implementación del FOMIL, sin considerar la heterogeneidad añadida a la intervención producto de las vías de atención. Al mismo tiempo, los sistemas de registro tampoco fueron adaptados a la implementación del componente de ferias laborales, ni de los otros canales de atención como las plataformas laborales de SENCE, presenciales y virtuales, perdiendo la consistencia en términos de reporte y análisis de resultados del Programa.

En el caso del primer componente de información laboral, que se entrega por los tres canales de atención, resulta ser provisto en su mayoría por las OMIL. A pesar de tener una función de producción sencilla y acotada, los datos disponibles durante la evaluación guían a pensar que existe una limitada o inexistente ejecución de ciertas acciones, como es el caso de las derivaciones a otros Programas. El Programa es capaz de dar cuenta de este componente a través de la población atendida, sin embargo, el tipo de información entregada, los trámites ejecutados o la articulación con otros programas queda fuera del ámbito de control del nivel central y las direcciones regionales. Lo anterior, se manifiesta en dos ámbitos, inexistencia de registros y registros incompletos, lo que además se observa en la baja gobernanza que tienen quienes están a cargo del Programa para monitorear lo realizado en los distintos canales de atención respecto de los servicios otorgados en este componente.

Este mismo elemento se relaciona con el diagnóstico limitado que posee el Programa respecto de la naturaleza del desempleo y las posibilidades ofrecidas por los servicios de empleo público. Dado que la base del diagnóstico está en las asimetrías de información, se obvian otras condicionantes del problema de ajuste con el mercado laboral como lo es la demanda por habilidades y los stocks de capital humano específico de los buscadores de empleo. Esto se refleja en la articulación que se realiza desde el Programa con otros programas que pudieran fortalecer los perfiles de los beneficiarios a través del acceso a capacitación o certificaciones laborales. Como se mencionó anteriormente, la derivación a otros Programas

es una práctica de limitada ocurrencia durante el período de evaluación. Esto supondría que según el diagnóstico de las OMIL, las personas que se acercan a los servicios del Programa no tienen problemas de calce con las necesidades del mercado laboral de referencia, y, por tanto, sólo se focalizarían en aspectos formales de presentación (ej., elaboración y actualización del currículo, apresto laboral) y en las tareas propias de la intermediación. De esta forma, la intervención sólo se basaría en reducir las asimetrías de información entre buscadores de empleo y empresas contratantes, y no en generar o instanciar intervenciones remediales para la falta de calce entre habilidades y demanda de trabajo como origen de la situación de desempleo.

Respecto del componente de orientación, se ha encontrado que el sistema de registro ha tenido variaciones a través del tiempo, como la inclusión del registro de los aprestos laborales. Sin embargo, las consejerías, instancia útil para dar guía respecto del ajuste de expectativas para los buscadores de empleo y sus perspectivas condicionales al mercado laboral, no es registrada. Aun entendiendo las prestaciones de este componente como opcionales, se pierde granularidad en la intervención, y por tanto, la misma actividad asociada con el uso de recursos humanos en la implementación del Programa queda oculta al análisis y nuevamente se manifiesta los problemas de gobernanza que tienen los encargados del Programa para interferir por ejemplo en los requerimientos a la BNE (plataforma en donde se registran las intervenciones) y el monitoreo a los distintos canales de atención para registrar las acciones realizadas en este componente.

En el caso del componente de vinculación laboral, el problema es aún más evidente. Las acciones de los equipos de las unidades de implementación no solo se encuentran sub registrados en el sistema, sino que los elementos adicionales al diseño que ha incorporado el Programa tampoco son agregados en una unidad centralizada. Desde acá se puede asegurar que el sistema de monitoreo no permite ni la identificación de las necesidades de la población, como tampoco por el diseño de los módulos informáticos de apoyo, se logra la existencia de registros completos de las actividades que se desarrollan.

En lo que respecta al componente de ferias laborales, el Programa no ha diseñado estándares de registro de las acciones requeridas para la implementación de este componente. Aun cuando el proceso de organización sea externalizado, los elementos definidos como factores de éxito, quedan fuera de todo proceso de transparencia efectiva. La captación de empresas, la calidad de las ofertas de trabajo, o lo que ocurre efectivamente al interior de la feria laboral, no es capturado de forma alguna por los sistemas de control de gestión.

Adicionalmente, resulta importante mencionar que tampoco existen registros completos respecto de la población atendida a través de los medios mencionados anteriormente, por lo tanto, la cifra de usuarios atendidos podría estar subestimada. A juicio del Panel, la estrategia multicanal en la práctica no resulta ser eficiente por parte de la población objetivo, al menos en lo que se refiere al uso del canal de atención por parte de las plataformas laborales de la institución tanto presencial como no presencial.

En el caso de los mecanismos de focalización, como se discutió en el apartado de diseño, la PNIL identifica grupos vulnerables, pero establece como principio guía la universalidad y no discriminación en el tratamiento y provisión de los servicios. En el aspecto de implementación, la dirección nacional de SENCE ha optado por condicionar la estructura de servicios disponibles a una tipología de OMIL definida ex ante. En esta tipología, en lo que refiere a la población en situación de discapacidad, los mecanismos de atención varían considerando la contratación de personal idóneo y agregando prestaciones. Esta mecánica condiciona la disponibilidad de servicios a una decisión administrativa del Servicio, y no se adecúa, como establecen los principios de la PNIL, a las necesidades de los usuarios. Por esto, se concluye que, si bien no existen mecanismos de focalización formalmente declarados, en la práctica estos sí existen, pero de forma administrativa y no centrada en la demanda y necesidades de los usuarios.

En lo referente al control de gestión, tal como se advierte a lo largo del informe, para la supervisión y gestión del desempeño, el Programa en la práctica, cuenta con escasos mecanismos. Si bien es cierto que existen convenios firmados con las municipalidades en el contexto del FOMIL, la operación del Programa se lleva a cabo, principalmente, en las OMIL. En este sentido, aparte de las metas que puede comprometer a través

de estos convenios y los lineamientos asociados contenidos en los manuales, las Direcciones Regionales poseen pocas herramientas para avanzar hacia la gestión del desempeño de las unidades de implementación.

En el caso de los sistemas de soporte a la toma de decisiones, es necesario considerar que el Programa descansa en la BNE y la información que ésta genere. A pesar de que la plataforma da soporte a las OMIL, a través del FOMIL, también lo hace para empresas y buscadores de empleo que no necesariamente participen del Programa. No obstante, los usuarios internos relacionados al control de gestión y evaluación del Programa han demostrado grandes dificultades durante el proceso de evaluación poder extraer y gestionar la información contenida en la BNE para dar cuenta de sus resultados e indicadores intermedios de procesos. Destaca adicionalmente que SENCE, a través del Programa, tampoco tiene resultados respecto de la injerencia en participar en las mejoras o continuidad de la plataforma en las futuras licitaciones para el desarrollo y provisión del servicio de ésta. Ambos elementos se combinan para generar problemas para la implementación de lógicas de mejora continua del programa y su gestión, en especial en lo que refiere al perfilamiento y comportamiento de la población atendida.

Ahora bien, las direcciones regionales de SENCE tienen como una de sus labores el seguimiento de la implementación del Programa, no obstante, según entrevistas sostenidas con algunos de ellos, no cuentan con la capacidad necesaria para hacer una supervisión exhaustiva, sino que más bien ésta se limita a reunirse con las redes locales (1 o más comunas) y verificar a través de los registros en la base de datos de la BNE, que se estén alcanzando las metas acordadas en el convenio del FOMIL. En este sentido, el control que se puede tener sobre la implementación es muy acotado, más allá de los requisitos formales establecidos por la Contraloría General de la República y sus lineamientos. Ambas cosas explicadas por las limitaciones en la disponibilidad de los recursos humanos, así como por las restricciones que supone que las OMIL sean de responsabilidad administrativa municipal y no del Servicio. Por lo que cualquier mejora en este aspecto deberá tomar en cuenta la modificación de los convenios, con sus acciones comprometidas y medios de verificación.

El último elemento que entra en consideración es el diseño e implementación de los mecanismos de gobernanza del Programa. En el caso del componente de ferias laborales, esta situación aparece como urgente de ser resuelta. Aun entendiendo la falta de recursos humanos para realizar la supervisión efectiva de las acciones completas relacionadas al Programa, esto no exime a la necesidad manifiesta de que las Direcciones Regionales sean supervisadas en la implementación del componente de ferias laborales. En este punto, no sólo es problemático el que no existan mecanismos de registro adecuados a la naturaleza de este tipo de eventos, sino que se le adiciona la falta de transparencia respecto de la implementación. A nivel organizacional, esto es una falla de supervisión de la dirección nacional respecto de las Direcciones Regionales del Servicio.

En una visión global del Programa, condicionada por su estructura presupuestaria y los sistemas de apoyo a la toma de decisiones, el Panel considera como altamente preocupante la situación de registro de actividades y la forma en que se resume el desempeño del Programa en función del éxito en la vinculación laboral. El sistema actualmente utilizado para población atendida, orientada y vinculada, oculta las diferencias encontradas en términos de la heterogeneidad y disponibilidad de servicios por parte del Programa. Por definición, si las OMIL proveen servicios diferenciados por su categoría, los canales poseen limitaciones de los servicios incluidos, y las acciones son sub registradas o simplemente no se registran, entonces las categorías de desempeño no representan información útil para dar cuenta del funcionamiento y éxito de este Programa.

Otro elemento para considerar es que, como se mostró en el capítulo 5, los costos de implementación del Programa se encuentran subestimados por parte de SENCE, siendo los costos de producción cerca de un 35% mayores por los aportes indirectos de los municipios. Al respecto se debe recordar lo siguiente:

- La institución no logra reportar los indicadores adecuados para la cuantificación de la mayoría de los resultados de propósito, intermedios, y de eficacia, eficiencia y calidad de los indicadores de los

componentes. Esto implica que algunos de los indicadores propuestos quedaron sin información disponible, o con información incompleta y sin la posibilidad de emitir juicios de evaluación con información suficiente por parte del Panel evaluador, respecto de estas métricas.

- Debido a que no existe información, no fue posible, ni por parte de la institución, ni por parte del Panel, desagregar la información financiera según los componentes que se detallan en la MML consensuada con la institución, DIPRES, MDSyF y el Panel evaluador.

El cálculo de los indicadores de eficiencia también se ve afectado por la no consideración de los aportes extrapresupuestarios de los Municipios. Hasta el momento, el Programa ha operado en términos de estructura de costos como si las Municipalidades con las que firman convenios no estuvieran entregando financiamiento basal al Programa a través de la mantención de las oficinas como espacios físicos requeridos por la función de producción establecida en el diseño, o del apoyo de RRHH, entre otros aspectos. Esto lleva a que cualquier indicador que considere el costo de producción del Programa se encuentre por definición, subestimado.

Entendiendo lo anterior, los indicadores de propósito asociados a la eficacia sufren de un problema adicional. Sumado a los problemas de registro de las poblaciones atendidas, orientadas y vinculadas, el Programa no genera mecanismos de verificación para la condición de empleo de quien recurre a la OMIL. Este parámetro es capturado ex post en la encuesta de satisfacción con el Programa, pero ya sobre la base de la población efectivamente vinculada. Por lo tanto, el análisis diferencial del efecto en población ocupada y desocupada no puede ser estimado. Al tiempo que la falta de captura de identificadores para la población atendida por las plataformas laborales y las Ferias Laborales mostrada por las direcciones regionales genera una distorsión relevante para el análisis de la tasa de variación en la tasa de cotizaciones.

En lo que respecta a la eficiencia, a nivel de propósito, se observa un decrecimiento del costo por atención en el periodo en evaluación, aun asumiendo el problema de falta de fiabilidad en la captura de información de atención en el componente de Ferias Laborales y en las plataformas laborales de SENCE. Al mismo tiempo, el indicador de calidad propuesto mejora entre los años 2020 y 2021 respecto del año 2019; sin embargo, la restricción de la muestra a la población vinculada genera distorsiones relevantes en términos de que sólo se consideran los casos exitosos y se incluirían, por diseño, los no exitosos en términos de vinculación laboral.

En el caso de los indicadores por componente, para el componente de información laboral, se observa que decrece la cobertura respecto de las metas del Programa, aunque esto puede ser explicado por el ciclo económico de la pandemia y las variaciones en las estimaciones respecto de las metas durante el periodo evaluado. La derivación a oferta programática adicional, como lo son certificaciones y capacitaciones, es baja y se estima como no existente en el año 2022, aunque los años previos correspondía a un 0,3% de la población atendida. Respecto de la calidad, reflejada en la satisfacción, el problema de la muestra es más evidente, puesto que el rango de atrición entre atendidos y vinculados es cercano al 30%, por lo que se excluye de la evaluación a un promedio del 70% de quienes accedieron a este componente.

En el caso del componente de orientación laboral, el Programa avanza hacia una mayor adopción de éste desde el período comprendido en los años 2019 a 2022, siendo más de un 50% de la población atendida quienes reciben este servicio. Ahora bien, de este componente, sólo se tiene información respecto de la participación en aprestos laborales, tasa que rodea el 10% de la población atendida para cada año, con fluctuaciones menores atribuibles al ciclo pandémico. Aunque como se mencionó en el informe, la disponibilidad de esta actividad se condiciona por la capacidad de las OMIL (talleres fijos en el tiempo) y no por la necesidad de las personas usuarias.

Para el componente de vinculación laboral, una tendencia a la baja en la percepción de utilidad del servicio por parte de las empresas (-23,6% entre los años 2019 y 2021) y una baja en la percepción de ajuste del(la) postulante a la vacante (-8,9% entre los años 2019 y 2021).

Finalmente, se observa para las ferias laborales una tendencia a decrecer los costos de operación, como se demuestra en los indicadores de costo promedio por feria, por participación de empresas, y por vacantes. Mientras que el costo promedio por participante aumenta entre los años 2019 y 2021. Estos resultados pueden explicarse por los cambios en los mecanismos de licitación de la organización de las Ferias, el ciclo laboral de la pandemia, la inclusión de ferias laborales virtuales, la capacidad de captación de usuarios de las direcciones regionales y sus redes territoriales, entre otros aspectos. Sin embargo, a nivel general, este componente tiene una efectividad limitada para producir colocaciones, disminuyendo en el periodo de evaluación desde un 0,1% de los participantes a un 0,02% de este grupo.

Respecto de los costos de provisión

Respecto de los costos de provisión, el Panel considera que el Programa no cuenta con la información necesaria para realizar este tipo de análisis. Los costos de ejecución del Programa se encuentran subestimados por parte del Servicio. Aun considerando la dispersión del monto de los aportes municipales, la encuesta desarrollada por el Panel arroja que, a los costos asociados a transferencias del SENCE a las Municipalidades, se debe agregar en torno a un 35% adicional para el cálculo de los costos de provisión por esta vía (como se resume en el Anexo 6). Esto afecta adicionalmente a la evaluación de los costos de administración, que traspasaría en el margen parte de los costos al ámbito de la gestión municipal (ej., funciones de recursos humanos: selección de personas, pago de nómina, beneficios administrativos).

Los problemas de registro efectivos encontrados a nivel de población atendida, orientada y vinculada, lleva a no poder confiar en la base de cálculo para los análisis correspondientes a los indicadores de costo de los componentes de información, orientación y vinculación laboral. En el caso de las Ferias, como se mencionó anteriormente, los costos han variado, siendo más económica su implementación, pero empeorando el costo por participante. No se cuenta con información contingente que permita establecer la causa de esta situación, más allá de lo antes mencionado. Aun así, dado que algunas direcciones regionales no realizaron captura de los identificadores de los asistentes, la base de cálculo de participantes puede considerarse como sesgada positivamente (mayor volumen de población atendida del realmente efectuado).

Respecto de los resultados del Programa

El Programa no presenta una métrica consistente y comprensiva de su desempeño que involucre los cuatro componentes, por lo que no es posible referirse al desempeño global del Programa en su forma estricta. Al mismo tiempo que, tampoco es posible evaluar los resultados del objetivo de propósito, debido a que el programa no captura información relevante para formar una línea base que distinga entre perfiles de beneficiarios (ej., ocupados buscando empleo, desocupados, fuerza de trabajo potencial, y personas iniciadoras). Al respecto, tanto el análisis de caracterización realizado como la síntesis del desempeño del programa contenida en los reportes laborales, lleva a pensar al Panel que la población atendida posee características que agudizan la necesidad de intermediación. Sin embargo, durante la evaluación no fue posible realizar una exploración más exhaustiva respecto de las fuentes y naturaleza de estas diferencias. Esto lleva a pensar que si bien, aparentemente, el nivel de logro del programa es menor a la dinámica natural del mercado laboral, los factores explicativos asociados como las posibilidades reales de buen desempeño de la población sin intervención, permanecen desconocidas en el contexto de esta evaluación. Por lo que la mencionada comparación, podría funcionar como meta objetivo para calibrar el éxito relativo del programa, si es que fuese incluido algún elemento que funciones como línea base, perfil o caracterización de los usuarios.

En cuanto a los indicadores de economía, eficiencia y calidad, se detecta que no hay forma razonable de dar cuenta de gran parte de los indicadores propuestos para la MML, ya sea por la selección de muestra utilizada en las métricas de calidad, por el sub registro o inexistencia de registros de participantes en los componentes de orientación y ferias laborales, la inexistencia de registros de actividades y/o servicios otorgados en cada una de los componentes del Programa, la ausencia de un desagregado de gasto por componente, por las condiciones de autoselección de participación en los componentes del Programa, o por la falta de seguimiento efectivo a los usuarios del Programa.

El sistema de monitoreo del Programa basado en las categorías de atendidos y orientados es claramente insuficiente para dar cuenta de resultados intermedios. Al mismo tiempo que la categoría de vinculados posee diversos problemas que pueden llevar a confundir la causalidad de intervención-resultado al no considerarse las razones por las cuales las personas accedieron a un puesto de trabajo específico, dado que esta categorización es *post facto* y estadística, y no se ve apoyada con un sistema de seguimiento que pueda servir de estrategia de aislamiento e identificación de los efectos del Programa.

2. RECOMENDACIONES

Conforme a las conclusiones presentadas en el apartado anterior, el Panel sugiere que el Programa sea objeto de un rediseño exhaustivo que permita resolver las inconsistencias del diseño, estrategia de implementación, y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Primero, el Programa debe desarrollar un modelo explicativo respecto del problema del desempleo, que diferencie claramente los componentes de información, habilidades y tratamiento arbitrario del mercado a los posibles trabajadores. En otras palabras, y en relación con el desarrollo técnico del Servicio de los últimos 20 años, se debe separar lo que corresponde a condiciones de empleabilidad y los determinantes del calce de la oferta y la demanda, de los fines transaccionales bajo los cuales se desarrolla la intervención del Programa. La experiencia de gestión del Programa da cuenta que el PIL no puede hacerse cargo en su actual diseño de problemas de habilitación para el trabajo, como si lo pueden hacer otros programas de formación de capital humano y certificación de competencias. Esta decisión de foco en la información y no en la habilitación debe ser desarrollada de forma más profunda para que la relación causa efecto asumida por la PNIL y el diseño del Programa sean consistentes con los resultados esperados por parte de la población beneficiaria.

Una vez generado un modelo coherente de causa-efecto que sustente a la intervención y matice los efectos potenciales de la intervención, el Programa debe definir una nueva estructura de prestación de servicios que sí se encuentre alineada con la PNIL, incluyendo la coordinación con otros programas para promover la derivación efectiva. En este punto se destaca que la intervención provista por los canales para los distintos componentes debe ser la misma, y considerando las necesidades de los usuarios para asegurar el cumplimiento del principio de no discriminación. Si bien actualmente no existe denegación de servicio explícita, el condicionamiento de la disponibilidad de servicios a la estrategia de administración genera una violación de los principios de universalidad y no discriminación. En este sentido, avanzar en la homogeneidad en la estructura de prestaciones y sus contenidos en la estrategia multiplataforma es un elemento crítico para reformar.

