

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

PROGRAMA CAPACITACIÓN EN OFICIOS

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE)

PANELISTAS:

PAULINA GAJARDO S. (COORDINADORA)

ANDREA PERONI F.

JAVIERA BRAVO R.

ENERO - JULIO 2017

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2013 - 2016
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2017: \$ 18.378 millones

I. Descripción general del Programa

El programa Capacitación en Oficios es ejecutado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (en adelante, SENCE), del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Nace con la Ley N° 19.518 en el año 1996. Desde el punto de vista normativo, el programa se enmarca en la misión institucional de SENCE la que se expresa como: “Mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados, personas desocupadas e inactivas, con especial foco en las más vulnerables, a lo largo de su vida laboral, a través de una gestión articulada y con calidad de la orientación, capacitación e intermediación laboral, para contribuir a la productividad de Chile desde sus regiones¹”.

De acuerdo a su matriz de Marco Lógico, el objetivo del programa a nivel de **Fin** es “Contribuir a mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados, personas desocupadas e inactivas, con especial foco en las más vulnerables, para contribuir a la productividad de Chile desde sus regiones”,

El objetivo a nivel de **Propósito** es que “Personas vulnerables entre 16 y 65 años acceden y permanecen en el mercado laboral mediante un servicio integral² de capacitación adecuado a las necesidades del territorio”.

El Programa cuenta con dos componentes, que tienen por objetivo generar competencias laborales con el propósito que las personas se inserten en el mercado laboral, través de la adquisición de capacitación, ya sea en empresas públicas o privadas, o a través de la creación de un emprendimiento. La ejecución del programa se realiza a través de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), inscritos en los registros especial o nacional.

Componente 1: Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral

Es ejecutado a través de OTEC inscritos en el Registro Especial³. Estos organismos se especializan en el trabajo con poblaciones vulnerables, y son las responsables de la formación en el oficio y la inserción en prácticas laborales, así como de la intermediación laboral de los beneficiarios que se capacitan.

¹ Ficha de Definiciones Estratégicas 2015-2018 (Formulario A1 DIPRES).

² El servicio integral incorpora estrategias de intervención especializadas que consideran módulos complementarios a la formación en oficios, tales como tutorías, desarrollo de habilidades blandas, práctica laboral, el acompañamiento respectivo y otros que contribuyen a la permanencia de los usuarios en el programa y generan las competencias técnicas y transversales requeridas para desempeñarse en un puesto de trabajo.

³ El Registro Especial nace junto con la Ley N° 19.518 (art. 46 letra e) de SENCE en el año 1996. A través de la creación del Registro Especial, se genera una línea de capacitación focalizada en jóvenes vulnerables. Luego, se amplía el tramo etario, pero se mantiene el perfil socioeconómico. Los OTEC son Fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, con giro único de capacitación - especializados en el trabajo con poblaciones vulnerables.

Este componente se implementa a través de dos líneas de intervención diferenciadas según el tipo de salida laboral de los usuarios/as: Registro Especial Salida Laboral Dependiente y Registro Especial Salida Laboral Independiente.

Registro Especial Salida Laboral Dependiente

Esta modalidad cuenta con las siguientes fases:

- Fase Lectiva

Considera un mínimo de 250 horas, de las cuales un 60% al menos deben ser relativas al aprendizaje del oficio, y las demás corresponden a competencias transversales, tales como Apresto Laboral, Formación social y personal para el Trabajo, Comunicación Efectiva, Herramientas para la búsqueda de Empleo, Derechos Fundamentales y Tecnologías de la Información; además de otras que puede proponer el OTEC y que son indicadas en las propuestas Técnicas de cada Organismo. Esta fase va acompañada de un subsidio correspondiente a \$3.000⁴ por día asistido a clases.

- Práctica Laboral

La finalidad de esta etapa es insertar a los alumnos/as en calidad de practicantes a un puesto de trabajo de carácter dependiente, cuya naturaleza guarde directa relación con la formación impartida. Esta fase tiene una duración que va de 180 a 360 horas, dependiendo de ciertas variables que debe considerar el Organismo en su propuesta, como tipo de oficio, experiencia de la persona, tipo de curso, etc. Esta fase también va acompañada de un subsidio correspondiente a \$3.000 por día asistido a la práctica.

- Intermediación Laboral

Es una etapa integral y transversal al programa en la que el Organismo técnico apoya a los alumnos en el proceso de búsqueda de un trabajo a través de la confección curricular y presentación a una entrevista de trabajo. Considera un tiempo de tres meses para que el OTEC pueda colocar al alumno.

Registro Especial Salida Laboral Independiente

Esta modalidad considera una fase lectiva de las mismas características que aquella del Registro Especial Salida Laboral Dependiente, y cuenta además con una fase de seguimiento. Para las personas que optan por una formación cuya salida laboral es independiente, al inicio del proceso de postulación se aplica un diagnóstico a todos los postulantes para identificar habilidades emprendedoras.

- Seguimiento

En esta etapa, se desarrolla la preparación de un plan de negocio que incluye la compra de herramientas por un valor de \$200.000 (guiada por el OTEC) y un proceso de acompañamiento con sesiones grupales e individuales dentro de los 3 meses siguientes. Este proceso de acompañamiento considera visitas mensuales en terreno a los emprendimientos y asesoría en materias tales como estrategias de venta, contabilidad,

⁴ Monto de libre disposición por parte del alumno/a.

análisis normativo y legal, y en general, todos los aspectos que se relacionen con el desarrollo del Plan de Negocios.

Componente 2: Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral dependiente en sectores productivos priorizados

Este componente se ejecuta a través de organismos de capacitación que deben estar inscritos en Registro Nacional Público de OTEC, y se le denomina línea Sectorial. Estas OTEC son instituciones especializadas en impartir formación en oficios demandados por los sectores productivos priorizados de acuerdo a las especificaciones técnicas del sector y los planes formativos que elabora SENCE. Esta línea surge en el año 2012 para abordar la necesidad de capacitación por déficit de mano de obra calificada detectada en algunos sectores productivos. A partir de este diagnóstico, se genera la especialización de las capacitaciones y se levantan mesas sectoriales integradas, por ejemplo, por la Cámara Chilena de la Construcción, Salmon Chile; Ministerio de Transporte; Corma; Veta Minera de Fundación Chile y SERNATUR, en conjunto con SENCE. Esta línea se encuentra abierta a todos los sectores productivos que presenten la necesidad de capacitación específica.

Se rige por planes formativos que elabora la Unidad Curricular de SENCE articulado con las mesas sectoriales⁵. Estos planes de formación son licitados para su ejecución y se deben regir de acuerdo a lo que ya se encuentra establecido en las correspondientes Condiciones Administrativas. Las capacitaciones se ejecutan a través de Organismos Técnicos pertenecientes al Registro Nacional de OTEC, que cumplan con las especificaciones del oficio demandado por el sector productivo.

El componente consta de una *Fase Lectiva* que considera un mínimo de 180 horas, de las cuales un 60% deben ser relativas al aprendizaje del oficio (Competencias Técnicas), y las demás corresponden a Competencias Transversales (las que corresponden a módulos complementarios cuyo objetivo es perfeccionar la formación técnica en torno a las habilidades requeridas para mejorar la inserción laboral, donde se incorporan temas como el uso de tecnologías y herramientas de empleabilidad).

⁵ Esta articulación se realiza dentro del año anterior al proceso licitatorio, en base a las coordinaciones que debe realizar la Unidad de Estudios para la ejecución de los distintos programas del servicio.

Población Potencial y Población objetivo

La Población Potencial y la Población Objetivo del programa corresponde a hombres y mujeres, entre 16 y 65 años, que pertenecen al 60% más vulnerable de la población nacional según la medición realizada por el Registro Social de Hogares⁶. Al ser la población potencial igual a la objetivo, se pone de manifiesto que el programa ha decidido no aplicar otro criterio de subfocalización posterior en el cual enfocar la intervención.

Las características generales de la población potencial y objetivo, que presenta el problema, indicadas por el programa, son las siguientes:

- i) bajos niveles de escolaridad y escaso acceso a la educación superior,
- ii) presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente,
- iii) escasas redes de apoyo institucional⁷ y,
- iv) no han accedido anteriormente a programas de formación laboral^{8 9}.

A continuación se presenta la población potencial/objetivo y la población que se estima atender (meta), entre los años 2013 y 2016.

Tabla 1: Población Potencial y Objetivo Período 2013-2016

Año	Población Potencial/objetivo¹⁰	Población Meta¹¹	Cobertura de Población Meta respecto de la Potencial/Objetivo (%)
2013	4.977.241	27.048	0,54%
2014	4.977.241	21.308	0,43%
2015	6.036.377	12.774	0,21%
2016	6.274.560	10.306	0,16%
2017	5.192.781	10.124	0,19%
% Variación 2013-2016	26,%	-50,1,%	

Fuente: SENCE, 1. Ficha de Antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico, 2017.