Segundo, respecto de la organización interna se sugiere reestructurar el programa en torno a **un solo componente**. Esto significa que las acciones de información y orientación laboral pasan a servir al propósito o resultado de la vinculación laboral. Mientras que las acciones contempladas en la organización de las ferias laborales también pasarían a encontrarse en función de facilitar el proceso de inserción o movilidad laboral. De esta forma el diseño del programa se entendería como una serie de actividades a desarrollar en el proceso de la intermediación laboral, colocando como centro al beneficiario y sus necesidades, y asegurando la capacidad de provisión de servicio a través de los diversos canales de atención.

Concerniente a la actividad de las ferias laborales, si bien la logística de producción aún debería recaer en las Direcciones Regionales, el diseño del servicio debe ser modificado. En primer lugar, se debe asegurar que los procesos que se busca favorecer (reclutamiento y selección) operen bajo la misma base que el componente rediseñado. Esto es, usar la BNE para generar registro de la interacción entre el candidato y el reclutador, e incluyendo la información actualizada del perfil del usuario al momento de intercambio con el posible empleador. Adicionalmente, cualquier otra prestación incluida en el evento debe experimentar un proceso de estandarización, de modo de reducir la variabilidad de lo que ocurre en cada instancia, y

asegurar como intervención, homogeneidad del tratamiento para asegurar la comparabilidad de los resultados. Al mismo tiempo, se requiere incrementar los controles a la ejecución logística por parte de los proveedores, obligando al registro completo de los asistentes, con sus correspondientes datos de identificación. De esta forma, las ferias laborales pueden potenciar el componente rediseñado para la población que posee problemas de literacidad digital, o que sus preferencias se alinean con un proceso analógico más que digital.

Tercero, el Programa debe avanzar en mejorar sus sistemas de control de gestión y apoyo a la toma de decisiones. La mejora de estos elementos deberá incluir al menos la realización de cambios en los módulos de soporte de la BNE que permitan capturar la información correspondiente a las acciones realizadas en cada componente del Programa. De esta forma, el Programa podrá contar con la información adecuada respecto de qué servicios se están implementando u otorgando en cada uno de sus componentes, como parte de su ejecución. En la misma línea, se debe incluir la especificidad de las prestaciones que están condicionadas por el tipo de OMIL, las cuales se vuelven más complejas al avanzar en la clasificación de gestión básica a intermedia y finalmente avanzadas (para mayor detalle ver análisis de cuadro 33, respecto de indicadores de la MML).

Adicionalmente, se sugiere dedicar los recursos a desarrollar un estudio riguroso y en profundidad de caracterización de los usuarios y sus necesidades, ya que actualmente en los estudios de caracterización y satisfacción, el Programa no ha tenido una imagen clara del usuario en términos de sus características relevantes (referidas anteriormente como características ex ante del mercado del trabajo), motivaciones, necesidades y pertenencia a los grupos vulnerables referidos en la PNIL. Este estudio es determinante para cualquier acción de diseño de componentes adicionales o rediseño de los actuales modelos de servicio e implementación. Este estudio se deberá servir de la mejora en los sistemas de registro de información, la información de la BNE y del seguro de cesantía para dar una imagen concreta no sólo del perfil de la población beneficiaria a nivel de ocupados y desocupados, sino de todos los elementos que puedan configurar relaciones relevantes con las barreras de acceso al empleo y de las necesidades de las empresas para sus vacantes laborales. En esta línea, se sugiere que al menos se distingan los patrones de desempleo estacional y crónico, usuarios recurrentes del servicio, estrategia de prestaciones, y elementos clave en su historia de empleo como el tipo de actividad económica y ocupación.

En el mismo sentido de lo expresado anteriormente, existe suficiente evidencia disponible dentro del informe y en la literatura académica respecto de la operación del mercado laboral chileno, sobre que los grupos vulnerables identificados por la PNIL poseen patrones distintivos de desempleo. En el período evaluado, las tasas de desempleo desagregadas por género muestran diferencias significativas tanto en la participación laboral, calidad de los vínculos laborales y remuneraciones, sin embargo, la intervención ha sido la misma para ambos grupos, atendiéndose a través del Programa en similar proporción. Es imperativo que el programa avance hacia el desarrollo de mayor especificidad en la intervención de población vulnerable; mujeres, jóvenes, migrantes, personas en situación de discapacidad, más que focalización en la captación de estas poblaciones.

Relacionado a lo anterior, se recomienda desarrollar un sistema centralizado para la gestión de la información correspondiente a la ejecución de los convenios y sus actividades relacionadas. Al seguir operando bajo una lógica incrementalista, los diferentes aspectos de los planes territoriales, gestiones de captación de empresas y difusión de actividades del Programa que quedan sub registrados, deben ser capturados de alguna forma para dar cuenta del esfuerzo real implicado en la producción del servicio. Esto debería corregir en parte los problemas presentados para el cálculo de los indicadores de eficiencia y eficacia en la producción, llevando a un dimensionamiento adecuado de los recursos y acciones implicados en la producción de los servicios del Programa.

En el caso del modelo de atención derivado del FOMIL, se deben generar protocolos de atención que incluyan la caracterización de los usuarios, al menos a nivel de los sistemas de registro de las OMIL. Debido a que las características de quienes están ocupados y buscan empleo tienden a ser diferentes de quienes están desocupados, es imperativo que el Programa cuente con un registro de su situación de empleo y las

motivaciones que lo llevan a encontrarse en búsqueda. Esta es la base para diferenciar entre poblaciones e identificar las necesidades de intervención.

Cuarto, en consideración de la revisión de los antecedentes presentados, el programa debe considerar por diseño, la construcción de servicios que sean atingentes a las necesidades de los beneficiarios, en este caso de la oferta y la demanda laboral. Para ello, debe ser capaz tanto de generar la información pertinente a las demandas del mercado laboral, tales como; necesidades de los sectores productivos, oficios requeridos, entre otros, como el poder perfilar los tipos de desempleo o tipos de proceso de búsqueda de empleo que pretenden apoyar. Esta dimensión incluye la generación de inteligencia respecto de la efectividad de cada tipo de servicio prestado o la propia especificidad que pudieren ganar los servicios para atender a las poblaciones vulnerables identificadas en la PNIL.

En una nota asociada, se recomienda cambiar la estructura de medición de la población potencial y objetivo, utilizando como horizonte de cobertura la fuerza de trabajo potencial. De esta forma, se representaría tanto a ocupados, desocupados y personas que son parte de la población inactiva que buscan trabajo de forma ocasional. A través de esta segmentación, se debe avanzar adicionalmente a definir mecanismos de especialización y segmentación de los servicios, basados en las necesidades específicas de los requirentes. Esto permitiría mejorar o al menos implementar, elementos consistentes con la especialización de la intervención, más que la focalización en el acceso al Programa.

Quinto, se debe considerar la tensión entre homogeneidad del tratamiento y mecanismos de prestación de servicios. Dado que la estrategia multicanal provee la posibilidad de expandir la prestación de servicios más allá de la capacidad instalada de las OMIL, se debe considerar en qué medida las prestaciones analógicas y digitales revisten el mismo carácter y naturaleza. Esto, a la luz de la diferencia de efectividad entre plataformas, a pesar de que la intervención sería equivalente entre las OMIL y las plataformas.

Como elemento adicional, se requiere que el Programa avance en su comprensión de las dinámicas naturales de segmentación de la estrategia multicanal, atención presencial y no presencial. Para ello se sugiere que se generen perfiles de usuarios sensibles a los distintos canales de atención. Debido a las diferencias en la efectividad detectadas a través de los mecanismos de provisión, el Programa debe ser capaz de dar cuenta de las causas de estas diferencias.

Junto con resolver el problema de la heterogeneidad de *facto* en los elementos cualitativos y cuantitativos de la oferta, el Programa debe generar una estructura incondicionada para la disponibilidad de servicios. Se sugiere que la tipología de OMIL sólo sea considerada para la gestión de las metas del Programa y la estimación de recursos necesarios para soportar dichas metas (ej. número de personas atendidas).

Sexto, respecto de la administración financiera, se recomienda establecer los aportes tanto del Servicio como de los Municipios en los convenios entre las partes. De esta forma, el programa contará con la información requerida para realizar análisis de costos y manejar los indicadores de eficiencia y economía. Esto agregará mayores niveles de transparencia respecto de los costos del Programa, en especial si se pretende mantener la lógica de selección individual en la participación en las actividades del Programa. Esto llevaría al rediseño de los convenios con las Municipalidades, estableciendo los montos o la distribución esperada de los recursos según los componentes a implementar y la categoría de gestión de la OMIL. A este mismo respecto, se sugiere detallar en los mismos convenios los aportes de los municipios a la operación basal de sus Oficinas de Información Laboral. Estos aportes deben ser negociados con los Municipios, representando la complejidad de la prestación de servicios como la intensidad de la demanda a nivel local por los servicios del Programa. La mecánica de este cálculo debe establecerse una vez que se haya realizado un estudio de costos acucioso de la implementación del Programa a través del municipio.

Séptimo, respecto a los mecanismos de monitoreo y evaluación, se sugiere el rediseño de las evaluaciones de calidad basadas en las encuestas de satisfacción, y su desvinculación de métricas de cumplimiento de metas por parte de la dirección de SENCE. Respecto de lo primero, se sugiere desarrollar un sistema de seguimiento enfocado en las personas que acceden a los servicios comprendidos en el Programa. Éste

debe dar cuenta de sus resultados a través de mecanismos robustos, adecuados al gasto público asociado a su implementación. En este sentido, las mediciones de satisfacción deben ser realizadas sobre la base de la población atendida y no sólo sobre los vinculados. Al mismo tiempo se deben considerar elementos de post egreso que den cuenta de cuándo, cómo y por qué los participantes lograron sus metas (encontrar trabajo para desempleados, cambiar de trabajo para personas ocupadas). Implementar este tipo de sugerencia fortalecería los ciclos de retroalimentación y ajuste de la estrategia del Programa a las necesidades de la población.

Respecto de las métricas de desempeño, la actual dinámica genera incentivos perversos a mantener una muestra basada en sólo los casos exitosos de intermediación, siendo no representativos de la población atendida, sesgando positivamente los indicadores de satisfacción. Del mismo modo, las métricas actuales son insuficientes para dar cuenta de la calidad de la intervención, por lo que el sistema de evaluación de esta dimensión debe avanzar hacia una concepción centrada en la homogeneidad de la prestación en consonancia con los diversos enfoques de gestión de calidad (ej., protocolos de normas ISO).

Octavo, una vez resuelto los elementos del rediseño del Programa, se recomienda elaborar de forma consistente y administrativamente adecuada, un modelo de gobernanza para la implementación del Programa, procesos y procedimientos relacionados, y un modelo de gestión del desempeño consistente con la mecánica de incentivos financieros entregados a las OMIL (que gestionan el 90% de las atenciones del programa). Este modelo debe considerar cómo se establecen las metas, cuáles son los procedimientos para su distribución, cuáles son los criterios de capacidad de carga del sistema, entre otros. Con esto, se resolverían los problemas asociados a la gestión derivados de las estrategias de supervisión.

Noveno, se recomienda fortalecer la estrategia de captación y vinculación de empresas con el Programa. A diferencia de la operación actual, donde la responsabilidad recae principalmente sobre las OMIL intermedias y avanzadas, que, a través de acciones de captación, profesionales especialmente contratados¹⁵¹ se dedican a contactar y prestar asesoría para el enrolamiento y fomento de uso de la BNE. Se requiere una articulación y monitoreo de carácter más centralizado como lo son las Direcciones Regionales, al menos para vincular a los grandes empleadores regionales. De esta forma, se aseguraría que mayor número de ofertas laborales se registren y gestionen a través de la BNE, facilitando el acceso a los beneficiarios finales definidos como la población objetivo.

Décimo, en consideración de toda esta estructura de modificación, se recomienda establecer un sistema de comunidades de práctica y gestión del conocimiento, para detectar y promover buenas prácticas a través de las diferentes unidades de implementación, OMIL, plataformas y ferias laborales. Esto no sólo considera al trabajo en red para la provisión del servicio y las posibles derivaciones, sino que incluye establecer buenas prácticas en materias de la implementación de los servicios incluidos como parte de la oferta del programa. A partir de este mecanismo, también se debe considerar la forma en que los resultados obtenidos y la inteligencia desarrollada durante la implementación del Programa puede retroalimentar al diseño del modelo de servicio, para su adscripción a las lógicas de mejora continua.

¹⁵¹ Definido de acuerdo con el convenio entre la municipalidad y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Ángel Marzal, M. (2010). *Evaluation of Information Literacy Programmes in Higher Education....* 7(2), 26–36. <http://http://rusc.uoc.edu>
- Banco Central de Chile. (2022). *IMACEC Data Series*. https://si3.bcentral.cl/Siete/EN/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN2013_IMACEC_04/CCNN2013_IMACEC_04
- Bauer, T. N., Truxillo, D. M., Tucker, J. S., Weathers, V., Bertolino, M., Erdogan, B., & Campion, M. A. (2006). Selection in the information age: The impact of privacy concerns and computer experience on applicant reactions. *Journal of Management*, 32(5), 601–621. <https://doi.org/10.1177/0149206306289829>
- Becker, K., Fleming, J., & Keijsers, W. (2012). E-learning: Ageing workforce versus technology-savvy generation. *Education and Training*, 54(5), 385–400. <https://doi.org/10.1108/00400911211244687>
- Bergemann, A., & van den Berg, G. (2008). Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe — A Survey. *Annales d'Économie et de Statistique*, 91/92, 385. <https://doi.org/10.2307/27917252>
- Braunstein, E., Bouhia, R., & Seguino, S. (2020). Social reproduction, gender equality and economic growth. *Cambridge Journal of Economics*, 44(1), 129–156. <https://doi.org/10.1093/cje/bez032>
- Cabassa L.J. (2016) Implementation Science: Why it matters for the future of social work. *J Soc Work Educ*, 52(Suppl 1), S38-S50. Epub 2016 May 26. PMID: 28216992; PMCID: PMC5312777.
- Cardoso, A. R., Guimarães, P., & Portugal, P. (2016). What drives the gender wage gap? A look at the role of firm and job-title heterogeneity. *Oxford Economic Papers*, 68(2), 506–524. <https://doi.org/10.1093/oep/gpv069>
- Carraher, S. M. (2011). Turnover prediction using attitudes towards benefits, pay, and pay satisfaction among employees and entrepreneurs in Estonia, Latvia, and Lithuania. *Baltic Journal of Management*, 6(1), 25–52. <https://doi.org/10.1108/17465261111100905>
- Chuang, H. L., & Lee, H. Y. (2003). The return on women's human capital and the role of male attitudes toward working wives: Gender roles, work interruption, and women's earnings in Taiwan. *American Journal of Economics and Sociology*, 62(2), 435–459. <https://doi.org/10.1111/1536-7150.t01-2-00008>
- Codazzi, K., Pero, V., & Albuquerque Sant'Anna, A. (2018). Social norms and female labor participation in Brazil. *Review of Development Economics*, 22(4), 1513–1535. <https://doi.org/10.1111/rode.12515>
- Congreso Nacional de Chile. (1997). *Ley 19518. FIJA NUEVO ESTATUTO DE CAPACITACION Y EMPLEO MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL* (pp. 1–39). Congreso Nacional de Chile.
- Del Boca, D., & Sauer, R. M. (2009). Life cycle employment and fertility across institutional environments. *European Economic Review*, 53(3), 274–292. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2008.06.001>
- Didier, N. (2021a). Does credentialism affect the gender wage gap? Evidence from Chile. *Latin American Policy*, 12(1), 1–28. <https://doi.org/10.1111/lamp.12209>
- Didier, N. (2021b). Does the expansion of higher education reduce gender gaps in the labor market? Evidence from a natural experiment. *International Journal of Educational Development*, 86(August 2020), 102467. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102467>
- Didier, N., & Perez, C. (2012). Perfil del capacitando en Chile: variables que inciden en el acceso. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, 17(27), 165–190. [http://relet.iesp.uerj.br/Relet_27/Capitulo_07 - Perfil del Capacitando RELET 27 - SE.pdf](http://relet.iesp.uerj.br/Relet_27/Capitulo_07_-_Perfil_del_Capitandando_RELET_27_-_SE.pdf)
- Escudero, V., Kluge, J., López Mourelo, E., & Pignatti, C. (2019). Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis. *Journal of Development Studies*, 55(12), 2644–2661. <https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1546843>
- Gasparini, L., & Marchionni, M. (2017). Deceleration in Female Labor Force Participation in Latin America. *Economía*, 18(1), 197–224. <https://www.jstor.org/stable/90017439>
- González Espitia, C. G., & Rodríguez, J. M. (2011). Active employment generating policies for Cali - Colombia. *Estudios Gerenciales*, 27(118), 13–41. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(11\)70144-9](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(11)70144-9)
- Hou, Y., Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2003). Capacity, management, and performance: Exploring the links. *The American Review of Public Administration*, 33(3), 295–315.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2023, January 9). *Encuesta Nacional del Empleo*. <https://www.ine.gov.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/economia/encuesta-nacional-del->

empleo

- Latham, G. P., & Pinder, C. C. (2005). Work motivation theory and research at the dawn of the twenty-first century. *Annual Review of Psychology*, 56, 485–516.
<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.55.090902.142105>
- McQuaid, R. W., & Lindsay, C. (2005). The concept of employability. *Urban Studies*, 42(2), 197–219.
<https://doi.org/10.1080/0042098042000316100>
- Meager, N. (2009). The role of training and skills development in active labour market policies. *International Journal of Training and Development*, 13(1), 1–18. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2419.2008.00312.x>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2001). *Ley 19728: ESTABLECE UN SEGURO DE DESEMPLEO* (pp. 1–41). Congreso Nacional de Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2009). *Decreto 4: ESTABLECE OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROCEDIMIENTOS DEL PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL 2009* (pp. 1–5). Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2018). *Decreto 86. MODIFICA DECRETO N° 4, DE 2009, DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, QUE ESTABLECE OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROCEDIMIENTOS DEL PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL 2009* (pp. 2–4). Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2019). *Decreto 26. APRUEBA POLÍTICA NACIONAL DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y CREA COMITÉ DE COORDINACIÓN DE INTERMEDIACIÓN LABORAL* (pp. 1–12). <https://bcn.cl/2fbjt>.
- Pema, E., & Mehay, S. (2010). The role of job assignment and human capital endowments in explaining gender differences in job performance and promotion. *Labour Economics*, 17(6), 998–1009.
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.006>
- Serrano, J., Gasparini, L., Marchionni, M., & Glüzmann, P. (2019). Economic cycle and deceleration of female labor force participation in Latin America. *Journal for Labour Market Research*, 53(1).
<https://doi.org/10.1186/s12651-019-0263-2>
- SENCE (2018) *Ficha de diseño: Programa de Intermediación Laboral*. SENCE: Santiago de Chile.
- SENCE (2020) *Ficha de diseño: Programa de Intermediación Laboral*. SENCE: Santiago de Chile.
- SENCE (2021) *Ficha de diseño: Programa de Intermediación Laboral*. SENCE: Santiago de Chile.
- Smith, H. J. M., & Benton, A. L. (2017). The role of metropolitan cooperation and administrative capacity in subnational debt dynamics: Evidence from municipal Mexico. *Public Budgeting & Finance*, 37(2), 58–82.
- Stypinska, J., & Turek, K. (2017). Hard and soft age discrimination: the dual nature of workplace discrimination. *European Journal of Ageing*, 14(1), 49–61. <https://doi.org/10.1007/s10433-016-0407-y>
- Van Den Berg, G. J., & Van Der Klaauw, B. (2006). Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. *International Economic Review*, 47(3), 895–937.
- Yu, W. H. (2002). Jobs for mothers: Married women's labor force reentry and part-time, temporary employment in Japan. *Sociological Forum*, 17(3), 493–523. <https://doi.org/10.1023/A:1019635208595>

V. IDENTIFICACIÓN DE ENTREVISTAS, REUNIONES DE TRABAJO Y PERSONAS CONSULTADAS

Paula Troncoso – SENCE
Giancarlo Tranchino – SENCE
María Fernanda Leiva – SENCE
Ana Campos – SENCE
Gabriela Curiqueo – SENCE
Felipe Araya – SENCE
OMIL I.M. de Providencia
OMIL I.M. de Peñalolen

VI. ANEXOS DE TRABAJO

A continuación, se presentan los cinco anexos que permiten trabajar en profundidad los diferentes aspectos metodológicos, los relacionados con las fuentes de información y con el diseño y funcionamiento del Programa; los cuales servirán de base para los distintos análisis y juicios evaluativos realizados durante la evaluación.