⁶ O el mecanismo que determine para ello el Ministerio de Desarrollo Social. En la actualidad corresponde al Registro Social de Hogares, ver: República de Chile. Determina Procedimiento y Método de Cálculo de la Calificación Socioeconómica, del Decreto Supremo N°22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social, 24 de diciembre, 2015. Durante el periodo de evaluación se ha definido según el instrumento de focalización vigente, por ejemplo Ficha de Protección Social (2012-2015),

⁷ Refiere a la capacidad de vinculación de la persona con la institucionalidad, al capital de relaciones con el aparato público o sectores privados, que le permita acceder a bienes o servicios, a fin de resolver su situación de vulnerabilidad.

⁸ SENCE. (2016). Informe de Descripción de Programas Sociales .Capacitación en Oficios. Santiago de Chile: MDS.

⁹ SENCE. (2017). 1. Ficha de Antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico. Santiago de Chile: DIPRES

¹⁰ Para los años 2013 y 2014 la fuente de información es la Ficha de Protección Social (FPS), y el dato presentado corresponde al 40% de la población más vulnerable según ese instrumento. En esos años el programa focalizaba a esa proporción de la población. La cifra tanto del 2013 como 2014 es la misma, producto que no fue factible actualizar durante el año 2014. Para el año 2015 la población se amplía hasta el tercer quintil, focalizando en el 60% más vulnerable de la población según FPS. Es en el año 2016 donde el instrumento de focalización cambia y se comienza a hacer uso de la nueva Clasificación Socioeconómica construida a partir del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social, el dato que se presenta en la tabla anterior para ese año es calculado sobre esa fuente de información. Fuente: SENCE, Minuta Anexo 3, 2017.

¹¹ La meta se estima según disponibilidad presupuestaria, con base a ello se observa el comportamiento de los componentes en el año anterior y la proyección de la capacidad de atención.

El programa Capacitación en Oficios, a través de sus dos componentes, registra los siguientes Beneficiarios Efectivos¹²:

Tabla 2: N° de Beneficiarios Efectivos, por Componentes Años 2013-2016

Componentes	2013	2014	2015	2016	% Variación 2013-2016
Componente 1. Registro Especial: Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral	18.433	12.483	10.795	5.196	-71.8%
Componente 2. Sectorial: Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral en sectores productivos priorizados	4.266	1.866	1.715	566	-86.7%
Total	22.699	14.349	12.510	5.762	-74.6%

Fuente: Plataforma SIC y SAP de SENCE/ Unidad de Estudios, SENCE.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la tasa de variación de beneficiarios entre 2013 y 2016 es negativa, sobre un 70%, siendo mayor en el caso del componente dirigido a los sectores productivos. Posiblemente personas que postularon al programa en el año 2013, a partir del 2014 hayan preferido postular al programa Más Capaz, redirigiéndose hacia dicha intervención.

¹² Se entenderá por beneficiarios efectivos a aquellos que comenzaron los cursos en el año calendario.

II. Resultados de la Evaluación

Justificación del programa

El problema que da origen a Capacitación en Oficios es la existencia de barreras de acceso al mercado laboral que poseen las personas en situación de vulnerabilidad, las que se expresan en la nula o muy escasa experiencia laboral dependiente, la falta de oportunidades para acceder a estudios formales, así como a programas de capacitación orientados a mejorar su empleabilidad¹³.

Existe un problema de desigualdad en el acceso a capacitación o perfeccionamiento (capital humano) para este segmento de la población. Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN 2015), es posible constatar que las personas de los primeros quintiles de ingreso son las que presentan mayores tasas de escolaridad incompleta, por ejemplo, un 44% de personas en el primer quintil posee educación básica incompleta o no posee educación formal, un 35% y 29% en el segundo y tercer quintil, respectivamente.

Este hecho tendría como consecuencia que las personas en situación de vulnerabilidad tienen menos posibilidades para aumentar su empleabilidad, ya sea a través de su inserción laboral dependiente o del desarrollo de estrategias para generar ingresos autónomos. En efecto, según CASEN 2015, la tasa de desocupación del primer quintil de ingreso autónomo es de un 19,8%, considerablemente superior a la tasa de desocupación nacional (7,6%), e inclusive bastante distante de las tasas presentadas por el segundo y tercer quintil que corresponden a 9,6% y 6,6%, respectivamente.