Estos anexos también se presentan por separado, para facilitar el trabajo en cada uno de ellos.

Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el Programa.

A. Bases de datos con información relevante para la evaluación

El Programa facilita al Panel las bases de datos de las encuestas de satisfacción implementadas en el período 2019-2022.

Tanto las bases de datos vinculados de BNE-BSC no han sido disponibilizadas por parte del SENCE. Por lo tanto, los indicadores calculados han sido en base a la información parcial entregada por la contraparte técnica.

B. Fuentes de información cualitativa y cuantitativa que fueron útiles para identificar la situación problema que dio origen al Programa y que permiten proyectar la situación sin Programa

Servicio Nacional de Empleo – SENCE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Gobierno de Chile. “Sistema De Intermediación Laboral Para Chile. Política Nacional” (21 de febrero de 2018)

C. Identificar la necesidad de estudio complementario

No se requiere un estudio complementario.

Anexo 2(a): Matriz de Evaluación del Programa¹⁵²

<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2009 (rediseño en 2018) MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Asegurar la calidad de la capacitación, certificación e inserción laboral, por medio de acciones como la fijación de estándares, la implementación del enfoque por competencias, mecanismos que fomenten la transparencia de la oferta, y en el caso de la Franquicia Tributaria su adecuación normativa, fortaleciendo el rol regulador del Servicio.</p> <p>Incrementar la efectividad de la oferta programática en capacitación, certificación y empleo, a través de un sistema de mejoramiento continuo, con el fin de mejorar los desenlaces laborales de los participantes de Programas de SENCE y el cumplimiento de las Metas Presidenciales.</p> <p>Asegurar la calidad y oportunidad de la información y de los procesos de Gestión Institucional, mediante el rediseño de la estructura organizacional, la desconcentración de procesos, el aseguramiento de la operación y crecimiento de los sistemas de información y servicios de soporte y el posicionamiento del rol de SENCE, lo anterior, para asegurar una entrega oportuna de los productos estratégicos.</p>				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir al acceso y permanencia en el mercado laboral de todas las personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo.				
PROPÓSITO:	Porcentaje de personas desocupadas atendidas	((Sumatoria de N° de usuarios que accedieron estando desocupados que	Seguimiento anual a los datos del seguro de cesantía	Disponibilidad de información mensual de la base de datos del seguro de cesantía y de

¹⁵² Ver Metodología para Construcción de Matriz de Marco Lógico en www.dipres.cl, Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

<p>Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral¹⁵³ mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación</p>	<p>que cotizan al sexto mes de haber sido atendidos.</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Resultado Intermedio</p>	<p>fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1 y cotizan al sexto mes de haber sido atendidos / N° de usuarios que accedieron estando desocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1)*100</p>	<p>y los datos administrativos del Programa.</p>	<p>registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.</p>
	<p>Porcentaje de personas ocupadas atendidas que mejoran sus salarios al sexto mes de haber sido atendidos.</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Resultado Intermedio</p>	<p>((Sumatoria de N° de usuarios que accedieron estando ocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1 y cotizan al sexto mes de haber sido atendidos / N° de usuarios que accedieron estando ocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1)*100</p>	<p>Seguimiento anual a los datos del seguro de cesantía y los datos administrativos del Programa.</p>	<p>Disponibilidad de información mensual de la base de datos del seguro de cesantía y de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.</p>
	<p>Variación de la tasa de densidad de cotizaciones</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Resultado Intermedio</p>	<p>(Número de meses cotizados en el año anterior a la intermediación / 12 meses calendarios previos a la intervención) – (número de meses cotizados en el año posterior a la intermediación / 12 meses calendarios posterior a la intervención)</p>	<p>Seguimiento anual a los datos del seguro de cesantía y los datos administrativos del Programa.</p>	<p>Disponibilidad de información mensual de la base de datos del seguro de cesantía y de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.</p>
	<p>Costo promedio por vinculación</p> <p>Dimensión: Eficiencia Ámbito de Control: Resultado Intermedio</p>	<p>Presupuesto total ejecutado en el año t / número total de población colocada</p>	<p>Información administrativa y financiera registrada por el Programa</p>	<p>Disponibilidad de información y registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE y en la información de presupuesto asignado y ejecutado del Programa.</p>

¹⁵³ El Programa no cuenta con un modelo o una conceptualización respecto de las supuestas características de este proceso de vinculación. Se asume que el proceso de vinculación laboral resume la serie de acciones y decisiones que ocurren en el proceso de búsqueda de empleo de las personas y la contratación por parte de las organizaciones.

	<p>Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral</p> <p>Dimensión: Calidad Ámbito de Control: Resultado Intermedio</p>	<p>(Nº de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral, medido en el año t/ Total de usuarios del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100</p>	<p>Evaluación anual de satisfacción usuaria</p>	<p>La encuesta de satisfacción de usuarios aplicada cumple y reporta estándares mínimos de calidad metodológica, al menos, en lo que refiere al instrumento, la muestra y la tasa de respuesta.</p>
<p>COMPONENTE 1: Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben información de servicios, trámites y derivación a programas públicos de empleabilidad a través del Programa de intermediación laboral</p>	<p>Cobertura efectiva respecto de metas del Programa</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto</p>	<p>(Número de personas atendidas por el Programa de intermediación laboral en el año t/ meta anual proyectada para el año t)*100</p>	<p>Registro anual de metas u objetivos del Programa, registro anual de población atendida.</p>	<p>Disponibilidad de información de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.</p>
	<p>Tasa de derivación a oferta programática¹⁵⁴</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto</p>	<p>(Nº de personas derivadas a programas de capacitación o certificación de competencias laborales en el año t/ población atendida en el año t)*100</p>	<p>Registro anual de personas derivadas a programas de capacitación o certificación de competencias laborales</p>	<p>Disponibilidad de información de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.</p>
	<p>Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 la atención recibida en los canales de intermediación laboral</p> <p>Dimensión: Calidad Ámbito de Control: Producto</p>	<p>(Nº de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 la atención recibida en los canales de intermediación laboral, medido en el año t/ Total de usuarios del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100</p>	<p>Evaluación anual de satisfacción usuaria</p>	<p>La encuesta de satisfacción de usuarios aplicada cumple y reporta estándares mínimos de calidad metodológica, al menos, en lo que refiere al instrumento, la muestra y la tasa de respuesta.</p>
<p>COMPONENTE 2:</p>	<p>Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que participaron en un proceso de orientación laboral</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto</p>	<p>(Número de personas orientadas laboralmente en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100</p>	<p>Registro anual de usuarios atendidos</p>	<p>Disponibilidad de información de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.</p>

¹⁵⁴ La guía operativa de SENCE no obliga al registro efectivo de las derivaciones establecidas en su diseño programático. Indicador podría sub representar esta dimensión de desempeño.

Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben asesoría correspondiente a orientación laboral. ¹⁵⁵	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que recibieron servicio de diagnóstico Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto	(Número de personas que recibieron servicio de diagnóstico en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	Registro anual de prestación de servicios de intermediación laboral	Disponibilidad de información de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.
	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que recibieron taller de apresto laboral Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto	(Número de personas que recibieron taller de apresto laboral en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	Registro anual de prestación de servicios de intermediación laboral	Disponibilidad de información de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.
	Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el proceso de orientación laboral. Dimensión: Calidad Ámbito de Control: Producto	(Nº de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 el proceso de orientación laboral., medido en el año t/ Total de usuarios del año t que reciben el servicio de orientación laboral en el año t)*100	Evaluación anual de satisfacción usuaria.	La encuesta de satisfacción de usuarios aplicada cumple y reporta estándares mínimos de calidad metodológica, al menos, en lo que refiere al instrumento, la muestra y la tasa de respuesta.
COMPONENTE 3: Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo logran un emparejamiento adecuado ¹⁵⁶ entre los perfiles de los buscadores de empleo y los perfiles requeridos por las empresas a través de las acciones de vinculación laboral.	Porcentaje de éxito en la captación de ofertas laborales Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto	(Nº de Ofertas gestionadas por las OMIL a través de la BNE en el año t / Total de ofertas laborales en la BNE en el año t)*100	Registro anual de prestación de servicios de intermediación laboral.	Disponibilidad de información de registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.

¹⁵⁵ El componente considera cuatro grupos de acciones o servicios específicos: diagnóstico, consejería, apresto laboral, y apoyo al autoempleo. De acuerdo con el sistema de registro administrativo desarrollado por SENCE, solo se cuentan con métricas relacionadas al diagnóstico y apresto laboral. Se excluyen entonces de la matriz de marco lógico los servicios de consejería y apoyo al autoempleo.

¹⁵⁶ El emparejamiento adecuado se define como una situación en la cual los requisitos solicitados por el posible empleador son cumplidos en su totalidad o gran mayoría por parte de las personas atendidas derivadas por el Programa a las ofertas laborales pertinentes. Esta noción es cualitativa y con los sistemas de registros actuales no es posible de ser parametrizada.

	Fidelización de empresas Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Proceso	(N° de empresas que publican al menos una oferta laboral en el año t / N° de empresas contactadas en el año t)*100	Registro anual de prestación de servicios de intermediación laboral.	Disponibilidad de información y registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.
	Porcentaje de ajuste a requerimientos de la empresa Dimensión: Eficiencia Ámbito de Control: Producto	(N° de colocados en el año t / Total de personas emparejadas con ofertas de trabajo en el año t)*100	Registro anual de prestación de servicios de intermediación laboral.	Disponibilidad de información y registros administrativos de la población atendida en el portal de la BNE.
	Utilidad del servicio durante el proceso de intermediación laboral a empresas Dimensión: Calidad Ámbito de Control: Producto	(N° de empresas del año t que evalúa con nota 6 o 7 la utilidad del servicio de intermediación laboral, medido en el año t / Total de empresas del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100	Evaluación anual de satisfacción de empresas	La encuesta de satisfacción de empresas aplicada cumple y reporta estándares mínimos de calidad metodológica, al menos, en lo que refiere al instrumento, la muestra y la tasa de respuesta.
	Ajustes postulantes al perfil (encuesta empresa) Dimensión: Calidad Ámbito de Control: Producto	(N° de empresas del año t que evalúa con nota 6 o 7 el ajuste de los postulantes a sus perfiles requeridos, medido en el año t / Total de empresas del año t que recibieron postulantes para sus vacantes a través de la OMIL en el año t)*100	Evaluación anual de satisfacción de empresas	La encuesta de satisfacción de empresas aplicada cumple y reporta estándares mínimos de calidad metodológica, al menos, en lo que refiere al instrumento, la muestra y la tasa de respuesta.
COMPONENTE 4: Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo acceden a procesos de reclutamiento y selección de personal a través de la participación en ferias laborales.	Costo promedio de la feria Dimensión: Eficiencia Ámbito de Control: Producto	Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t / N° de ferias desarrolladas en el año t	Información administrativa y financiera registrada por el Programa	Disponibilidad de registros administrativos de la BNE y de la información financiera de presupuesto y ejecución del Programa por componentes.
	Costo promedio de participación de empresas Dimensión: Eficiencia Ámbito de Control: Producto	Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t / N° de empresas participantes en las ferias laborales en el año t	Información administrativa y financiera registrada por el Programa	Disponibilidad de registros administrativos de la BNE y de la información financiera de presupuesto y ejecución del Programa por componentes.

	<p>Costo por vacante</p> <p>Dimensión: Eficiencia Ámbito de Control: Producto</p>	<p>Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t / N° de vacantes disponibles en las ferias en el año t</p>	<p>Información administrativa y financiera registrada por el Programa</p>	<p>Disponibilidad de registros administrativos de la BNE y de la información financiera de presupuesto y ejecución del Programa por componentes.</p>
	<p>Costo por participante</p> <p>Dimensión: Eficiencia Ámbito de Control: Producto</p>	<p>Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t / N° de participantes en ferias laborales en el año t</p>	<p>Información administrativa y financiera registrada por el Programa</p>	<p>Disponibilidad de registros administrativos de la BNE y de la información financiera de presupuesto y ejecución del Programa por componentes.</p>
	<p>Efectividad general de ferias laborales</p> <p>Dimensión: Eficacia Ámbito de Control: Producto</p>	<p>(N° de colocaciones producto de ferias laborales en año t / N° Total de participantes en ferias laborales en año t)*100</p>	<p>Información administrativa y financiera registrada por el Programa.</p>	<p>Disponibilidad de registros administrativos de la BNE y de la información financiera de presupuesto y ejecución del Programa por componentes.</p>
ACTIVIDADES:				

Anexo 2(b): Medición de indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2019-2022

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2009 (rediseño en 2018)

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Asegurar la calidad de la capacitación, certificación e inserción laboral, por medio de acciones como la fijación de estándares, la implementación del enfoque por competencias, mecanismos que fomenten la transparencia de la oferta, y en el caso de la Franquicia Tributaria su adecuación normativa, fortaleciendo el rol regulador del Servicio.

Incrementar la efectividad de la oferta programática en capacitación, certificación y empleo, a través de un sistema de mejoramiento continuo, con el fin de mejorar los desenlaces laborales de los participantes de programas de SENCE y el cumplimiento de las Metas Presidenciales.

Asegurar la calidad y oportunidad de la información y de los procesos de Gestión Institucional, mediante el rediseño de la estructura organizacional, la desconcentración de procesos, el aseguramiento de la operación y crecimiento de los sistemas de información y servicios de soporte y el posicionamiento del rol de SENCE, lo anterior, para asegurar una entrega oportuna de los productos estratégicos.

Evolución de Indicadores

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) ¹⁵⁷	Fórmula de cálculo	2019	2020	2021	2022 ¹⁵⁸
Fin						
Contribuir al acceso y permanencia en el mercado laboral de todas las personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo.						
Propósito			S/I	S/I	S/I	S/I

¹⁵⁷ Ver Capítulo IV.1.2 de documento “Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf

¹⁵⁸ Por los tiempos requeridos para algunos indicadores, el cálculo para el año 2022 no representará el total de la población atendida. La interpretación de estos indicadores debe tomarse con cautela.

Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación	Porcentaje de personas desocupadas atendidas que cotizan al sexto mes de haber sido atendidos ¹⁵⁹¹⁶⁰ . (Eficacia/Resultado Intermedio)	((Sumatoria de N° de usuarios que accedieron estando desocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1 y cotizan al sexto mes de haber sido atendidos / N° de usuarios que accedieron estando desocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1)*100				
	Porcentaje de personas ocupadas atendidas que mejoran sus salarios al sexto mes de haber sido atendidos ¹⁶¹¹⁶² . (Eficacia/Resultado Intermedio)	((Sumatoria de N° de usuarios que accedieron estando ocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1 y cotizan al sexto mes de haber sido atendidos / N° de usuarios que accedieron estando ocupados que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1)*100	S/I	S/I	S/I	S/I
	Variación de la tasa de densidad de cotizaciones ¹⁶³¹⁶⁴ (Eficacia/Resultado Intermedio)	(Número de meses cotizados en el año anterior a la intermediación / 12 meses calendarios previos a la intervención) – (número de meses cotizados en el año posterior a la intermediación / 12 meses calendarios posterior a la intervención)	S/I	S/I	S/I	S/I
	Costo promedio por atención (Eficiencia/Resultado Intermedio)	Presupuesto total ejecutado en el año t / número total de población atendida	17.046	30.270	29.634	3.631

¹⁵⁹ Sujeto a error de medición por desfase de OMIL en el registro de sus atenciones. Actualmente SENCE no desarrolla auditorías de datos que den cuenta de la magnitud en los problemas de registro (tiempo y medios de verificación de las intervenciones).

¹⁶⁰ El Programa carece de registros completos y adecuados para el cálculo del indicador.

¹⁶¹ Sujeto a error de medición por desfase de OMIL en el registro de sus atenciones. Actualmente SENCE no desarrolla auditorías de datos que den cuenta de la magnitud en los problemas de registro (tiempo y medios de verificación de las intervenciones).

¹⁶² El Programa carece de registros completos y adecuados para el cálculo del indicador.

¹⁶³ Sujeto a error de medición por desfase de OMIL en el registro de sus atenciones. Actualmente SENCE no desarrolla auditorías de datos que den cuenta de la magnitud en los problemas de registro (tiempo y medios de verificación de las intervenciones).

¹⁶⁴ El Programa carece de registros completos y adecuados para el cálculo del indicador.

	Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral ¹⁶⁵ (Calidad/Resultado Intermedio)	(Nº de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral, medido en el año t/ Total de usuarios del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100	62,5%	79,4%	79,4%	S/I
Componente 1 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben información de servicios, trámites y derivación a programas públicos de empleabilidad a través del Programa de intermediación laboral	Cobertura efectiva respecto de metas del Programa (Eficacia/Producto)	(Número de personas atendidas por el Programa de intermediación laboral en el año t/ meta anual proyectada para el año t)*100	178,1%	54,1%	17,5%	S/I
	Tasa de derivación a oferta programática ¹⁶⁶ (Eficacia/Producto)	(Nº de personas derivadas a programas de capacitación o certificación de competencias laborales en el año t/ población atendida en el año t)*100	S/I	0,3%	0,3%	0%
	Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 la atención recibida en los canales de intermediación laboral ¹⁶⁷ (Calidad/Producto)	(Nº de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 la atención recibida en los canales de intermediación laboral, medido en el año t/ Total de usuarios del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100	63,4%	71,9%	71,1%	S/I
Componente 2 ¹⁶⁸ Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben asesoría	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que participaron en un proceso de orientación laboral (Eficacia/Producto)	(Número de personas orientadas laboralmente en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	37,0%	74,9%	50,8%	57%

¹⁶⁵ Por diseño de la encuesta, este indicador no debe ser considerado para toma de decisiones administrativas (convenio de desempeño o asignaciones ADP). Se recomienda reformular el marco muestral de la encuesta para dar cuenta de toda la población atendida y no sólo de quienes experimentaron un proceso de vinculación laboral exitoso.

¹⁶⁶ Se reporta el cálculo del indicador de derivación a oferta de capacitación de FOMIL, el cual fue elaborado por el panel con datos de la BNE proporcionados por FOMIL.

¹⁶⁷ Al momento de la evaluación no se ha llevado a cabo la medición de satisfacción usuaria para el año 2022.

¹⁶⁸ A pesar de que el SENCE tiene acceso a la base de datos completa de la BNE de forma mensual, no se encuentran en disposición de las capacidades técnicas para procesar dicha información, más allá de las *queries* que se realizan para el cálculo de los indicadores asociados a pago de las OMIL. En este sentido, se espera en los siguientes informes que la contraparte institucional revise la base de datos y sus diccionarios de variables y extraiga el desagregado de los servicios registrados por parte de las OMIL.

correspondiente a orientación laboral.	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que recibieron taller de apresto laboral ¹⁶⁹ (Eficacia/Producto)	(Número de personas que recibieron taller de apresto laboral en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	10,6%	7,9%	10,0%	8,9%
	Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el proceso de orientación laboral ¹⁷⁰¹⁷¹ . (Calidad/ Producto)	(Nº de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 el proceso de orientación laboral, medido en el año t/ Total de usuarios del año t que reciben el servicio de orientación laboral en el año t)*100	S/I	S/I	S/I	S/I
Componente 3 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo logran un emparejamiento adecuado entre los perfiles de los buscadores de empleo y los perfiles requeridos por las empresas a través de las acciones de vinculación laboral.	Porcentaje de éxito en la captación de ofertas laborales ¹⁷² (Eficacia/Proceso)	(Nº de Ofertas gestionadas por las OMIL a través de la BNE en el año t / Total de de ofertas laborales en la BNE en el año t)*100	56%	12%	5%	4%
	Fidelización de empresas ¹⁷³ (Eficacia/Proceso)	(Nº de empresas que publican al menos una oferta laboral en el año t / Nº de empresas contactadas en el año t)*100	S/I	S/I	S/I	S/I
	Porcentaje de ajuste a requerimientos de la empresa ¹⁷⁴ (Eficiencia/Producto)	(Nº de colocados en el año t / Total de derivados en el año t)*100	S/I	S/I	S/I	S/I

¹⁶⁹ A la fecha de este informe, el registro administrativo de participación en talleres de apresto laboral sólo se encuentra disponible a partir del año 2020. Lo reportado para los años 2019 y 2022, corresponde a los derivados a apresto laboral presencial o en línea por parte del canal de atención FOMIL.