Si bien el problema que aborda el programa - la existencia de barreras de acceso al mercado laboral- responde a un conjunto de factores, los dos principales corresponden a los bajos niveles de escolaridad y escaso acceso a la educación superior que poseen las personas de los sectores más vulnerables.

Que el Estado asuma ciertas dimensiones del bienestar, se vincula con el concepto de bienes meritorios, es decir, asegurar la provisión de bienes y servicios en aquellos casos donde falla la asignación de recursos a través de los mercados (bienes públicos, externalidades) o de avanzar hacia la equidad social a través de iniciativas que reduzcan la pobreza, favorezcan la inclusión social o generen una mejor distribución de oportunidades y resultados.

En la esfera de las políticas de capacitación laboral al Estado le interesa la acumulación de capital humano en los trabajadores, especialmente en aquellos de menores niveles de ingresos, quienes tienden a ser los que presentan los mayores déficits en su formación educacional previa y que, en principio, más se verían favorecidos por este tipo de acciones¹⁴.

¹³ SENCE. (2016). Informe de Descripción de Programas Sociales .Capacitación en Oficios. Santiago de Chile: MDS.

¹⁴ Larrañaga O. et al., 2011.

El problema que da origen al programa, esto es, la existencia de barreras de acceso al mercado laboral que poseen las personas en situación de vulnerabilidad, tiene una importante relevancia social, que justifica la intervención del Estado, en tanto se mantengan las condiciones de desigualdad social en el acceso a la educación formal y a las oportunidades de capacitación o profesionalización de los integrantes de la sociedad.

A juicio del panel, la intervención del Estado para dar respuesta al problema de acceso a la formación y capacitación es imprescindible y el Programa propone acciones que están orientadas en dicha dirección. Se evalúa positivamente que a través de procesos como el de práctica laboral e intermediación laboral, las personas que participan del programa puedan adquirir competencias y habilidades que mejoran su empleabilidad y adquieren experiencia en la búsqueda y permanencia en puestos de trabajo. Además de los servicios antes señalados, la intervención en su fase lectiva incorpora herramientas de aprendizaje transversales que aportan a la formación integral de los participantes.

Respecto de la Población Potencial /Objetivo, el programa cuenta con una definición: “hombres y mujeres de 16 a 65 años, correspondiente al 60% más vulnerable del país, según el Registro Social de Hogares”. Dicha población se ha caracterizado en relación a variables como sexo, edad, educación, aporte a los fondos de cesantía, ingreso, composición del hogar, según los tres primeros Tramos de la Caracterización Socio Económica del Registro Social de Hogares (40%CSE, 50%CSE, 60%CSE), ello permite observar un perfil general ad hoc a la definición de la Población Potencial/Objetivo, en tanto se utiliza el mismo instrumento para definirla y caracterizarla, y efectivamente presentan características compartidas. El Panel, ha revisado las estadísticas a nivel país, según CASEN, y el perfil de la población pobre/ quintiles, presenta las mismas características.

El Programa identifica las siguientes características específicas de la población que presenta el problema: “i) bajos niveles de escolaridad y escaso acceso a la educación superior; ii) nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; iii) escasas redes de apoyo institucional y, iv) no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”. De acuerdo a la información entregada para su caracterización, y complementada por el Panel, es posible comprobar las condiciones educacionales. En relación a la variable: “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”, los antecedentes de la CASEN permiten comprobar que en los primeros tres quintiles las personas que reciben capacitación se encuentran por debajo del promedio nacional (11%), aunque no es posible indicar si antes han accedido o no a la capacitación. En relación a la variable: “presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente”, de acuerdo a la CASEN es posible afirmar que los primeros tres quintiles se encuentran por debajo del promedio nacional (77,5%) en relación a su situación contractual actual: asalariado, pero no es posible afirmar la experiencia acumulada (nula o escasa). Finalmente, en relación a la variable: “escasas redes de apoyo institucional”, no se presenta información al respecto.

Por lo tanto, existe un vacío de información empírica acerca de: “presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; escasas redes de apoyo institucional y, “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”. Tal ausencia de información, no pone en duda las variables mencionadas, pero sí debilita al Programa en relación al conocimiento que tiene acerca de su población Potencial/Objetivo.

La estipulación de criterios de focalización, refiere a la identificación de un grupo dentro de la población potencial que tiene más restricciones para acceder de alguna forma a los bienes o servicios que ofrece el programa¹⁵. En el presente caso, tal distinción no existe, porque la definición de la Población Potencial se realiza desde las categorías del instrumento de focalización que se usa en Chile, el Registro Social de Hogares, por ende la definición de la Población Potencial ya está focalizada y subsume a la Población Objetivo, siendo las mismas. Asimismo, en consulta al Programa, sobre éste punto, señala: “el programa no considera a la fecha realizar un cambio en la focalización. Cabe señalar que la población a atender se encuentra determinada en los Decretos que rigen el Programa, por lo que su modificación debe obedecer a una justificación anexa” (SENCE, Minuta de respuesta al Panel, 19 de junio, 2017)

Ahora bien, si el programa lograra generar antecedentes sobre las variables mencionadas (“presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; escasas redes de apoyo institucional y, “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”) y respaldarlas, es probable que emerja un subgrupo poblacional más específico, constituyendo la Población Objetivo.

Por otro lado, la no distinción entre población potencial y población objetivo, refiere a una magnitud sobre 6 millones de personas, que no es posible alcanzar en un escenario de política pública según contextos actuales. Ante esta constatación, el Panel asume que la opción del Programa dice relación con entregar un servicio a una población amplia, que presenta el problema, y que el proceso de autofocalización, regula la inclusión. Frente a ello, el Panel considera que debiese mantener la estrategia actual de entrega de bienes y servicios, pero que debería reorientarse a los sectores poblacionales que más afección presentan sobre el problema. Por ejemplo, el promedio de edad de los participantes del programa es de 30 años, si se observa la relación con la pirámide poblacional, del 60% más vulnerable, el tramo de mayor población, se ubica entre los 50 y 65 años, desde dicho punto de vista, el programa no llega al subgrupo poblacional de mayor presencia. En definitiva, refiérese a revisar los subperfiles de la población potencial, a fin de identificar mayor incidencia del problema en la misma, conducente a establecer la población objetivo.

¹⁵ Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto. Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías. División de Control de Gestión, Santiago, Junio 2015.

- **Eficacia y Calidad**

Al analizar la **Eficacia** del programa, el objetivo a nivel de propósito se traduce en responder con una oferta que permita aumentar el acceso y permanencia a un empleo de los/as beneficiarios/as, mediante acciones de capacitación en oficios, de empleabilidad y transversales. Lo que se puede afirmar, es que de aquellas personas que no cotizan antes de ingresar al programa, en el período 2013-2015 sólo alrededor del 30% acceden a un empleo formal post programa.

**Tabla 3: Indicador de Propósito del Programa
Beneficiarios que acceden al mercado laboral
(2013-2015)**

Enunciado	Fórmula	Cuantificación		
		2013	2014	2015
<u>Eficacia - Resultado Final</u>	(N° de beneficiarios en el año t que presentan al menos 2 cotizaciones entre el cuarto y el sexto mes de egreso y previo al ingreso del programa no presentaban cotizaciones/ N° total de usuarios aprobados del programa en el año t que previo al ingreso del programa no presentaban cotizaciones) *100.			
Acceso al empleo: Porcentaje de beneficiarios que acceden al mercado de trabajo.		$\frac{665}{1.982}$	$\frac{1.223}{4.568}$	$\frac{1.312}{4.276}$
		33,5%	26,7%	30,6%

Fuente: Información Proporcionada en Anexo 2b por el Programa Capacitación en Oficios (SENCE).)

Si analizamos la situación ocupacional de los usuarios, al momento de inscribirse en el Programa, sólo alrededor del 9% de estos se declaran como Inactivos de acuerdo a la información proporcionada por el programa. Se puede apreciar un descenso del número de beneficiarios que se auto declaran como inactivos en los años de esta evaluación, con una caída sostenida hacia el 2015. Este dato, es interesante a la hora de analizar el indicador de Propósito antes descrito, ya que al parecer los beneficiarios que están insertos en el mercado laboral al finalizar su paso por el programa son en su mayoría personas que al ingresar al mismo estaban ocupadas en el mercado informal o en condiciones precarizadas, o desocupadas.

**Tabla 4:
Porcentaje de usuarios que se declaran Inactivos al ingreso del Programa
(201-2015)**

Año	Inactivos	Total Inscritos	% Inactivos
2013	2.324	22.699	10,2
2014	1.245	14.349	8,7
2015	1.030	12.510	8,2
Total	4.599	49.558	9,3

Fuente: Elaboración propia según Bases de Datos del Programa Capacitación en Oficios (SENCE)

Por otra parte, en el programa participa un número importante de personas que al momento de iniciar la capacitación estaban trabajando formalmente y más de la mitad de ellos continuaron empleándose en el mercado formal en el período 2013-2015, incluso alcanzando este indicador a 66% el 2015. A juicio del panel, estas cifras podrían estar reflejando que, en una alta proporción, los participantes del programa acceden a oportunidades de capacitación para perfeccionar y/o actualizarse en algún oficio en el que ya se encuentran trabajando, por lo que sería interesante conocer si el beneficiario inserto laboralmente se desempeña en el oficio estudiado. Esta información no ha sido posible obtenerla con las bases de datos disponibles.