¹⁷⁰ Por diseño de la encuesta, este indicador no debe ser considerado para toma de decisiones administrativas (convenio de desempeño o asignaciones ADP). Se recomienda reformular el marco muestral de la encuesta para dar cuenta de toda la población atendida y no sólo de quienes experimentaron un proceso de vinculación laboral exitoso.

¹⁷¹ Cálculo del indicador pendiente de acceder al diccionario de variables de bases de datos.

¹⁷² Cálculo del indicador pendiente de acceder a información de operación de la BNE. Hasta el momento, el Programa no ha sido capaz de entregar información a este respecto.

¹⁷³ Cálculo del indicador pendiente de acceder a información de operación de la BNE. Hasta el momento, el Programa no ha sido capaz de entregar información a este respecto.

¹⁷⁴ Cálculo del indicador pendiente de acceder a diccionario de variables de bases de datos.

	Utilidad del servicio durante el proceso de intermediación laboral a empresas (Calidad/Producto)	(N° de empresas del año t que evalúa con nota 6 o 7 la utilidad del servicio de intermediación laboral, medido en el año t/ Total de empresas del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100	73,6%	58,5%	50,0%	S/I
	Ajustes postulantes al perfil requerido por las empresas (Calidad/Producto)	(N° de empresas del año t que evalúa con nota 6 o 7 el ajuste de los postulantes a sus perfiles requeridos, medido en el año t/ Total de empresas del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100	53,0%	44,0%	44,1%	S/I
Componente 4 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo acceden a procesos de reclutamiento y selección de personal a través de la participación en ferias laborales.	Costo promedio de la feria (Eficiencia/Producto)	Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t /N°de ferias desarrolladas en el año t	\$ 25.164.037	\$ 4.953.491	\$ 7.531.040	S/I
	Costo promedio de participación de empresas (Eficiencia/Producto)	Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t /N°de empresas participantes en las ferias laborales en el año t	\$ 446.567	\$ 126.033	\$ 180.890	S/I
	Costo por vacante (Eficiencia/Producto)	Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t/ N° de vacantes disponibles en las ferias en el año t	\$ 13.942	\$ 1.539	\$ 1.865	S/I
	Costo por participante (Eficiencia/Producto)	Presupuesto ejecutado de ferias laborales en el año t/ N° de participantes en ferias laborales en el año t	\$ 22.516	\$ 2.629	\$ 35.851	S/I
	Efectividad general de ferias laborales (Eficiencia/Producto)	(N° de colocaciones producto de ferias laborales / N° Total de participantes en ferias laborales)*100	0.1%	0.01%	0.02%	S/I

Anexo 2(c): Análisis de diseño del Programa

El Programa de intermediación laboral busca resolver el bajo acceso a servicios e instrumentos de intermediación laboral de las personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo. Los instrumentos de intermediación laboral buscan optimizar el proceso de búsqueda de un puesto de trabajo tanto para el lado de la oferta como la demanda de trabajo. Del lado de la oferta, se encuentran los trabajadores potenciales, los cuales ven una disminución de su período de cesantía o una disminución del tiempo requerido para cambiar de puesto de trabajo. Desde el lado de la demanda, la intermediación laboral funciona reduciendo las asimetrías de información en el proceso de contratación, mejorando el calce de las habilidades de las personas respecto de las necesidades de los potenciales empleadores. De esta forma, se reducen los costos sociales asociados al desempleo, y se reduce la ineficiencia de la economía, al mejorar la asignación de trabajadores a los puestos de trabajo correspondientes a sus necesidades, intereses y habilidades. Esto reduce los costos de transacción de las relaciones laborales, y decrece los costos de productividad producidos por la falta de habilidades o la misma curva de aprendizaje de las tareas y demandas del nuevo puesto de trabajo. En suma, esta política activa de mercado laboral permite reducir los índices de desempleo, estimulando la creación de nuevos puestos de trabajo y de mayor calidad relativa, incremento en las remuneraciones, y en definitiva un mayor bienestar para la población en general.

Por su parte, diferentes estudios a nivel mundial señalan que los servicios de intermediación laboral comprenden en general las siguientes funciones. (BID-AMSPE-OCDE, 2015)¹⁷⁵:

1. Vinculación laboral: Intermediación mediante la divulgación pública de las vacantes laborales que se deben cubrir con el fin de facilitar rápidos emparejamientos entre oferta y demanda.
2. Información de mercado laboral: Suministro de información sobre el mercado laboral a trabajadores y empleadores mediante la recopilación de datos sobre vacantes laborales y postulantes potenciales.
3. Políticas Activas de Mercado Laboral: Ajuste del mercado implementando políticas de mercado del trabajo y adecuando demanda y oferta laboral, acompañamiento a los trabajadores en sus trayectorias con instrumentos que faciliten sus decisiones, articulaciones con la capacitación laboral, la certificación de competencias laborales y la formación técnico profesional.
4. Administración de beneficios (Seguro de desempleo y otros): Gestión de las prestaciones por desempleo, lo cual incluye tanto el seguro de cesantía como la ayuda al desempleo a través de subsidios.
5. Migración laboral: Gestión mediante la coordinación de la movilidad geográfica interna e internacional para las personas que quieren aplicar y desarrollar sus habilidades en un nuevo entorno laboral. En los últimos años esta última función se ha convertido en una parte cada vez más importante de la cartera de servicios.

Estas definiciones fueron las que operaron para avanzar hacia la creación de la Política Nacional de Intermediación Laboral, que le da marco al Programa de Intermediación Laboral. A continuación, se procederá al análisis de la matriz de marco lógico, siguiendo sus lógicas verticales y horizontales.

¹⁷⁵ IDB-WAPES-OECD, The World of Public Employment Services, 2015, pág. 33-36.

A. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

El Programa, busca a nivel de **Fin** “contribuir al acceso y permanencia en el mercado laboral de todas las personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo”. Por su parte, el **Propósito** del Programa es que “personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación”.

Tanto el Fin como el Propósito declarado por el Programa, dan cuenta de la contribución de éste para una solución al problema que persiste en la población más vulnerable, respecto de las asimetrías de información que existen en el mercado laboral y los problemas que ésta genera para las personas y las empresas. A su vez, el Propósito contribuye al cumplimiento del resultado final, declarado por el Programa.

Por su parte, el Decreto 26 del año 2019, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que crea la Política Nacional de Intermediación Laboral (PNIL), señala que existen algunos elementos que facilitan un adecuado funcionamiento de los sistemas de intermediación laboral (IL) en el mundo: i) institucionalidad clara que articule a los distintos actores que participan de la IL, en especial, articulación entre el sector público y privado, II) existencia de un esquema de servicios de IL que se ofrece, así como una adecuada implementación y gestión de éstos, y iii) contar con un sistema de información sobre el mercado laboral, que provea datos sobre la oferta y demanda de trabajo, así como la identificación de brechas y anticipación de nuevas demandas. Por su parte, y profundizando lo indicado en el decreto anterior, distintas investigaciones respecto de los sistemas de IL en el mundo identifican distintas dimensiones, que **son claves para lograr de forma eficiente**, el éxito de los servicios de IL, entre las cuales se incluye:

1. Sistema de información del mercado laboral: su propósito es generar información oportuna y pertinente en tiempo y nivel de detalle (territorios, actividades económicas, oficios, entre otros) para informar a los agentes del mercado laboral (empleadores, buscadores de empleo, estudiantes, trabajadores, agencias privadas de colocación, entre otros) y a las demás instituciones de Gobierno.
2. Esquema de oferta de servicios: se refiere a los distintos servicios que proveen a los usuarios y los canales a través de los cuáles éstos se entregan. Lo servicios que se deben incluir son: información del mercado laboral, asesoramiento u orientación, capacitación, asistencia complementaria para grupos específicos (mujeres, personas en situación de discapacidad, jóvenes, adultos mayores, población migrante, u otros usuarios que posean mayores dificultades para acceder al mercado laboral) la IL y el pago de prestaciones. La existencia de sistemas de perfilamiento de usuarios para la asignación eficiente de los servicios que requiera y los recursos para proveerlos. Respecto de los canales de atención, éstos deben ser diversos; presenciales en los distintos territorios y virtuales. Los empleadores como otro de los usuarios del sistema son un eje fundamental para la provisión en la oferta de los servicios de IL, ya que ellos proporcionan las vacantes para insertar laboralmente a los buscadores de empleo y la información proveniente de ellos, permite otorgar pertinencia a los servicios que se entregan a los trabajadores.
3. Sistema de monitoreo y gestión por desempeño de servicios: es necesario que exista un énfasis en el monitoreo y evaluación de las intervenciones, así como su relación calidad-precio. Se debe poder evaluar la eficacia, economía y eficiencia de los servicios prestados, así como el impacto de ellos, en los casos que corresponda.
4. La gobernanza del sistema: la institucionalidad que se establezca para dirigir y

gestionar desde un principal, el sistema de intermediación laboral requiere la participación de múltiples agencias públicas -y eventualmente privadas y sociales- y la coordinación con entidades a nivel nacional, territorial y local.

Estos son los elementos que deben ser contenidos por el Programa para desarrollar niveles adecuados de eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos, siendo necesario adaptarlos al diseño de las relaciones causales que conectan el tratamiento con los objetivos, y los mecanismos que establecerán la base para el diseño del modelo de servicio.

Respecto de los componentes del Programa, diseñados para lograr el objetivo del Fin y el Propósito, y en función de los elementos claves para un exitoso sistema de intermediación laboral, el Programa cuenta con cuatro componentes, descritos en el formulario ex ante del año 2018:

1. Componente 1, información de servicios, trámites y derivación a Programas públicos de empleabilidad: las personas acuden a las oficinas presenciales, plataforma web, o canal telefónico, presentando un requerimiento en el ámbito laboral, a partir de ese requerimiento el resultado puede ser la entrega de algún tipo de información, gestión de algún trámite o derivación a algún Programa disponible.
2. Componente 2, orientación laboral: su objetivo es construir una ruta de navegación para todas las personas que acuden a las oficinas presenciales del Programa, o por medio de la plataforma web, y que requieran definir su trayectoria laboral o necesiten diagnosticar el desarrollo de su capital humano. El componente presenta los siguientes elementos, los cuales pueden ser provistos a través de canales presenciales (Centros laborales, y OMIL de mayor especialización) y canal web de auto atención (BNE):
 - Diagnóstico: permite determinar una línea base de los usuarios, identificando sus brechas laborales.
 - Consejerías: acompañamiento personalizado a usuarios con el fin de generar un plan laboral acorde a sus necesidades e intereses.
 - Aprestos laborales: permite reforzar las competencias transversales de los usuarios por medio de talleres grupales.
 - Apoyo al autoempleo: entrega información disponible y la vinculación con servicios públicos de empleo pertinente.
3. Componente 3, vinculación laboral: consiste en lograr un emparejamiento adecuado y oportuno entre la oferta y demanda de trabajo, potenciando las acciones que permitan su vinculación. Los servicios que se entregan en este componente son provistos a través de canales presenciales, centros laborales, OMIL y web de autoatención a través de la BNE:
 - Asistencia para la Inscripción en la BNE tanto a empresas como a personas.
 - Derivación a ofertas laborales para buscadores de empleo a través de la BNE. Proporcionar información a empresas del listado de postulantes a empleo a través de la BNE .
 - La preselección y entrega a empresas de listados filtrados de acuerdo a diagnóstico laboral de los buscadores de empleo.
 - Facilitar a empresas infraestructura para entrevistas a postulantes a vacantes de empleo.

4. Componente 4, Ferias laborales: son instancias presenciales de vinculación entre la oferta y demanda de puestos de trabajo, donde las empresas convocadas presentan cada una de las vacantes de empleo disponibles, y los trabajadores que acuden pueden postular a cada una de ellas. Asimismo, son espacios donde se pueden llevar a cabo entrevistas laborales, y postulación a Programas de capacitación. Estas ferias son coordinadas desde cada una de las direcciones regionales de SENCE, con participación de los Centros Laborales y OMIL.

Como se estableció en el diseño del Programa, los componentes de información, orientación y vinculación laboral son coherentes con los contenidos necesarios de los sistemas de Intermediación Laboral, en cuanto estos ofrecen atención a través de diferentes canales y proveen los servicios necesarios para desarrollar esta función. Simultáneamente, los objetivos de cada componente se enlazan consistentemente con el diagnóstico de fallas de mercado, al apuntar a resolver las asimetrías de información que redundan en tiempos de búsqueda de empleo de mayor duración al óptimo. El componente de información apunta a reducir las brechas de información respecto de la demanda laboral de la región. El componente de orientación laboral reduce las brechas de información al potenciar el desarrollo de un perfil laboral que refleje las competencias y habilidades de los beneficiarios. El componente de vinculación laboral articula la oferta y la demanda laboral, disminuyendo los costos de transacción de la información pertinente para la toma de decisiones de contratación. Finalmente, el componente de ferias laborales reduce las brechas de información en términos de asegurar el acceso a ofertas de trabajo en un contexto presencial, reduciendo el costo de transacción de la búsqueda de trabajo al acercar de forma estructurada la oferta y la demanda de trabajo, no obstante lo anterior dado lo problemas que se han descrito a lo largo del informe, las ferias laborales, no deberían estar insertas como un componente, sino más bien como una actividad a realizar vinculada principalmente a la vinculación laboral. De todas formas, a pesar de que el diseño de los objetivos de los componentes sea coherente con el problema de política pública y los objetivos de Fin y Propósito del Programa, el modelo de prestación de los servicios presenta problemas que deben ser atendidos por la Institución.

Dichos problemas surgen en la medida que las actividades contempladas en cada componente aparecen como insuficientes para sostener alguna noción de impacto o relación causal entre la intervención y el resultado esperado a nivel de propósito. En el caso del componente de información laboral, no hay evidencia de que la información entregada le permita al beneficiario poder establecer un curso de acción o un plan de inserción, o si ésta se adecúa a las capacidades o necesidades de los o las recurrentes. Los trámites disponibles no se corresponden necesariamente con requisitos de documentación para la búsqueda de empleo, sino que más bien con las condiciones de acceso al seguro de cesantía. Por otra parte, la derivación a programas carece de un marco de referencia que oriente que programa, a quien se debe derivar, cuáles son los procedimientos involucrados en la derivación y cuáles son los beneficios esperados en términos de la situación de empleo.

En lo concerniente al componente de orientación laboral, debido a su carácter optativo, ninguna de las acciones contempladas es necesaria para el logro del objetivo de propósito del programa. Al mismo tiempo, las mismas actividades al interior del componente son optativas, ya sea bajo criterios de demanda o capacidad de implementación, generando dos problemas: primero, no existe claridad en que consiste la orientación laboral puesto que no existe un modelo que estructure los contenidos de esta prestación; segundo, existen inconsistencias entre las actividades y los objetivos de propósito y fin. En este último caso

se encuentra el apoyo al proceso de autoempleo se contradicen con los objetivos de propósito y de fin, en términos de que las dinámicas de autoempleo son de carácter inestable, no apuntan a la generación de relaciones laborales de largo plazo, ni a estabilidad en las remuneraciones, al mismo tiempo que no se condicen con las necesidades del sistema de protección social.

En lo que respecta a los componentes de vinculación y ferias laborales se observa un alto grado consistencia entre las actividades, el objetivo del componente, y los objetivos a nivel de propósito y de fin, dado lo anterior y tal como se indica en lo párrafos anteriores se sugiere que sea una actividad, centrada en promover la vinculación laboral. En el caso de la vinculación laboral, las acciones se condicen con incrementar la factibilidad de acceder al empleo, al ocupar las herramientas disponibles para mejorar el grado de adecuación de los perfiles de los trabajadores a las necesidades de las ofertas de trabajo disponibles. En el caso de las ferias laborales, su implementación permite claramente apoyar al proceso de reclutamiento al entregar un espacio físico para dar a conocer ofertas de trabajo y que los buscadores de empleo puedan hacer llegar sus solicitudes para dichas ofertas. Sin embargo, esto último no considera el apoyo al proceso de selección, puesto que las actividades que forman parte del componente no prestan apoyo directo para afrontar el proceso de selección tanto para las empresas como para los trabajadores. Por lo que, las actividades comprendidas en las ferias laborales se encuentran parcialmente alineadas con el objetivo del componente, generando distorsiones en las relaciones de causalidad asumidas.

De forma relacionada, el diseño de las actividades supone la generación de diferentes estrategias de provisión o lo que se ha denominado *estrategia multicanal*. En el desarrollo de la evaluación de programas de intervención una de las claves es que exista homogeneidad del tratamiento. Esto implicaría que las actividades y contenidos de cada componente son equivalentes entre las diferentes estrategias. Con la información disponible para la evaluación, se puede afirmar que no existe tal homogeneidad entre las plataformas y la prestación a través de las OMIL, y que las mismas prestaciones son diferentes entre las mismas OMIL por el modelo de implementación que las organiza por su nivel de gestión. Estos problemas no han sido recogidos puesto que existe un gran desbalance entre el acceso a través de los canales.

Durante el período de evaluación, los datos indican que la población que ha participado en alguno de los componentes del Programa, en su mayoría lo ha hecho a través de las OMIL. En efecto, según datos del SENCE en los años evaluados más del 95% de las personas participantes del Programa lo ha hecho a través de este canal.

Cuadro 32: Participantes del Programa, año 2019 a 2021

Servicio	Resumen personas participantes			Participantes OMIL		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Atendido	358.527	271.547	244.147	94,6%	75,8%	94,4%
Orientados	132.834	154.145	123.991	86,8%	98,4%	94,9%

Vinculados	91.380	86.974	72.409	97,9%	99,5%	99,6%
-------------------	--------	--------	--------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por SENCE.

Dado lo anterior, y en función de emitir juicio respecto de los componentes y acciones claves para lograr una estrategia eficiente y exitosa de intermediación laboral, que en su conjunto logre cumplir los objetivos a nivel de propósito y fin del Programa de forma eficiente y eficaz, es necesario además de presentar una estrategia de intervención multicanal y multiservicio, establecer mecanismos que permitan monitorear, hacer seguimiento y evaluar el desempeño de los servicios entregados. Al respecto se puede indicar lo siguiente:

La **estrategia multicanal** en cuanto a la existencia de provisión de los componentes y servicios de forma presencial y virtual, existe. Sin embargo, en una mayor proporción los usuarios de este sistema se concentran en las atenciones que se desarrollan en las OMIL. Si bien, esta estrategia parece ser adecuada en términos de la capacidad instalada de las OMIL en el territorio, presenta problemas en términos de ejecución de los componentes y entrega de servicios, seguimiento y evaluación de los servicios entregados, puntos que se analizarán con un mayor detalle en los siguientes párrafos. Por su parte, la estrategia de atenciones no presencial, especialmente vía web, resulta ser acotada, considerando la población potencial del Programa, especialmente los jóvenes quienes son los mayores usuarios de esta modalidad y también quienes presentan mayores tasas de desempleo y desconocimiento para enfrentar el ingreso al mercado laboral. Las causas de lo anterior pueden ser variadas, desconocimiento de la población, respecto de los canales de atención públicos para la búsqueda de empleo, plataformas poco atractivas/amigables, bajo acceso de la población potencial a redes virtuales, entre otros. No existe a la fecha, por parte de la institución, alguna evaluación que dé cuenta del bajo uso de los canales digitales, por parte de la población objetivo. Adicionalmente, resulta importante mencionar que tampoco existen registros completos respecto de la población atendida a través de estos medios, por lo tanto, la cifra de usuarios atendidos podría estar subestimada. A juicio del Panel, la estrategia multicanal en la práctica no resulta ser eficiente, al menos en lo que se refiere al uso del canal de atención no presencial, por parte de la población objetivo.

Respecto de la **provisión de los componentes y servicios ofrecidos** por las OMIL, éstos dependen en gran medida del tipo de OMIL en la cual se encuentren categorizadas (básica, intermedia y avanzadas).

- Componente 1, que consiste en información y trámites, la atención resulta ser más estandarizada en cuanto a la entrega de esta, independiente de la categoría de OMIL y de si se realiza a través de las plataformas laborales. No obstante, no existirá información completa y detallada respecto de puestos de trabajo en el territorio si no se desarrolla un trabajo conjunto con las empresas locales. Este trabajo está ausente en las OMIL de categoría básica, (alrededor del 30% de las OMIL).
- Componente 2 y 3, de orientación y vinculación laboral, el servicio que se ofrece depende de la categoría de OMIL. Las OMIL básicas, (aproximadamente un 30%) sólo ofrecen orientación respecto de elaboración de CV, técnicas para entrevista laboral, estrategias para búsqueda de empleo, entre otros. Sólo las OMIL intermedias y avanzadas cuentan con orientación basada en el desarrollo de perfiles ocupacionales y vocacionales, elementos necesarios para el éxito de Programas de IL. Respecto de contacto con empresas y postulantes a empleos con diagnóstico laboral, sólo las OMIL intermedias y avanzadas desarrollan esta actividad. Ambos

componentes de orientación y vinculación laboral, resultan ser claves al momento de proveer información adecuada a los usuarios del sistema, personas y empresas, para que se disminuyan las asimetrías de información en el mercado laboral. El desarrollo y provisión de los servicios de estos componentes, está diseñado en función de las categorías de las OMIL y no en función de las necesidades y entendimiento del comportamiento de la población objetivo del Programa, ni de las necesidades de las empresas que demandan trabajadores. En este sentido, subsisten problemas respecto de la ausencia de información detallada y completa del mercado laboral y sus tendencias futuras, por ejemplo, si no existe un trabajo continuo en todos los niveles y territorios de contacto con empresas. Lo anterior, implica que, aunque el servicio se otorgue, éste se haga de forma ineficiente y poco pertinente, producto de la carencia de información necesaria para el desarrollo de los servicios ofrecidos, impactando por cierto en el cumplimiento de los objetivos intermedios y finales.

- Componente 4, ferias laborales, este componente, que puede proveer información, orientación y vinculación laboral, resulta ser otro canal de atención para la provisión de los servicios de cada componente a los usuarios del sistema de intermediación laboral. En este sentido, a juicio del Panel se asemeja más a una actividad que se puede ejecutar para el desarrollo del Programa.

Por último, otro aspecto clave es la existencia de **monitoreo y gestión de desempeño** de los servicios ofrecidos y la **gobernanza de éstos**, según canal de atención. Al respecto el Programa, si bien cuenta con algunos mecanismos de control a través de los registros de las OMIL y plataformas laborales en la BNE, y la estructura de convenios firmado por las OMIL, estos mecanismos de monitoreo resultan ser incompletos y no son utilizados por el Programa para evaluar la gestión de desempeño, ni el impacto que causan en los beneficiarios los servicios utilizados en los diversos canales de atención. A modo de ejemplo, existen registros incompletos en cuanto a la identificación de beneficiarios atendidos en canales de atención web y en las ferias laborales. Adicionalmente, en el transcurso de la evaluación, el Panel pudo constatar que no existe conocimiento ni la capacidad técnica necesaria, por parte de SENCE, para el manejo adecuado de los datos recolectados por parte de la BNE, los cuáles sí permitirían realizar evaluaciones para la gestión del desempeño de OMIL y plataformas laborales, respecto de la provisión de los servicios que entrega el Programa. Este aspecto resulta ser fundamental, al momento de hacer las correcciones necesarias para que los servicios entregados en los distintos canales de atención contribuyan de manera eficiente al cumplimiento de los resultados intermedios y finales. Por su parte, respecto de la gobernanza, dirigir y gestionar por parte de SENCE el funcionamiento de las OMIL, canal mayoritario de atención, no resulta ser efectivo dado que la dependencia legal de las OMIL es el Municipio y por ende el funcionamiento y el énfasis en la ejecución de actividades desarrolladas en el Programa, dependerá de las directrices del alcalde y Concejo Municipal de turno.

B. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

Por otro lado, la Matriz de Marco Lógico presentada inicialmente por el SENCE, ha sido trabajada y modificada en conjunto con el Panel, MDSyF y la DIPRES. A continuación, se presentan cuadros resumen con el análisis de los indicadores de monitoreo de Propósito y de los cuatro componentes del Programa. Los indicadores analizados en esta sección corresponden a los presentados en el Anexo 2 (a), Matriz de evaluación del Programa (con

su fórmula de cálculo, identificando la fuente de datos para su cálculo y los supuestos asociados a su construcción), además, en el Anexo 2(b) se cuantifican estos indicadores por parte del SENCE y del Panel evaluador.

Cuadro 33: Evaluación y análisis de indicadores de la MML

Objetivo	Nombre del indicador	Evaluación y análisis	Factibilidad de implementación
<p>Propósito</p> <p>Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación</p>	<p>Porcentaje de personas desocupadas atendidas que cotizan al sexto mes de haber sido atendidos.</p>	<p>Estos indicadores, corresponden a mediciones de eficacia del Programa para medir el resultado intermedio respecto de una mejor vinculación del beneficiario con el mercado laboral, a través de su permanencia o mejoras en el salario percibido. A juicio del Panel, respecto del indicador planteado originalmente por SENCE, es necesario separar la población según su situación de empleado o desocupado. Lo anterior, implica poder medir de una mejor manera el resultado intermedio que pudiera o no haber generado la atención del beneficiario en el Programa, puesto que una persona ocupada formalmente, tiene una mayor probabilidad de encontrarse cotizando al sexto mes de recibida la atención que una desocupada. No separar el indicador entre ocupados y no, como estaba originalmente en la MML de SENCE, implicaría que el indicador podría haber sobreestimado el resultado intermedio del Programa. Si bien, a juicio del Panel, no es atribuible 100% al Programa el resultado de los indicadores de eficacia al menos entrega directrices respecto del seguimiento de los usuarios del Programa y las mejoras o no de su trayectoria en el mercado laboral. El Programa no presenta metas respecto de estos indicadores. Tampoco existen auditorías de datos, por parte de SENCE, respecto de la veracidad y completitud de los registros administrativos que deben ingresar las OMIL a la BNE que es necesario realizar, así como también que existan las capacidades técnicas para analizar los registros de la BNE.</p>	<p>Para la medición de este indicador es necesario que se registre en la BNE, al momento de atención la condición de ocupado o no y si es formal o informal el empleo que se ostenta. No obstante lo anterior, de no ser posible este registro, se puede inducir la condición de ocupado formal o no a través de la información de la BDD del SC.</p> <p>Dado lo anterior, es factible que el indicador se implemente y se calcule utilizando la información de registros actuales de la BNE y del cruce de datos e información de la BDD del SC.</p> <p>Adicionalmente, es necesario que SENCE monitoree el registro de datos administrativos en la plataforma de la BNE y tenga las capacidades técnicas para analizar los registros.</p>
	<p>Porcentaje de personas ocupadas atendidas que mejoran sus salarios al sexto mes de haber sido atendidos.</p>		
	<p>Variación de la tasa de densidad de cotizaciones.</p>		

	Costo promedio por atención	Este indicador propuesto por el Panel evaluador y ausente en la MML original da cuenta de la eficiencia en el uso de los recursos para la medición del resultado intermedio. Adicionalmente, la institución podría desagregar la información según los distintos canales de atención, para poder medir la eficiencia de cada uno de ellos en la provisión de los servicios y con ello poder tomar acciones respecto a la eficiencia en los usos de los recursos por canal de atención. Sin embargo, es necesario precisar que este indicador estaría subestimado, debido a que SENCE no conoce en completitud el presupuesto destinado por las municipalidades a las OMIL.	Es factible calcular el indicador, a través de los datos disponibles en la BNE y presupuestos del Programa. No obstante, lo anterior, es necesario que SENCE monitoree el registro de datos administrativos en la plataforma de la BNE y tenga las capacidades técnicas para analizar los registros.
	Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral.	Este indicador, propuesto por la institución, mide la calidad del sistema de IL en el ámbito de resultado intermedio. A juicio del Panel evaluador, dado que el indicador reportado por la institución es medido a través de una encuesta, cuyo diseño muestral considera sólo a la población vinculada laboralmente, podría existir un sesgo positivo en su medición, producto de enfocarse sólo en la población que obtuvo un trabajo gracias al Programa. La recomendación del Panel, respecto de la medición de calidad, es que el diseño muestral de la encuesta incluya a la totalidad de la población atendida en el Programa de IL.	Es factible de medir una vez al año, tal como lo hace actualmente SENCE, considerando en el diseño muestral, la totalidad de los usuarios de IL, de los distintos canales de atención y que son registrados en la BNE.
Componente 1	Cobertura efectiva respecto de metas del Programa	Ambos indicadores fueron propuestos por el Panel evaluador en ausencia de indicadores en la MML original.	Es factible medir estos indicadores a través de los

Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo reciben información de servicios, trámites y derivación a Programas públicos de empleabilidad a través del Programa de intermediación laboral	Tasa de derivación a oferta programática	Estos indicadores miden la eficacia del componente en el ámbito de producto. A juicio del Panel evaluador es necesario medir a nivel de producto, además de la cobertura efectiva, la tasa de derivación a la oferta programática existente ya sea de cursos de capacitación, certificación de competencias laborales, Programas de autoempleo, entre otros. El Programa no presenta metas respecto del indicador tasa de derivación. Tampoco existen auditorías de datos, por parte de SENCE, respecto de la veracidad y completitud de los registros administrativos que deben ingresar las OMIL a la BNE, que es necesario realizar, así como también que existan las capacidades técnicas para analizar los registros de la BNE.	registros disponibles en la BNE. No obstante, lo anterior, es necesario que SENCE monitoree el registro de datos administrativos en la plataforma de la BNE y tenga las capacidades técnicas para analizar los registros.
	Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 la atención recibida en los canales de intermediación laboral	Este indicador, propuesto por la institución, mide la calidad del sistema de IL en el ámbito de producto. A juicio del Panel evaluador, dado que el indicador reportado por la institución es medido a través de una encuesta, cuyo diseño muestral considera sólo a la población vinculada laboralmente, podría existir un sesgo positivo en su medición, producto de enfocarse sólo en la población que obtuvo un trabajo gracias al Programa. La recomendación del Panel, respecto de la medición de este indicador de calidad, es que el diseño muestral de la encuesta incluya a la totalidad de la población atendida en el Programa de IL.	Es factible de medir una vez al año, tal como lo hace actualmente SENCE, considerando en el diseño muestral, la totalidad de los usuarios de IL, de los distintos canales de atención y que son registrados en la BNE.
Componente 2 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de	Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que participaron en un proceso de orientación laboral.	Ambos indicadores, miden la eficacia del sistema de IL en el ámbito de producto. El primer indicador fue propuesto por la institución en su MML original y el segundo fue propuesto por el Panel evaluador.	Es factible medir estos indicadores a través de los registros disponibles en la BNE. No obstante, lo

<p>empleo reciben asesoría correspondiente a orientación laboral.</p>	<p>Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que recibieron taller de apresto laboral.</p>	<p>El Programa no presenta metas respecto de las personas que participan de un proceso de orientación laboral o en talleres de apresto laboral. A juicio del Panel evaluador, es necesario que existan auditorías de datos, por parte de SENCE, respecto de la veracidad y completitud de los registros administrativos que deben ingresar las OMIL a la BNE, así como también que existan las capacidades técnicas para analizar los registros de la BNE. A modo de ejemplo, en primera instancia se indicó que no existían datos para el indicador de apresto laboral para el año 2019. Sin embargo, una vez analizadas las BBDD de la BNE, por el Panel evaluador, se logró calcular el indicador para todos los años de evaluación y corregir los datos proporcionados inicialmente por la institución.</p>	<p>anterior, es necesario que SENCE monitoree el registro de datos administrativos en la plataforma de la BNE y tenga las capacidades técnicas para analizar los registros.</p>
	<p>Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el proceso de orientación laboral.</p>	<p>Este indicador, propuesto por el Panel evaluador, en ausencia de indicador en la MML original, mide la calidad de la orientación laboral, en el ámbito de producto. A juicio del Panel evaluador, el indicador puede ser reportado en base al cuestionario que realiza la institución, a través de su encuesta anual, cuyo diseño muestral considera sólo a la población vinculada laboralmente, podría existir un sesgo positivo en su medición, producto de enfocarse sólo en la población que obtuvo un trabajo gracias al Programa. La recomendación del Panel, respecto de la medición de este indicador de calidad, es que el diseño muestral de la encuesta incluya a la totalidad de la población atendida en el Programa de IL.</p>	<p>Es factible de medir una vez al año, tal como lo hace actualmente SENCE, considerando en el diseño muestral, la totalidad de los usuarios de IL, de los distintos canales de atención y que son registrados en la BNE. Al respecto, esta pregunta está actualmente en el cuestionario, no obstante lo anterior, no viene tabulada en la base de datos de la encuesta de satisfacción que fue provista por la institución.</p>
<p>Componente 3 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de</p>	<p>Porcentaje de éxito en la captación de ofertas laborales</p>	<p>Estos indicadores, propuestos por el Panel evaluador, en ausencia de indicador en la MML original, miden la eficacia en el ámbito de proceso.</p>	<p>Es factible medir estos indicadores a través de los registros disponibles en la BNE. No obstante, lo</p>

empleo logran un emparejamiento adecuado entre los perfiles de los buscadores de empleo y los perfiles requeridos por las empresas a través de las acciones de vinculación laboral.	Fidelización de empresas	El Programa no presenta metas, ni indicadores respecto del contacto y captación de ofertas laborales de empresas. Sin embargo, los registros administrativos de estas acciones son recolectados en los registros de la BNE, tanto en el módulo de las OMIL, como en el uso de la BNE por parte de usuarios, personas y empresas que no se atienden en las OMIL. A juicio del Panel evaluador, es necesario que existan auditorías de datos, por parte de SENCE, respecto de la veracidad y completitud de los registros administrativos que deben ingresar las OMIL a la BNE, así como también que existan las capacidades técnicas para analizar los registros de la BNE.	anterior, es necesario que SENCE monitoree el registro de datos administrativos en la plataforma de la BNE y tenga las capacidades técnicas para analizar los registros.
	Porcentaje de ajuste a requerimientos de la empresa.		
	Utilidad del servicio durante el proceso de intermediación laboral a empresas		
	Ajustes postulantes al perfil requerido por las empresas	Estos indicadores, ausentes en la MML original y propuesto por el panel evaluador, mide la calidad de la atención a las empresas, en el ámbito de producto. A juicio del Panel evaluador, los indicadores pueden ser reportado en base al cuestionario que realiza la institución, a través de su encuesta anual, cuyo diseño muestral considera sólo a la población vinculada laboralmente, podría existir un sesgo positivo en su medición, producto de enfocarse sólo en la población que obtuvo un trabajo gracias al Programa. La recomendación del Panel, respecto de la medición de estos indicadores de calidad, es que el diseño muestral de la encuesta incluya a la totalidad de la población atendida en el Programa de IL.	Es factible de medir una vez al año, tal como lo hace actualmente SENCE, considerando en el diseño muestral, la totalidad de los usuarios de IL, de los distintos canales de atención y que son registrados en la BNE.
Componente 4 Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo acceden a procesos de reclutamiento y selección de personal a través de la participación en ferias laborales.	Costo promedio de la feria	Estos indicadores, propuestos por el Panel evaluador, miden la eficiencia en el ámbito de producto de las ferias laborales. El Programa no presenta metas, respecto de la realización de ferias laborales. Sin embargo, los registros administrativos de estas acciones son recolectados de manera incompleta en los registros del Programa. Dado lo anterior, todo indicador que hoy se reporte respecto de Ferias laborales es incompleto pues no están levantados todos los registros de los participantes. Dado lo anterior, los indicadores reportados están subestimados.	Es factible medir estos indicadores a través de los registros administrativos que debe llevar el Programa. No obstante, lo anterior, es necesario que SENCE monitoree el registro de datos administrativos en la plataforma de la BNE y tenga las capacidades técnicas para analizarlos.
	Costo promedio de participación de empresas		
	Costo por vacante		

	Costo por participante	A juicio del Panel evaluador, es necesario que existan auditorías de datos, por parte de SENCE, respecto de la veracidad y completitud de los registros administrativos, así como también que existan las capacidades técnicas para analizar los registros de la BNE y otros registros administrativos.	
	Efectividad general de ferias laborales		

En función de lo descrito anteriormente, y respecto del cumplimiento de la lógica vertical y horizontal del programa, la opinión del Panel es la siguiente:

- En la práctica, el diseño del programa, respecto de la estrategia multicanal y multiservicio no está operando. El programa se sustenta en su mayoría en la ejecución del FOMIL, a través de las OMIL, lo cual implica que el cumplimiento de los objetivos a nivel de propósito y fin no estarían dando respuesta satisfactoria al problema o necesidad que se desea resolver, tanto así, que el Panel no cuenta con la información necesaria para poder cuantificar los indicadores a nivel de propósito. En este sentido y tal como se ha reflejado en los párrafos anteriores: fortalecer, mejorar y estandarizar las acciones destinadas a la atención de la población objetivo en las plataformas laborales virtuales y oficinas presenciales de SENCE en función de las necesidades de la población objetivo, es un desafío pendiente de la institución, dado que actualmente la cobertura por estos canales de atención no supera el 10% y por ende no se estaría cumpliendo con la estrategia del PNIL, respecto de estrategia multicanal.
- Respecto de los componentes, la existencia de los tres primeros componentes, información, orientación y vinculación laboral, resultan necesarias en un lógica incremental, es decir, que ante un análisis previo del diagnóstico de las competencias laborales de las personas, que en función de lo anterior se reflejen las necesidades de cada uno de los individuos en términos de intermediación laboral siendo derivadas efectivamente a los programas públicos existentes y/o las actividades que el programa ofrece. Lo anterior en la práctica, para la mayoría de los participantes, no existe. Esto da cuenta de la necesidad de re-diseñar las actividades al interior de los componentes, partiendo por realizar el diagnóstico de las necesidades de la población objetivo y exigir en las plataformas laborales y OMIL, el registro de las actividades realizadas con la población atendida, así como también el seguimiento de lo realizado para evaluar la contribución de cada una de ellas en el cumplimiento de los objetivos intermedios.
- El escaso seguimiento por parte del programa, respecto de sus participantes, resulta en la inexistencia de esta lógica incremental que debe tener el programa con los sujetos intervenidos, en función primero de un buen diagnóstico de sus necesidades y en segundo lugar del seguimiento que se debe realizar de las acciones necesarias para cada sujeto que está participando en las distintas actividades de los componentes de orientación y de vinculación laboral. Sin esta lógica incremental, y sin seguimiento de las acciones de intervención que ofrece el programa para los participantes, en función de las necesidades de cada uno, no se asegura una lógica vertical en el diseño del Programa, que asegure el cumplimiento de los objetivos de propósito y fin que se trazaron en el diseño original del programa.
- El Panel considera que la lógica de asignación de recursos para las OMIL, vía FOMIL, tampoco obedece a las necesidades de la población objetivo del programa, si no que a un criterio estándar que utiliza la institución para la asignación de recursos a los municipios. Lo anterior, tampoco contribuye al cumplimiento de los objetivos del programa, por ejemplo, comunas que evidentemente presentan un menor número de personas buscando empleo, y un mayor presupuesto municipal para poder destinar al programa, por ejemplo, las comunas de La Condes, Lo Barnechea y Providencia tienen convenio de OMIL avanzada. En este sentido, el Panel considera que tanto la asignación de recursos vía FOMIL, como el seguimiento de las actividades y acciones que realizan las OMIL, también debe considerar un re-diseño que, para la asignación de recursos, considere dentro de los criterios una mayor ponderación de la población

que presenta el problema de búsqueda de empleo y que a las OMIL se les exija el cumplimiento de registros de las actividades realizadas en la BNE.