**Tabla 5: Indicador de Propósito del Programa
Beneficiarios que permanecen en el mercado laboral
(2013-2015)**

Enunciado	Fórmula	Cuantificación		
		2013	2014	2015
<u>Eficacia - Resultado Final</u>	(N° de beneficiarios en el año t que presentan al menos 2 cotizaciones entre el cuarto y el sexto mes de egreso y previo al ingreso del programa presentaban cotizaciones/ N° total de usuarios aprobados del programa en el año t que previo al ingreso del programa presentaban cotizaciones) *100.			
Acceso al empleo: Porcentaje de beneficiarios que permanecen en el mercado de trabajo.		$\frac{1.064}{2.005}$	$\frac{2.935}{5.512}$	$\frac{966}{1.466}$
		53%	53,2%	65,8%

Fuente: Información Proporcionada en Anexo 2b por el Programa Capacitación en Oficios (SENCE)

A juicio del Panel, el programa ha contribuido al cumplimiento del objetivo a nivel de propósito en tanto contribuye a mejorar la empleabilidad de las personas, focalizando su acción en los más vulnerables. Esto se ve reflejado en el acceso al mercado laboral de los beneficiarios en alrededor del 40% de los egresados del programa, orientando la intervención para dar respuesta a las necesidades y requerimientos de los distintos usuarios según su situación ocupacional (ocupados, desocupados o inactivos), lo que es coherente con el diagnóstico que subyace al programa en el sentido de mejorar las barreras de acceso a capacitación dados los bajos niveles de escolaridad y acceso a educación superior de la población objetivo del programa.

A juicio del Panel, los resultados del indicador de Propósito del Programa estarían en línea con el comportamiento del mercado laboral en esos años. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la asociación entre ambas variables no es necesariamente directa, ya que el acceso al mercado laboral de los beneficiarios se ve también afectado por otros factores (demanda laboral de los sectores productivos priorizados, entre otros).

**Tabla 6: Inserción Laboral Beneficiarios según Componente
2013-2015**

Indicadores	Componente	2013	2014	2015
Inserción Laboral: Porcentaje de beneficiarios que acceden al mercado laboral	Componente 1 (Registro Especial)	43,3%	39,0%	38,1%
	Componente 2 (Línea Sectorial)	No aplica	51,2%	46,4%

Fuente: Información Proporcionada en Anexo 2b por el Programa Capacitación en Oficios (SENCE)

Al analizar los resultados de la inserción laboral según componente, se observa que en el Componente 2 (Línea Sectorial), prácticamente la mitad de los usuarios que participan en esta modalidad se encuentra inserto en el mercado laboral formal al egreso del programa, indicador levemente superior al del Componente 1 (alrededor del 40%). Se debe considerar que el modelo de intervención del Componente 2, incorpora mesas técnicas para el levantamiento de demandas del sector productivo, y que además, ésta línea capacita, mayoritariamente, a trabajadores ocupados para mejorar su desempeño en los puestos de trabajo.

▪ *Análisis de Focalización*

En relación a la definición de la población potencial/objetivo, el Panel considera que la focalización se da *per se* a través de la inscripción online, donde se chequean los datos del postulante con el Registro Social de Hogares, (o a través de los instrumentos de focalización utilizados en los años anteriores), excluyéndose de manera automática a quienes se encuentran sobre el 60% de la población más vulnerable. Ahora bien, si se profundiza el análisis según las variables de contexto (región, edad, sexo) y aquellas vinculadas a la identificación del problema en la población, los niveles de focalización varían, por ejemplo no queda evidencia el criterio de distribución regional adoptado (ya que no coincide con niveles de pobreza ni con sectores productivos prioritarios. Ante lo cual el Panel indica la necesidad de subfocalizar a fin de acortar la brecha entre la Población potencial y la magnitud de los beneficiarios.