- Respecto del componente 4, Ferias laborales, el Panel considera que éstas deberían propiciarse como una actividad más a realizar para el componente de vinculación laboral, dado que instancias concretas entre personas que buscan empleo y empresas contratantes es fundamental que ocurran y esta actividad propicia lo anterior.
- Por su parte, y respecto de la lógica horizontal del programa, la inexistencia de registros administrativos, o en algunos casos sub-registros administrativos, radica en un escaso seguimiento de las acciones y actividades del programa, lo que se refleja en la MML original, en donde no se presentan indicadores adecuados, que reflejen el aporte del programa en la solución del problema identificado por ejemplo a nivel de propósito, lo que además está presente en la ausencia de indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía para la medición de las actividades que se desarrollan al interior de los componentes del programa. El cuadro 33, detalla la evaluación, análisis y juicio del Panel evaluador respecto de los indicadores originales de la MML. En la columna evaluación y análisis se proponen los indicadores que deberán levantar el programa para dar cuenta de la lógica horizontal del mismo, en un eventual rediseño. En la columna factibilidad de implementación el Panel propone la forma de medición de los indicadores propuestos, es decir, se verifica la posibilidad de que cada nuevo indicador propuesto pueda ser implementados y medidos en un eventual re-diseño del programa.
- El Panel evaluador, considera en la práctica, que el diseño actual del Programa no es concordante con la totalidad de los principios declarados en la PNIL, lo que radica además que no exista una correcta lógica vertical y horizontal en el diseño del programa. Por la misma razón, el diseño del programa no se ajusta a las necesidades de intervención producto del problema de inserción y permanencia laboral detectado en el macro de la PNIL. Las recomendaciones respecto de las modificaciones a la estructura de indicadores se encuentran en el cuadro 33 para mayor detalle.

Anexo 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa

A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa¹⁷⁶.

Como nota introductoria, es necesario establecer una serie de supuestos y condiciones básicas de la ejecución del Programa, que darán cuenta de la heterogeneidad de la implementación de la intervención.

Primero, el Programa opera a través de una estrategia multicanal, que considera diferentes tareas y responsabilidades de la dirección nacional y direcciones regionales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, como también la participación de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral. La dirección nacional posee responsabilidad directa por la gestión de las plataformas de intermediación laboral, que automatiza las prestaciones

¹⁷⁶ Mapas de proceso fueron levantados por el panel a través de entrevistas.

básicas de los componentes de información, orientación y vinculación, como opera en la actualidad para la región de Arica y Parinacota y Región Metropolitana. Las direcciones regionales poseen responsabilidad en cuanto a la implementación y seguimiento de los componentes asociados al FOMIL, como la organización y ejecución del componente de Ferias laborales. Finalmente, las OMIL implementan los tres primeros componentes del Programa, y apoyan a las labores de difusión de las Ferias Laborales.

Segundo, SENCE define ex ante la existencia de tres categorías de OMIL de acuerdo con su gestión y características de las comunas, estableciendo un sistema que reconoce OMIL de gestión básica, intermedia y avanzada. Estas categorías influyen en la definición de las prestaciones asociadas al Programa de intermediación laboral, y los niveles de financiamiento que serán otorgados por SENCE a las municipalidades. Por ejemplo, a diferencia de las categorías básica e intermedia, las OMIL avanzadas consideran la contratación de un terapeuta ocupacional para atender a población en situación de discapacidad, ajustando para empresas y población atendida, los perfiles de cargo y ocupacionales que lleven a mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Sin embargo, en el caso del incentivo para el cumplimiento de metas, este se entrega de forma pareja a las tres categorías de OMIL.

Tercero, la definición de las prestaciones se encuentra dada por una combinación de lo definido en la ficha de rediseño del año 2018 trabajada con el Ministerio de Desarrollo Social y Familias, y las bases de políticas sociales que se implementan a través de las Municipalidades (ej., Programas de autoempleo del FOSIS). En este sentido, aunque las actividades están definidas en el marco del Programa, no excluye las conexiones con otras fuentes de intervención y Programas, tanto de SENCE como de otras instituciones. Esto genera oportunidades de intervención conexas, pero no necesariamente consistentes con el fin y propósito del Programa, como es el caso de iniciativas de apoyo al auto empleo.

En términos de diseño, el Programa de intermediación laboral se encuentra estructurado en función de cuatro componentes para la provisión de servicios, considerando:

- (1) Entrega de información laboral, considerando las siguientes actividades:
 - a. Proveer información laboral respecto de puestos de trabajo disponibles en la red local.
 - b. Servicios de acceso a trámites requeridos para acceder a empleo.
 - c. Derivar a la población atendida a servicios disponibles en la red (capacitación, certificación de competencias laborales).
- (2) Servicios de orientación laboral, incluyendo:
 - a. Servicios de Diagnóstico Laboral
 - b. Servicios de Consejería laboral
 - c. Talleres de Apresto laboral
 - d. Apoyo al Autoempleo¹⁷⁷
- (3) Vinculación laboral, considerando las siguientes actividades:
 - a. Inscripción en la BNE (empresas y personas).
 - b. Derivación a ofertas laborales a través de la BNE
 - c. Proporcionar información a empresas del listado de postulantes a empleo a través de BNE.
 - d. Preselección y entrega a empresas de listados filtrados de acuerdo con diagnóstico laboral.

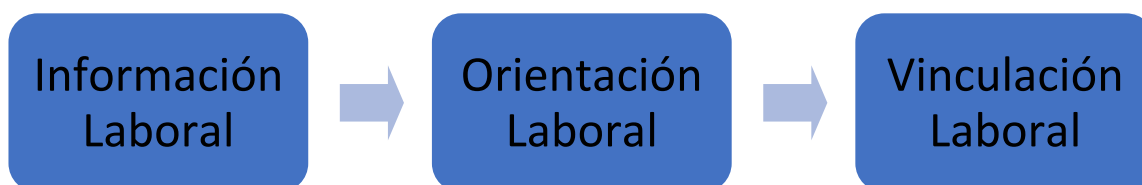
¹⁷⁷ Includido en ficha de rediseño del Programa del año 2018.

- e. Facilitar a empresas infraestructura para entrevistas a postulantes a vacantes de empleo, y
- (4) Organización de ferias laborales.

Los tres primeros componentes poseen diferentes mecanismos de provisión, ya sea a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), plataformas laborales de SENCE y la implementación de operativos móviles de SENCE¹⁷⁸. En el caso de las ferias laborales, éstas son coordinadas y ejecutadas a través de las direcciones regionales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

A pesar de encontrarse definidos como diferentes componentes, los servicios de información, orientación y vinculación laboral poseen una lógica de operación progresiva que permite identificar la siguiente estructura¹⁷⁹:

Ilustración 6. Estructura de Provisión de Servicios (Componentes 1-3)



Fuente: Elaboración propia del Panel en base a entrevistas y análisis documental.

El modelo de servicio definido, si bien conecta lógicamente cada uno de los componentes, está sujeto a la voluntariedad y autoselección de los participantes. En otras palabras, la participación en cualquier actividad o fase del servicio es voluntaria, y depende del individuo si es que la actividad o servicio es recibido. En este sentido, el Programa no tiene una estrategia de búsqueda de participantes y tampoco una de selección de éstos para optar a la intervención. Consecuentemente, el volumen de la población atendida y la intensidad de la intervención se define a nivel individual y no por parte de los agentes de intervención

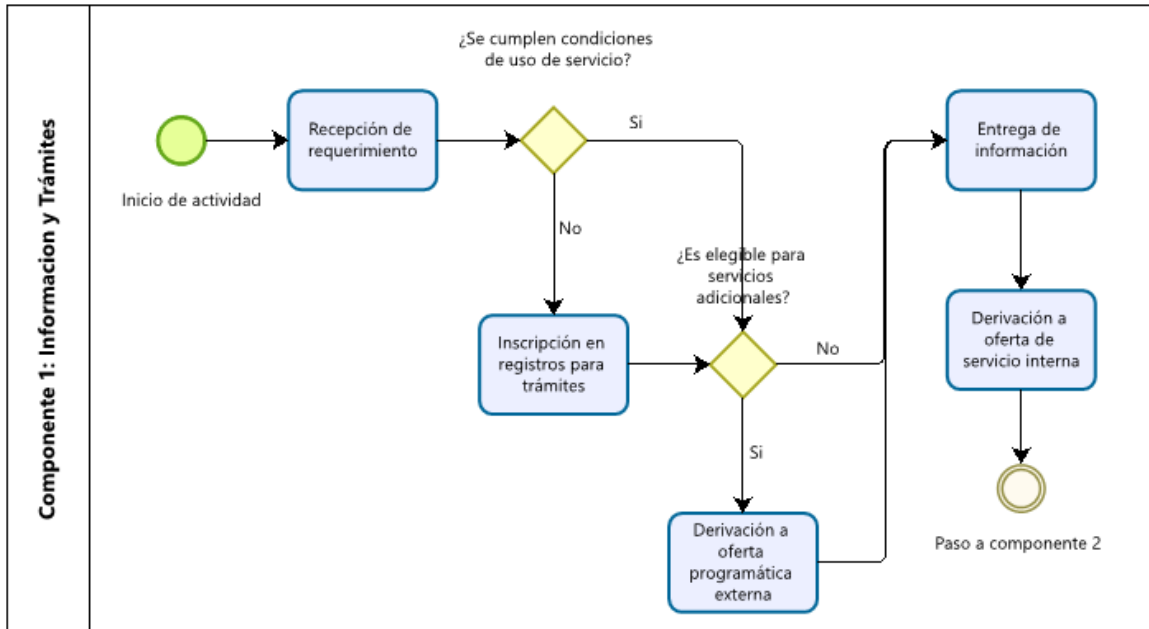
Un problema que impone lo anterior es que es posible que no se esté atendiendo a la población que presente el problema en mayor intensidad, que tiene más barreras para ingresar al mercado laboral, aumentando la brecha con los grupos más vulnerables.

Ahora bien, suponiendo que el flujo de procesos está estandarizado a través para los tres formatos de provisión (OMIL, Plataformas Laborales de SENCE, Oficinas móviles) -de ahora en adelante la plataforma-, la implementación de los servicios consideraría los siguientes flujos:

Ilustración 7. Flujo de Procesos Componente 1: Información y Trámites

¹⁷⁸ Implementados hasta el año 2019.

¹⁷⁹ Información contenida en la ficha de rediseño del Programa en el año 2018, trabajada en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia .



Fuente: Elaboración propia del Panel en base a entrevistas y análisis documental.

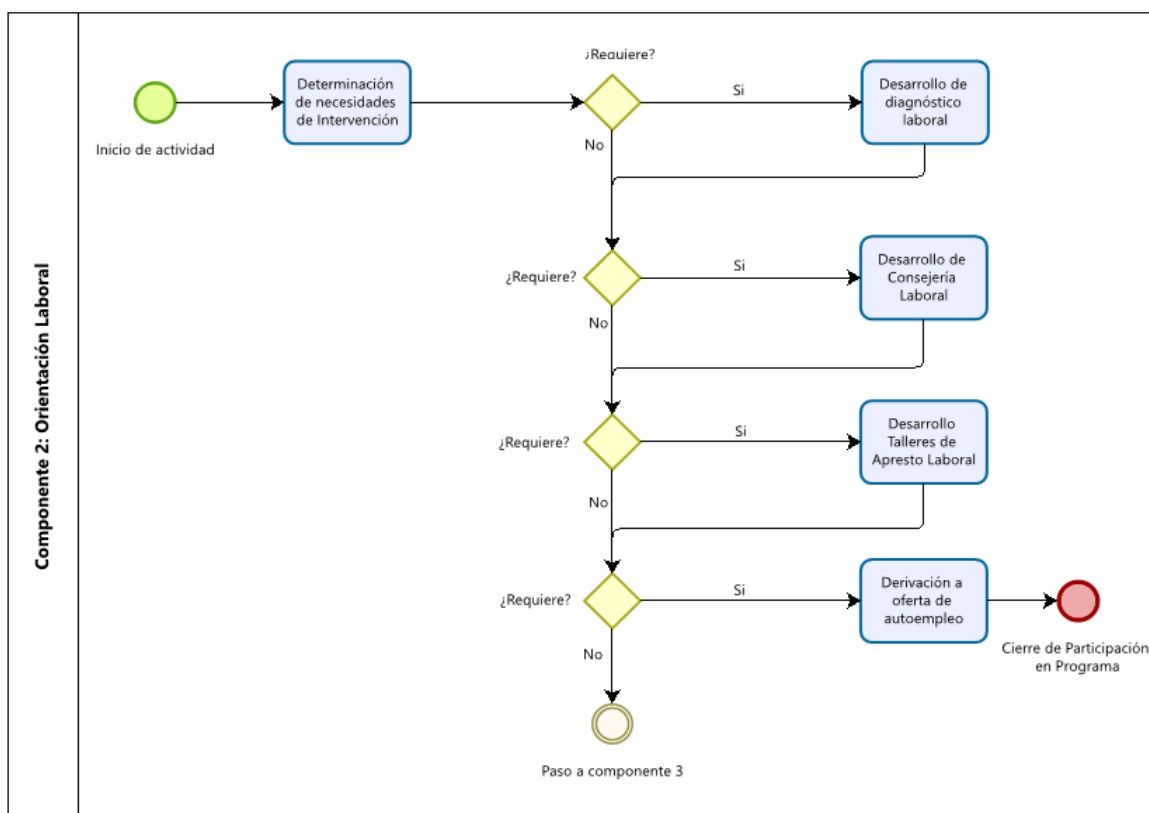
Como se observa en la figura 7, el punto de inicio de la actividad corresponde a la solicitud activa de un individuo que busca asistencia en su búsqueda de trabajo, independientemente de su condición de actividad. La plataforma de atención recibe el requerimiento y analiza las condiciones de entrada de la solicitud, observando si el requirente posee acceso a servicios relacionados a su búsqueda de empleo (ej., cotizaciones de AFP, soporte a través de seguro de cesantía¹⁸⁰). En caso de que la persona no posea acceso a dichos servicios, la plataforma realizará el enrolamiento respectivo y servirá de intermediario para los trámites asociados. En caso contrario, sólo proveerá los componentes del Programa.

La siguiente tarea corresponde a determinar si el requirente es elegible para otros servicios disponibles a través de la oferta programática interna considerada en las Políticas Activas de Mercado Laboral (ej., acceso a cursos de capacitación, certificación de competencias laborales, oferta contingente del municipio y otras instituciones públicas). En caso de ser elegible, el requirente será derivado a dicha oferta. En caso contrario, se avanzará directamente a entregar datos del mercado laboral¹⁸¹. En ambos casos, desde la entrega de información, la plataforma de atención procederá a vincular a la persona atendida a la oferta de servicios del Programa de los componentes 2 y 3.

¹⁸⁰ Aunque es inespecífico en la ficha de rediseño del 2018, este elemento fue levantado a través de entrevistas.

¹⁸¹ Tanto en la ficha de rediseño como en las guías operativas del Programa se menciona este elemento, sin entregar mayor detalle de los parámetros o naturaleza de dicha información.

Ilustración 8. Flujo de procesos componente 2: Orientación Laboral



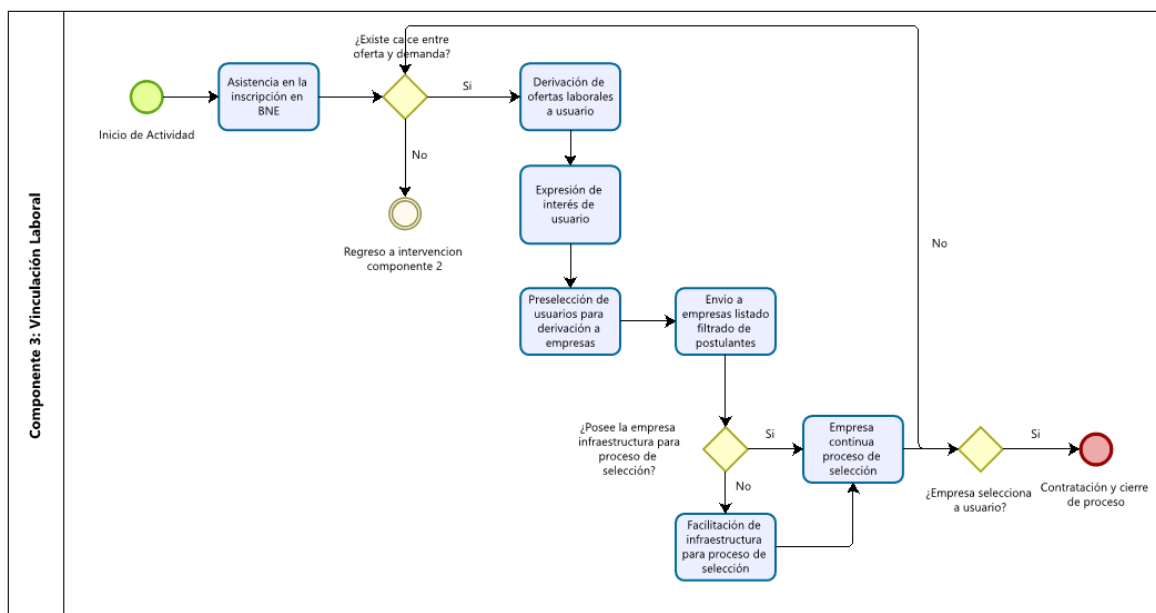
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y análisis documental.

El componente 2 incluye los elementos de intervención en los niveles de empleabilidad de la persona atendida, entendiendo que esto es particular a cada persona. De acuerdo con el diseño del Programa, la plataforma de atención deberá determinar cuáles son las necesidades de intervención del beneficiario, considerando cuatro tipos de actividades: diagnóstico, consejería, talleres de apresto laboral y apoyo al autoempleo. Estas cuatro actividades son consideradas optativas y no forman parte de un tronco común a la intervención, siendo el profesional que atiende a la persona quien decide sobre la pertinencia de su participación en dichas actividades. Sin embargo, sólo las tres primeras - diagnóstico, consejería, y talleres de apresto- conducen al componente 3. En el caso de los servicios de apoyo al autoempleo, el beneficiario será derivado a oferta programática asociada, pero no se derivaría al componente 3, dando por terminada su participación en el Programa.

En el caso del componente 3, el flujo de procesos supone que la persona atendida ha recibido al menos la atención inicial correspondiente al componente 1. El proceso inicia con la inscripción del beneficiario en la BNE (si no lo estuviera en ese momento). Una vez inscrito, la plataforma de atención determina si existe alguna coincidencia entre el perfil del usuario y las ofertas de trabajo disponibles en la plataforma. En caso afirmativo, la plataforma enviará al usuario las ofertas laborales con mayor nivel de ajuste, requiriendo que la persona exprese su interés en participar del proceso de selección definido por la empresa. Posteriormente, la plataforma realizará una preselección de candidatos con mayor ajuste al perfil de cargo, enviando a las empresas el listado de preseleccionados. En

caso de que la empresa no cuente con la infraestructura adecuada para llevar a cabo el proceso de selección, las OMIL podrán facilitar sus instalaciones con dicho propósito. El proceso finaliza con la selección y contratación del usuario, y el reinicio del ciclo para quienes no fueran seleccionados.

Ilustración 9. Flujo de procesos componente 3: Vinculación Laboral



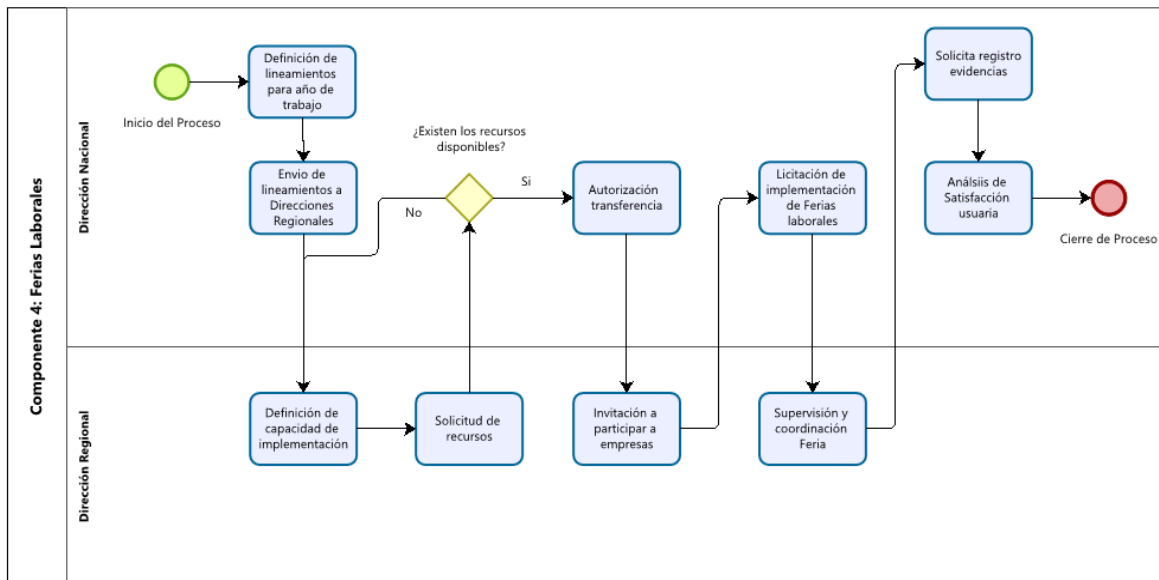
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y análisis documental.

Respecto del componente 3 de vinculación laboral es necesario establecer ciertas consideraciones respecto a sus mecanismos de provisión. En primer lugar, su implementación depende de un proceso previo que posee gran variabilidad que corresponde a la captación de empresas para su participación en la BNE o en plataformas laborales de SENCE. Esta participación no necesariamente depende del accionar del Programa, puesto que las empresas pueden registrarse en la plataforma por sus propios medios o según su interés. Segundo, esta inscripción en la BNE y la gestión de las relaciones Empresa-BNE dependerá de la plataforma de servicio, donde, por ejemplo, sólo las OMIL intermedias y avanzadas poseen disponibilidad de presupuesto para la contratación de personal especializado que realice estas gestiones. En el caso de las OMIL básicas, se tiende a depender de las gestiones que realizan las otras categorías de oficina para la captación de empresas y el incentivo a utilizar la BNE para poseer un stock de ofertas laborales sostenido en el tiempo.

El componente 4 del Programa corresponde a la implementación de ferias laborales, las cuales deben funcionar como un espacio físico -o digital- en el cual se encuentren buscadores de empleo con empresas que estén en búsqueda de contratar personal. Este espacio de encuentro permite tanto la difusión de ofertas laborales y procesos de búsqueda de personal activos, como la interacción de las empresas con las personas que se encuentran interesados en llenar dichas vacantes. Como parte del diseño, las ferias deben disponibilizar adicionalmente espacios adecuados para llevar a cabo las propias entrevistas de selección.

Como componente, el proceso inicia con las definiciones anuales de la dirección nacional respecto de los parámetros de gestión. Estos lineamientos dan cuenta de los elementos básicos de presupuesto disponible¹⁸², reglas para la contratación de los servicios de producción, guías para la rendición de cuentas, y procedimientos para el registro efectivo de participantes en las ferias. Considerando dichos elementos, las direcciones regionales realizan una propuesta del número de ferias que se encontrarían en condiciones de implementar y el presupuesto estimado para dicha propuesta¹⁸³. La dirección nacional procede a definir si existe disponibilidad presupuestaria para dichas propuestas, entregando una respuesta afirmativa en el caso existir factibilidad técnico-administrativo o solicitando redefinición en el caso de no cumplirse algún criterio.

Ilustración 10. Flujo de procesos componente 4: Ferias Laborales



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Para la organización de la feria, las direcciones regionales se apoyan en el departamento de gestión de empresas y sus ejecutivos para realizar la convocatoria a participar por parte de empresas que busquen llenar sus vacantes. Al mismo tiempo, se coordinará la promoción de la participación de buscadores de empleo a través de las OMIL y las plataformas laborales de SENCE. Adicionalmente, en lo que corresponde a la producción de las ferias, una vez aprobado el proyecto por SENCE, se ha optado por contratar apoyo técnico especializado a través de la plataforma de compras públicas, variando sus mecanismos de licitación a través del tiempo según evaluación de la dirección nacional.

¹⁸² Al momento de la elaboración de este informe no se ha recopilado información respecto de diferencias de precios entre ferias presenciales y virtuales.

¹⁸³ No se ha encontrado evidencia de que existan mecanismos alternativos de financiamiento en caso de que el presupuesto no alcance la demanda de recursos necesarios para implementar las ferias laborales. Sin embargo, existe la alternativa de que las direcciones regionales y OMIL participen en ferias de empleo organizadas por privados. De todas formas, este mecanismo de participación no asegura que se cumplan las funcionalidades y objetivos trazados en el diseño de este componente.

Durante la duración del evento, la dirección regional deberá encargarse de llevar un registro de participantes efectivos en la feria. Estos registros serán luego derivados a la dirección nacional de SENCE para el tratamiento de esta información como parte de la población atendida. Es sobre esta base, y en específico, sobre la base de la población colocada/vinculada que se estimarán los indicadores de satisfacción usuaria. Con esta última tarea, el proceso del componente 4 termina.

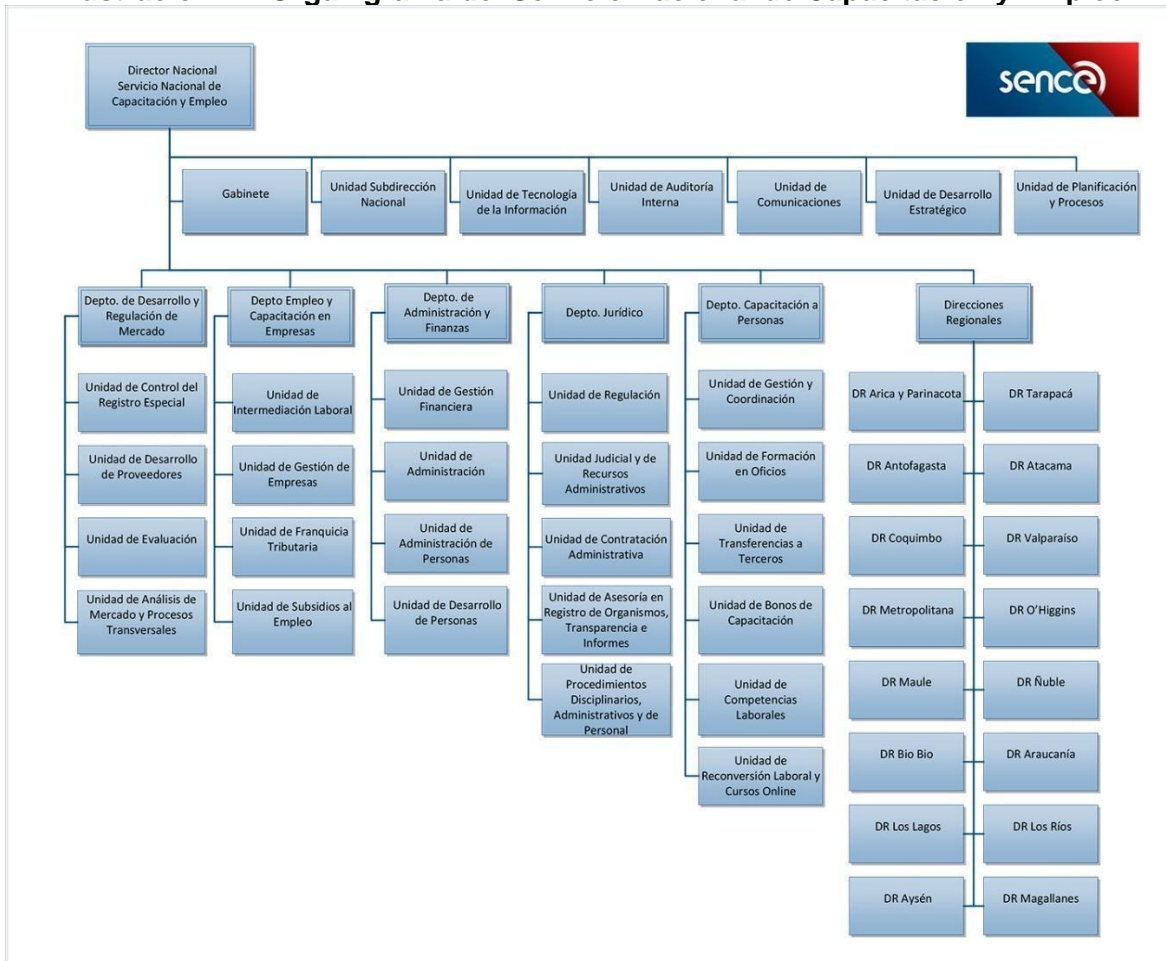
B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

- Estructura organizacional

El Programa de intermediación laboral posee una estructura de operación que incluye dos instituciones dentro de la orgánica del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y una que correspondería a entidades externas. Como se observa en el organigrama, SENCE localiza la responsabilidad de la coordinación y gestión del Programa en su departamento de empleo y capacitación a empresas, y en específico en la unidad de intermediación laboral. En el caso de la implementación de los componentes, el Programa descansa en la capacidad de gestión de las OMIL¹⁸⁴ y las direcciones regionales. Las primeras son las encargadas de implementar los componentes de información y trámites, orientación y vinculación laboral. Las direcciones regionales son las encargadas de implementar el componente de ferias laborales, pudiendo solicitar el apoyo a las OMIL para su organización y convocatoria (empresas y personas). Asimismo, las direcciones regionales deben supervisar y monitorear los convenios de las OMIL con el SENCE en el marco del FOMIL (Componentes 1, 2 y 3).

¹⁸⁴ Mecanismo de medición establecido en la guía operativa del Programa. También revisar anexo 5.

Ilustración 11. Organigrama del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo



Fuente: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

Por la estructura de operación y coordinación del Programa, los recursos humanos asociados se encuentran los que corresponden a la dirección nacional, en el departamento de empleo y capacitación en empresas, en específico, la unidad de intermediación laboral; y la que corresponde a las direcciones regionales.

En la actualidad, durante el período de desarrollo de la presente evaluación, el Programa considera un equipo de 9 personas en la Unidad de Intermediación Laboral del nivel central, de las cuales ocho se encuentran realizando funciones propias del Programa y una persona se encuentra en comisión de servicio en otra área al interior de SENCE. Todos ellos poseen la calidad jurídica de funcionarios a contrata. En cuanto al personal de las direcciones regionales, la configuración de la dotación ha permanecido desde el año 2020, aunque no necesariamente las personas que colaboran con el Programa poseen dedicación exclusiva a las tareas de gestión de éste.

Cuadro 34. Dotación de Personal Asociado al Programa (N° de Personas)

	2019	2020	2021	2022

<i>Unidad de Intermediación Laboral - SENCE</i>	7	9	9	9
<i>Direcciones Regionales - SENCE</i>	42	64	64	64

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por SENCE

Con la información existente, no es posible realizar juicio respecto de la adecuación de la dotación de recursos humanos para la gestión del Programa. Esto se debe a que tanto la información de la gestión operativa de las OMIL, como las dedicaciones de tiempo del personal en las direcciones regionales no es conocida por el Programa. Sin embargo, se considera que un Programa dependiente de sistemas informáticos como son la BNE y las plataformas laborales de SENCE requiere al menos un profesional con *expertise* en manejo de bases de datos y capacidad de dedicación de horas de supervisión de las acciones realizadas por la OMIL in situ.

- Mecanismos de coordinación

Como se ha descrito anteriormente el Programa de intermediación laboral es un Programa de aplicación nacional, con financiamiento directo a través de la Ley de Presupuestos, coordinado y supervisado por el SENCE y de implementación descentralizada. Esta implementación considera tanto las municipalidades a través de sus OMIL, como la actuación de las direcciones regionales, incluyendo en este nivel las plataformas regionales y los operativos móviles de SENCE¹⁸⁵.

Referente a las Oficinas Municipales de Información Laboral, de acuerdo con el diseño institucional contenido en la ley que crea al SENCE¹⁸⁶, esta institución es responsable de proveer de asistencia técnica a las OMIL. En el marco de la ley no se encuentra definido el alcance de esta asesoría y no se establece dependencia administrativa de las OMIL respecto del SENCE, siendo las directrices del Programa las que establecerán las actuaciones de las partes en materias de la implementación de éste.

Considerando la naturaleza descentralizada de la implementación del Programa, el SENCE ha establecido diferentes mecanismos de coordinación con las OMIL para dar cuenta del avance y la gestión. En primer término, la relación entre las OMIL y SENCE se encuentra formalizada en cuanto a la firma de convenios de asistencia técnica y transferencia de recursos en el marco del FOMIL. Estos convenios establecen una serie de condiciones bajo las cuales se hará entrega a las OMIL de los recursos requeridos para la operación del Programa, siguiendo la clasificación de OMIL de gestión básica, media y avanzada descrita anteriormente. Si bien todas las OMIL que implementan el Programa consideran las mismas prestaciones básicas (que originan los flujos descritos en el apartado anterior), las OMIL intermedias y avanzadas poseen prestaciones adicionales por las cuales SENCE entrega

¹⁸⁵ Como se consigna en los anuarios estadísticos de intermediación laboral, las oficinas móviles se utilizaron hasta el 2019, mientras que las plataformas aparecen en operación desde el 2019.

¹⁸⁶ Ley 19.158 de la república de Chile.

recursos adicionales para la contratación de personal idóneo para dichas tareas. Para ello SENCE ha desarrollado estándares para las funciones y perfiles de cargo bajo los cuales ellos autorizan la contratación de dicho personal.

En un segundo nivel, las OMIL que participan dentro del Programa poseen la obligación de rendición de cuentas y son sujetos de observación por parte del nivel nacional y regional. Esto se materializa en un esquema de visitas por parte de las correspondientes direcciones regionales, en las cuales se revisa el cumplimiento de las condiciones establecidas en el convenio, como también si las OMIL se encuentran implementando los manuales de operación que definen tareas y procesos de gestión internas¹⁸⁷. De todas formas, cabe destacar que la participación en el Programa por parte de las OMIL es voluntaria, siendo una decisión de la municipalidad -y su representante electo-. Por tanto, no todas las OMIL participan del Programa, como es el caso de las Municipalidad ubicadas en la región de Arica.

Sin embargo, la evaluación concreta de la implementación del Programa se ve dificultada por la falta de estandarización o la inexistencia de mecanismos de registro respecto de la prestación de los servicios correspondientes a éste¹⁸⁸. En este sentido se debe dejar constancia de que el Programa no cuenta ni ha contado con sistemas de soporte administrativo que le permitan dar cuenta de la real implementación por parte de las OMIL. Esto se expresa en que los módulos de registro funcionales en la BNE no contienen todos los campos necesarios para capturar la información de las diferentes actividades consideradas dentro de los cuatro componentes del Programa. Esto también impacta en materias de coordinación y gestión, al no contar con información para dar cuenta de los problemas locales específicos en la gestión de cada OMIL. En términos concretos, la ausencia de estos mecanismos de registro de información hace inviable cualquier análisis de riesgo e identificación de dificultades y obstaculizadores al adecuado funcionamiento del Programa a nivel local.

- Gestión y coordinación con Programas relacionados

El Programa de Intermediación Laboral no posee criterios de focalización, y debido a su diseño, no posee mecanismos de priorización que indiquen una definición específica respecto de las condiciones para acceder al Programa. Esta generalidad puede provocar que, a nivel de la población atendida, exista cierto nivel de solapamiento en ciertos elementos de sus componentes y otra oferta programática del Estado. Este sería el caso de los talleres de apresto laboral, los cuales han sido implementados por diversas instituciones públicas y privadas como parte de su intervención en empleabilidad de sus beneficiarios. Este sería el caso de Programas como “Yo trabajo” -antes del rediseño de la oferta programática del FOSIS- incluía acciones similares. Del mismo modo, Programas de fundaciones como PRODEMU, han hecho uso de estas mismas estrategias en el tratamiento de problemas de inserción laboral en población de mujeres de escasos recursos. Esta complementariedad o solapamiento debe ser evaluados en cada caso,

¹⁸⁷ No se han producido cambios en dichos manuales durante el periodo correspondiente a esta evaluación.

¹⁸⁸ En la actualidad, el seguimiento y monitoreo del Programa se hace a través de tres categorías de interacción con el usuario: atendidos, orientados y vinculados, correspondiéndose con los tres primeros componentes del Programa, salvo por el cuarto que comparte la misma meta que el tercer componente. Estos datos se extraen mensualmente de un reporte emanado desde la Subsecretaría del Trabajo y su contratista encargado de la gestión de la BNE.

diferenciando el diseño de los componentes del Programa respecto de las acciones que pueden involucrar a otras estrategias de intervención.

Ahora bien, en lo que respecta a servicios conexos o relacionados, el diseño del Programa incluye la posibilidad de derivación a oferta externa e interna a SENCE en el componente de información y trámites, así como en el componente de orientación laboral. En el caso del componente 1, esta derivación se establece como un mínimo, donde se prevé la posibilidad de que el usuario acceda a servicios de capacitación a través de los beneficios del seguro de cesantía o a la certificación de competencias laborales de Chilevalora. Ninguna de estas opciones, actualmente, es registrada y vinculada a la gestión del Programa, dificultando asociar estas acciones a los resultados del mismo. En lo que respecta a los servicios de apoyo al autoempleo, se define genéricamente la posibilidad de derivar al usuario del Programa a otras iniciativas que apunten a pequeños emprendimientos o prestación de servicios de modo de alcanzar un empleo a nivel autónomo. Respecto de esta alternativa, SENCE no genera métricas o registros administrativos relacionados.

Ahora bien, en torno a la lógica actual de los componentes, la derivación a programas de capacitación o certificación de competencias laborales debería ser incluido en el componente o subproceso de orientación laboral, luego de que se haya realizado un análisis del ajuste del perfil del buscador de empleo respecto de la demanda laboral actual. Siendo problemático el que, sin diagnóstico, se le indique a la persona que debiese acceder a formación, sin que esta se encuentre fundamentada en las motivaciones o necesidades del perfil que el beneficiario posee, como es el caso actual durante el componente de información.

C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La asignación de recursos en el marco del Programa de Intermediación Laboral ocurre a través de sus componentes, diferenciando las transferencias a las municipalidades, específicamente, a las OMIL, de los recursos transferidos a las direcciones regionales. Esta estrategia se ha visto potenciada con el continuo crecimiento del Programa, que utilizó como base el Programa de Fortalecimiento de las OMIL y continuó con dicha estrategia posterior al rediseño del Programa en 2018.

En el caso de la transferencia a las OMIL, estas ocurren en función de convenios anuales entre éstas y el SENCE. Dichos convenios establecen las condiciones de implementación del Programa, los requerimientos de recursos humanos y sus características para su implementación, y las condiciones de pago de estas transferencias. El Programa utiliza las tres categorías de OMIL para determinar el tipo de prestaciones que pueden realizar y los recursos requeridos para estos fines. La celebración de estos convenios, su adscripción y cumplimiento¹⁸⁹ corresponde los gobiernos municipales, pudiendo no participar en el Programa¹⁹⁰.

La complejidad de la intervención se condice con la asignación presupuestaria. En este sentido, a moneda corriente del año 2022, las OMIL de gestión básica reciben M\$20.240,

¹⁸⁹ Sujeto a las normativas de rendición de gastos de la Contraloría General de la República.

¹⁹⁰ El convenio es firmado durante el primer trimestre del año de ejecución del Programa.

intermedias reciben M\$27.930 y avanzadas reciben M\$35.300. Adicionalmente, las OMIL reciben incentivos por cumplimiento de metas, las que incluyen indicadores de colocación y satisfacción usuaria y alcanzarían entre M\$1.700 y M\$3.400, según el tramo definido por el convenio con independencia de su categoría¹⁹¹. Para lo último, la asignación del incentivo se asocia con acciones y metas diferenciadas según categoría de la OMIL, no exigiendo a las OMIL de gestión básica acciones de contacto ni encuentro con empresas (como sí se les solicita a las Intermedias y Avanzadas) y estableciendo un estándar diferenciado para los servicios de orientación laboral (30% de la población atendida para las OMIL de gestión básica y 40% para las otras dos categorías). Dichas metas son fijadas por las direcciones regionales, incluyendo las metas de población atendida.

Respecto de las transferencias, éstas se realizan en dos cuotas: la primera corresponde al 60% del financiamiento y depende de: (a) la publicación de la resolución exenta que aprueba el convenio; (b) la aprobación del decreto alcaldicio; y (c) no tener reintegros y/o rendiciones pendientes con SENCE, en cualquiera de sus Programas. La segunda cuota se paga según si se cumplen las siguientes condiciones: 50% indicadores del primer período, 40% Ejecución Financiera, tener rendiciones de cuenta al día, y no tener menos del 30% de ejecución financiera. En el caso de no cumplir con un piso mínimo del 30% de su meta de colocados, SENCE descuenta al pago el 50% del monto comprometido.