En segundo lugar, si se compara las características de la población beneficiaria, con la población potencial/objetivo, llama la atención las siguientes distancias:

- Los niveles educacionales descritos en la PP, no se condicen con quienes acceden al programa, por ende, hay un error de inclusión según la descripción inicial, ya que se estarían beneficiando a personas que no responden al nivel educacional mínimo. Ante lo cual, el Programa no ha entregado información aclaratoria, generándose una contradicción. Las hipótesis del Panel, son las siguientes: i) problema del instrumento de inscripción: ¿el RSH no registra adecuadamente esta variable, o estas personas provienen de la Ficha de Protección Social?, y no se pesquisa adecuadamente; ii) problemas en los criterios de selección, aceptando las OTEC un perfil más educado, según el requerimiento del oficio; iii) dado que en Chile, la enseñanza media es

obligatoria, y por ende alcanzar dicho nivel educativo no es un logro extraordinario, no se vuelve extraño que el 63,7% de los beneficiarios concluyan la secundaria¹⁶.

- *Análisis de Cobertura*

Si se observa la cobertura del programa, (población beneficiaria efectiva en relación a la población potencial/objetivo), se puede apreciar una brecha creciente en el período evaluado (de 0,5% a 0,09%), a un valor de cobertura similar al programa Más Capaz (0,11%)¹⁷. El Panel considera que el aumento de la población potencial y la disminución de los beneficiarios genera un proceso de subcobertura crónico, no permitiendo abordar el problema que presenta la población. Ante lo cual corresponde observar otras variables que definen a la población potencial/objetivo a fin de acortar dicha brecha.

Tabla 7:
Población Potencial/Objetivo, Población Meta y Población Beneficiaria

Año	Población Potencial/Objetivo (a)	Población Meta (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Población Meta en relación a la Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Meta (c)/(b)
2013	4.977.241	27.048	22.699	0,54%	84%
2014	4.977.241	21.308	14.349	0,43%	67%
2015	6.036.377	12.774	12.510	0,21%	98%
2016	6.274.560	10.306	5.762	0,16%	56%
%Variación 2013-2016	26%	-50,1,%	-75%	-60%	-33%

Fuente: Elaboración del Panel con base a datos SENCE. Corregido según actualizaciones enviadas por el SENCE (Minuta de Respuesta 19 de junio)

- *Análisis de las Metas Planificadas por el Programa*

El análisis de cobertura debe complementarse con el análisis en relación a las metas planificadas por el programa. En especial, los datos que relacionan la población potencial/objetivo y la población meta, así como la relación entre la población meta y la población beneficiaria efectiva, como se puede apreciar en la tabla anterior.

La relación entre las metas de población planificadas por la institución y la población potencial/objetivo del programa; así como la relación entre los beneficiarios y la citada población meta. De manera agregada, a partir del año 2015 las metas se reducen a cifras cercanas al 50% en relación al bienio anterior. Y los beneficiarios manifiestan un comportamiento descendente en todo el período de evaluación (-75%). Asimismo, en

¹⁶ Ver: la tasa de graduados de Educación Media se ha mantenido prácticamente constante desde 2005, en el año 2011 alcanza el promedio de la OCDE de 83% (86% en el caso de las mujeres y 80% para los hombres). Ref: MINEDUC, Serie Evidencias, 2013, Santiago de Chile, pag. 4

¹⁷ Informe Final de Evaluación Programa Más Capaz, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. 2015. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago, pág. 62.

relación al cumplimiento de las metas, se observa un descenso significativo (-33%). La explicación acerca de la disminución de las metas refiere al cambio de prioridades en el SENCE, con la creación del programa Más Capaz (2014) y la consiguiente disminución presupuestaria^{18 19} en el marco del requerimiento presidencial para aumentar las políticas de capacitación dirigidas a un sector poblacional más focalizado, y la imposibilidad de cubrir un mayor número de beneficiarios, mediante una estrategia de intervención distinta,²⁰ desde el programa Capacitación en Oficios²¹.

Respecto de la dimensión de **Calidad**, se valora positivamente la existencia de mediciones de satisfacción de los usuarios del programa que el Servicio desarrolla permanentemente en todos sus programas. A nivel de propósito del programa, la medición de este indicador no presenta variaciones significativas en el período, un 71% de los usuarios de ambos componentes se declaró satisfecho con el programa al egreso del año 2013, un 74% en 2014 y 72% en los años 2015 y 2016, respectivamente.