Aun cuando la evaluación de las condiciones de cumplimiento de las OMIL dependen de indicadores externamente medibles, se observa que las metas poseen un carácter general y no vinculan elementos críticos de la operación del Programa para los cuales se están transfiriendo los recursos. Por ejemplo, el Programa no cuenta con elementos de registro administrativo de tres de las cuatro acciones correspondientes al servicio prestado en el componente 2, los cuales son clave para el emparejamiento posterior entre oferta y demanda laboral, en el componente 3, y que tienen un carácter claro de dedicación de tiempo/recursos en la operación de las OMIL. Sin esta conexión, no es posible auditar la relación de servicio-resultado en la métrica de colocación exigida para el pago del incentivo.

D. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

El sistema de indicadores considerado por el Programa constituye por sí mismo un mecanismo de control y evaluación. En este sentido, la auditoría de los indicadores es central para verificar las condiciones de transferencia de recursos, tanto en el uso de éstos como en el cumplimiento de metas fijadas externamente (población atendida, número de colocaciones, satisfacción usuaria, cumplimiento de plan territorial y metas relacionadas). A pesar de esto, sólo la satisfacción usuaria es considerada como parte de indicadores de desempeño utilizados por los convenios de desempeño tanto del director nacional como de la jefatura del departamento de Empleo y Capacitación en empresas. Sin embargo, tanto los indicadores de cobertura como los de resultado -atendidos, orientados, colocados/vinculados-, no forman parte de ninguna herramienta de control del desempeño a nivel institucional.

Respecto de los indicadores centrales para la implementación del Programa, éstos deben ser reportados mensualmente por parte de las OMIL a través de la plataforma de la BNE . Con la misma periodicidad, se generan reportes desde el nivel central con los datos

¹⁹¹ Este dinero se le pagaría a la OMIL sin restricciones adicionales a las establecidas por los instructivos financieros y la normativa respectiva.

obtenidos de la BNE, los cuales son distribuidos hacia las direcciones regionales. Estas últimas son las encargadas de coordinar con los encargados administrativos de las OMIL que la información sea ingresada de forma oportuna. Sin embargo, adolecen de mecanismos que refuercen el cumplimiento de dichos estándares, forzando al profesional encargado del Programa -cuando este existe- a dedicar grandes cantidades de tiempo a la micro gestión de resultados. Por ejemplo, a pesar de que existe un incentivo para el cumplimiento de metas, es decisión edilicia el uso de dichos recursos, y no necesariamente servirán para compensar la motivación o compromiso de los empleados de la OMIL. Otro ejemplo se observa en la falta de mecanismos estandarizados para la gestión de las redes territoriales, siendo las estrategias y mecanismos definidos para la coordinación y monitoreo parte de la discrecionalidad de la contraparte de la dirección regional.

Adicionalmente, el Programa presenta un importante subregistro de las acciones correspondientes a su diseño. Esto se ve expresado en la imposibilidad de diferenciar en sus sistemas de información los dos perfiles de usuario que poseen sus Programas (personas ocupadas y personas desocupadas), la dificultad de establecer conexiones entre los usuarios del Programa y la oferta programática asociada (interna o externa), el subregistro de las acciones incluidas en el componente 2, y la dificultad de dar cuenta de las condiciones de producción de los componentes 3 y 4¹⁹². Lo anterior, sumado a la voluntariedad y autoselección para la participación en el Programa descrita anteriormente, imposibilitan medir resultados (colocación/vinculación) atribuibles a la gestión de servicios del Programa.

En lo referente a los indicadores de resultados exigidos en los convenios, cabe señalar que, en el caso del incentivo, la evaluación de satisfacción sólo incluye a aquellos usuarios que fueron vinculados¹⁹³, esto es, contratados por alguna empresa. Esto implica que la satisfacción se evalúa sólo en para el grupo que tuvo éxito en la lógica del Programa, y no se considera a aquellos que finalizaron su participación en el Programa por estar insatisfechos, porque la intervención no estaba dando resultados u otro, es decir, los casos “no exitosos”. Consecuentemente, este indicador se encontraría sesgado hacia una evaluación positiva del Programa de los casos “exitosos”.

Debido a la desvinculación de los indicadores del Programa de metas institucionales e instrumentos de desempeño, y el sesgo en las encuestas de satisfacción usuaria descrito, la unidad de gestión del Programa no se ha visto en la necesidad de desarrollar un sistema de control de gestión más complejo y exigente. Por tanto, se evidencia que en el periodo evaluado la institución no fue capaz de retroalimentar el sistema de indicadores, ni siquiera para evaluar cabalmente los elementos básicos de las guías operativas del Programa.

¹⁹² Aunque el panel externo propuso métricas para cuantificar los elementos básicos de la prestación de servicio, estos indicadores se encontraron imposibilitados de ser calculados debido a la falta de registro contingente de información por parte de las unidades de implementación y coordinación del Programa.

¹⁹³ Se consigna que esta restricción de la muestra se define por las bases de licitación del estudio de satisfacción.

Anexo 4: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

Los antecedentes elaborados por la Institución Responsable deben ser revisados y validados por el Panel de Evaluación. Se debe revisar la consistencia/coherencia de la información presupuestaria presentada por la Institución Responsable.

Para la **estimación del Gasto Administrativo** se debe considerar la metodología especificada en el documento “Notas Técnicas Sobre Estimación del Gasto Administrativo de Programas e Iniciativas” elaborado por DIPRES y MDSyF para el proceso de monitoreo.

A partir del Informe Final, el Anexo 4 debe ser parte del archivo del Informe con todos sus anexos incluidos, por lo que se lo debe transformar a Word. Independiente de ello, el Panel deberá seguir presentando el archivo Excel por separado.

Anexo 5: Clasificación de OMIL¹⁹⁴

Para organizar el desarrollo del Programa de Fortalecimiento OMIL, SENCE efectuó un proceso de clasificación de las OMIL, fundamentado técnicamente en el análisis de variables económicas, laborales, sociales y demográficas. Para la categorización de las comunas, se consideraron 8 variables, que aportan datos estadísticos de cada una de ellas, con el fin de lograr una categorización técnica. Las variables son:

- Tamaño: población total de la comuna, CASEN¹⁹⁵ 2017.
- Pobreza: cifra de pobreza multidimensional por comuna, CASEN 2019.
- Trabajadores dependientes y Número de Empresas a Nivel Comunal: cifra por asociación entre trabajadores/as dependientes informados por las empresas de cada comuna y población comunal mayor de 18 años, SII 2015 y CASEN 2017.
- Dependencia del Fondo Común Municipal: asociación de Ingresos Propios Municipales con el monto percibido por Fondo Común Municipal, SINIM¹⁹⁶ 2020.
- Dotación OMIL: asociación de dotación OMIL (Informada a SENCE por las OMIL, 2020) con dotación municipal, SINIM 2017.
- Desempleo: cifra de desempleo comunal, CASEN 2017 y ENE¹⁹⁷ 2020.
- Cumplimiento Convenio de Acreditación: dotación mínima requerida y la disponibilidad de una oficina privada para atención de casos, Catastro SENCE 2020.
- Desempeño del Programa FOMIL año 2020, Catastro SENCE 2020¹⁹⁸. De manera adicional, con el resultado emanado de estas 8 variables técnicas, cada dirección regional, deberá realizar un análisis de éstas, lo que en algunos casos podrá hacer variar el resultado de la clasificación técnica. Con todo, como resultado de este proceso, las OMIL que participen del Programa FOMIL 2021 pertenecerán a una de las tres categorías que se distinguen a continuación:

El rol de las **OMIL Gestión Básica** consiste en entregar un servicio de atención complementario a todas las personas que acudan al Municipio en búsqueda de empleo y/o servicios para mejorar su empleabilidad, mediante orientación laboral básica, esto es, procesos educativos que permitan la habilitación laboral, tales como: elaboración de un CV, técnicas para enfrentar una entrevista laboral y estrategias para la búsqueda de empleo.

El rol de la **OMIL Gestión Intermedia** es entregar un servicio enfocado en la habilitación y orientación laboral a todos los usuarios/as que lo requieran. En esta línea, la OMIL entregará un servicio de orientación avanzada incorporando elementos de orientación vocacional, lo que permitirá desarrollar perfiles ocupacionales en base a las competencias, habilidades e intereses sobre el entorno laboral de los usuarios a fin de fortalecer el acceso al mercado laboral. Además, debe generar procesos de articulación con el sector

¹⁹⁴ Fuente: Guía Operativa Programa Fortalecimiento OMIL 2021. Departamento de Empleo y Capacitación en Empresas Unidad de Intermediación Laboral.

¹⁹⁵ La Encuesta Casen, o Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, es una encuesta a nivel nacional, regional y comunal, que realiza el gobierno de Chile desde el año 1990, con un periodicidad bienal y trienal.

¹⁹⁶ Sistema Nacional de Información Municipal.

¹⁹⁷ La Encuesta Nacional de Empleo – ENE, es un instrumento que nos permite conocer la situación de trabajo que tienen las personas que viven en Chile.

¹⁹⁸ Registro de cumplimiento de indicadores del Programa año 2020.

empresarial para la apertura de nuevas vacantes de empleo y difusión de oferta programática de SENCE.

El rol de la **OMIL Gestión Avanzada** consiste en entregar una atención complementaria que incorpora todas las acciones de orientación laboral (habilitación laboral y vocacional). Además, debe generar procesos de articulación con el sector empresarial para la apertura de nuevas vacantes de empleo, promover y sensibilizar en las empresas la apertura de vacantes de empleo adaptadas al modelo inclusivo. En esta misma línea, se incorpora la asesoría en temáticas de accesibilidad universal para contribuir en el proceso de inclusión laboral mediante una atención especializada dirigida principalmente a Personas con discapacidad y Adultos Mayores.

Cuadro 35: N° de OMIL por Región

Región	Provincias	N° Comunas	N° OMIL	N° OMIL CON FOMIL
<i>Arica</i>	2	4	1	0
<i>Tarapacá</i>	2	7	3	3
<i>Antofagasta</i>	3	9	4	3
<i>Atacama</i>	3	9	8	7
<i>Coquimbo</i>	3	15	14	12
<i>Valparaíso</i>	8	38	37	34
<i>Metropolitana</i>	6	52	49	47
<i>O'Higgins</i>	3	33	32	32
<i>Maule</i>	4	30	30	30
<i>Ñuble</i>	3	21	21	21
<i>Biobío</i>	4	33	33	33
<i>Araucanía</i>	2	32	32	31
<i>Los Ríos</i>	2	12	12	12
<i>Los Lagos</i>	4	30	28	23
<i>Aysén</i>	4	10	6	3
<i>Magallanes</i>	4	11	4	2
Total	57	346	314	293

Fuente: Presentación del Programa de Intermediación Laboral, SENCE.

Anexo 6: Exploración y cuantificación de los aportes municipales al Programa

Con el objeto de contar con una aproximación de los gastos en que incurren las municipalidades para financiar la operación de las OMIL, se envió un breve cuestionario (ver Anexo) a las OMIL que reciben recursos a través del FOMIL. Con esto, se pretende estimar de forma exploratoria qué proporción del gasto de las OMIL se financia con recursos del FOMIL y cuál a través del presupuesto municipal.

El cuestionario se envió a las OMIL, a través del Programa de Intermediación Laboral de SENCE, el día 27 de marzo de 2023, y se les dio un plazo de 10 días hábiles para responder. Transcurrido este período se envió un recordatorio el día 10 de abril, entregando 5 días adicionales, cerrando el levantamiento el día 17 de abril de 2023.

Resultados del levantamiento:

- i. El cuestionario se envió a todas las OMIL que reciben recursos del FOMIL el año 2023.

OMIL	N°
Básica	86
Intermedia	106
Avanzada	101
TOTAL	293

Tabla 1. Número de OMIL a las que se envió el cuestionario, por tipo.
Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por SENCE.

- ii. De este total, respondieron el cuestionario 266 OMIL, cuya distribución por región y por tipo de OMIL se muestra en la Tabla 2. Dado que el cuestionario se envió al universo de OMIL que reciben FOMIL, puede que haya algún sesgo respecto de las OMIL que respondieron respecto de las que no lo hicieron, y puede que no sean, necesariamente, representativas del total de OMIL con FOMIL. Sin embargo, se logró una alta tasa de respuesta, de 70,3%, por lo que las respuestas pueden entregar información bastante cercana a la realidad del total de estas entidades.

Tabla 2. Número de OMIL que respondieron el cuestionario, por región y tipo.

REGIÓN	Básica	Intermedia	Avanzada	TOTAL
Arica y Parinacota	0	0	0	0
Tarapacá	0	1	2	3
Antofagasta	1	1	0	2
Atacama	2	3	1	6
Coquimbo	2	5	1	8
Valparaíso	9	7	7	23
Metropolitana	0	0	0	0

O'Higgins	6	15	8	29
Maule	10	10	10	30
Ñuble	4	4	4	12
Bío Bío	10	9	12	31
La Araucanía	11	12	3	26
Los Ríos	1	5	6	12
Los Lagos	9	8	3	20
Aysén	1	0	1	2
Magallanes	0	1	1	2
TOTAL	66	81	59	206

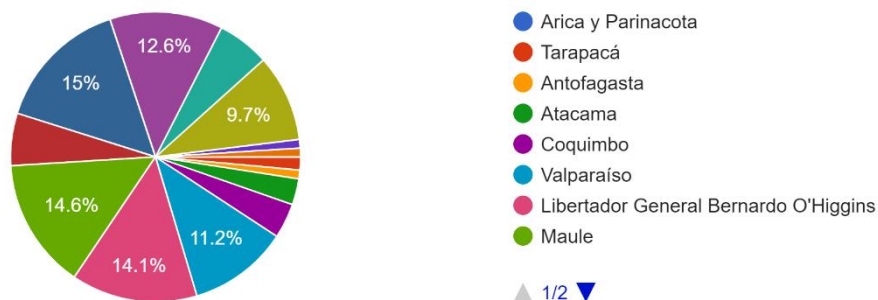
Fuente: Elaboración propia en base a información levantada.

No se recibieron respuestas de la Región de Arica y Parinacota ya que no hay OMIL con FOMIL en esa región. Tampoco, se recibieron respuestas de la Región Metropolitana para lo cual el equipo evaluador aún no tiene explicación. Pueden haber existido problemas con el envío del cuestionario que todavía no se conocen.

En lo que refiere al tipo de OMIL, se pudo levantar información de las tres categorías, en números balanceados.

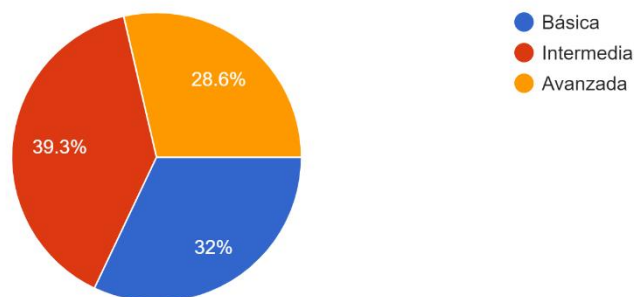
1.1 Región en la que se encuentra la OMIL

206 respuestas



1.2 Categoría en que se encuentra la OMIL

206 respuestas



- iii. El levantamiento arrojó que, en promedio, las OMIL gastan cerca de 11 millones de pesos mensuales. El promedio para las Básicas es de alrededor de 9 millones; para las Intermedias cerca de 11 millones; mientras que las Avanzadas gastan un poco más de 12 millones al mes.

Tabla 3. Porcentaje y monto promedio de financiamiento de las OMIL, según fuente (FOMIL o Municipalidad)

	N°	Promedio % Financiamiento FOMIL	Promedio Monto Financiamiento FOMIL	Promedio % Financiamiento Municipalidad	Promedio Monto Financiamiento Municipalidad	Promedio Gasto Total OMIL
Básica	66	64%	\$ 5.727.280	36%	\$ 3.221.595	\$ 8.948.875
Intermedia	81	70%	\$ 7.688.608	30%	\$ 3.295.118	\$10.983.725
Avanzada	59	53%	\$ 6.531.978	47%	\$ 5.792.508	\$12.324.486
TOTAL	206	64%	\$ 6.858.104	36%	\$ 3.857.683	\$10.715.787

Fuente: Elaboración propia en base a información levantada.

- iv. Según la información recopilada, que tiene algunos errores de registro, a pesar de las instrucciones de cada pregunta del cuestionario, es posible determinar que los gastos de las OMIL en promedio son financiados a través del FOMIL en un 64% y con presupuesto municipal en un 36%. Este dato coincide con la distribución de las OMIL Básicas. En el caso de las Intermedias, la proporción de financiamiento municipal es levemente menor, 30%; y en para las Avanzadas el financiamiento a través del municipio es mayor, alcanzando el 47%.
- v. Para efectos de la evaluación del Programa de Intermediación Laboral, es posible concluir que el aporte financiero de las municipalidades a la operación de la OMIL no es despreciable y es importante considerarlo al evaluar la eficiencia del programa.

Anexo 7: Cuestionario utilizado para la “Consulta sobre Gastos de las OMIL”.

Introducción:

Esta consulta tiene por objetivo levantar información de los gastos en que incurren las Oficinas de Información Laboral - OMIL en su operación, en el contexto de la evaluación que está realizando DIPRES al Programa de Intermediación Laboral de SENCE.

Desde ya, agradecemos que consigne lo más fielmente posible los gastos (o estimaciones de gastos) para cada ámbito consultado. Recuerde que el total debe ser igual a la suma de todos los ítems descritos en las preguntas posteriores, incluyendo aquéllos que se financian a través del FOMIL.

Saludos cordiales,
Panel Evaluador

Preguntas:

I. Caracterización de la OMIL

I.1 Región en la que se encuentra la OMIL

I.2 Comuna

I.3 Categoría en que se encuentra la OMIL

II. Total de Gastos de la OMIL

II.1 Indique el total de gastos en que incurre mensualmente la OMIL que usted representa.

Recuerde considerar todos los gastos incluyendo, por ejemplo, recursos humanos, infraestructura, entre otros.

(Indique un solo monto en cantidad de pesos chilenos)

III. Gastos desagregados de la OMIL

III.1 Indique los gastos en que incurre mensualmente la OMIL que usted representa, por concepto de recursos humanos.

Considere todos los gastos en personal, independientemente de la calidad jurídica de cada contrato y de la extensión de cada jornada.

(Indique un solo monto en cantidad de pesos chilenos)

III.2 Indique los gastos en que incurre mensualmente la OMIL que usted representa, por concepto de infraestructura.

Considere todos los gastos en espacios físicos que ocupa la OMIL. Considere el arriendo o impute un arriendo si el espacio es propio. Si el espacio es compartido, estime la fracción que ocupa la OMIL.

(Indique un solo monto en cantidad de pesos chilenos)

III.3 Indique los gastos en que incurre mensualmente la OMIL que usted representa, por concepto de inmobiliario, tecnología y elementos de escritorio.

Considere todos los gastos en muebles que se encuentran en las dependencias que ocupa la OMIL. Además, considere computadores y licencias necesarias para la operación de la OMIL. También, considere gastos en impresión, incluyendo insumos (tinta, papel, etc.). Asimismo, considere el gasto en artículos de escritorio utilizados por el personal que trabaja en la OMIL.

(Indique un solo monto en cantidad de pesos chilenos)

III.4 Indique los otros gastos en que incurre mensualmente la OMIL que usted representa.

Considere aquí todos los gastos no especificados anteriormente, como, por ejemplo, arriendo de espacios para actividades específicas, contratación de servicios puntuales. Si se trata de gastos que se realizan solamente en algunos meses, prorrateélos y estime el gasto mensual. Si ya presentó todos los gastos de la OMIL en las preguntas anteriores de esta sección, conteste "0" (cero).

(Indique un solo monto en cantidad de pesos chilenos)

IV. Fuentes de Financiamiento de la OMIL

IV.1 Indique qué proporción del gasto total de la OMIL presentado en la pregunta 1 es financiado por recursos del FOMIL. Si no lo puede calcular con exactitud, realice una estimación.

(Indique el porcentaje)