Sin embargo, al analizar el indicador a nivel de componentes, se presentan algunas diferencias según el año y la modalidad de la intervención. Como se puede observar en la Tabla 8, la satisfacción de usuarios que participaron del Componente 1 se mantiene relativamente estable según año, registrando la tasa más alta en el año 2014 (75%) y la más baja (69%) durante el año 2015. Por su parte, la satisfacción neta de los usuarios que participan en el Componente 2, registra una tasa de evaluación positiva más alta durante el año 2015, alcanzando a un 76,4%.

**Tabla 8: Índice de Satisfacción Neta por Componente
Período 2013-2016**

Componentes	2013	2014	2015	2016
Componente 1: <i>Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral</i>	71,8%	75%	69%	73,4%
Componente 2: <i>Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral en sectores productivos priorizados</i>	No aplica	73%	76,4%	72,4%

Elaboración propia en base información proporcionada por SENCE.

Es importante señalar que las dimensiones mejor evaluadas que se constata en los estudios realizados por el SENCE²² son “Evaluación del curso”, específicamente en la sub-dimensión evaluación del desempeño del docente. Por contraste, las áreas que presentan mayores debilidades se concentran en la lentitud de los procesos de

¹⁸ Minuta de Respuestas realizadas por el Programa Capacitación en Oficios, 19 de mayo, 2017.

¹⁹ Cabe recordar que en el año 2013, el Programa Capacitación en Oficios era prioridad gubernamental, por ende el presupuesto asignado era mayor.

²⁰ El objetivo del programa Más Capaz es capacitar e insertar laboralmente a 300 mil mujeres y 150 mil jóvenes vulnerables en el periodo 2014-2018.

²¹ Los responsables del programa no presentaron explicación de los motivos de la disminución en el cumplimiento de la meta en el año 2016,

²² Informes de Resultados de Satisfacción para ambas modalidades, Registro especial y Sectorial, disponibles para el año 2013 y 2014 a los cuales tuvo acceso el Panel.

postulación (tiempo transcurrido entre la postulación y el aviso de aceptación en el curso) y el equipamiento para actividades prácticas pertinentes al curso (cantidad de acuerdo al número de alumnos y estado del equipamiento).

- **Economía y Eficiencia**

Desde el punto de vista de la **Economía**, a continuación, se presentan los resultados de ejecución y planificación presupuestaria.

Tabla 9: Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2013-2016 (Miles de \$ 2017)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Presupuesto Vigente del programa (b)	Gasto Devengado (c)	%(c/b) Ejecución Presupuestaria	%(c/a) Planificación Presupuestaria
2013	\$ 48.721.783	\$ 26.946.833	\$ 20.059.759	74,4%	41,2%
2014	\$ 56.906.676	\$ 31.194.760	\$ 24.911.299	79,9%	43,8%
2015	\$ 19.725.169	\$ 21.094.766	\$ 20.948.307	99,3%	106,2%
2016	\$ 19.687.236	\$ 13.603.712	\$ 13.591.124	99,9%	69,0%

Fuente: Sence.

Entre enero y abril se llevan a cabo los procesos licitatorios de la oferta programática y luego el proceso de producción de la capacitación tiene una duración promedio de 8 meses. Es decir, el Programa tiene una formulación de ejecución presupuestaria que concluye al año inmediatamente siguiente, considerando la pre liquidación y liquidación final de los cursos para el ejercicio presupuestario siguiente.

En los años 2013 y 2014, el presupuesto inicial considera tanto los recursos necesarios para cerrar los cursos iniciados en los años anteriores como los recursos totales para los cursos que iniciarían ese año. Considerando que estos últimos recursos no se alcanzaban a ejecutar, debido al proceso licitatorio y de producción, SENCE terminaba devolviéndolos a la DIPRES. Lo anterior explica los bajos niveles de planificación presupuestaria en esos años. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, tanto el año 2013 como 2014 las liberaciones de recursos (presupuesto inicial – presupuesto vigente) sobrepasaban el 50%, los cuales eran liberados en el mes de noviembre, fecha en la que era muy difícil redestinar a otros programas o a otras entidades. La ejecución presupuestaria en esos años es de 75% y 80%, respectivamente. Si bien este porcentaje es alto, se espera un valor cercano al 100% dado el ajuste que se realiza entre el presupuesto vigente e inicial.

A contar del año 2015, el presupuesto del Servicio se estructura, en acuerdo con DIPRES, en base a una ejecución presupuestaria que concluye al año inmediatamente siguiente. Este proceso, tal como fue diseñado, ha permitido entre otros avances, eficientar el uso de los recursos, tal como se puede apreciar en la Tabla anterior, en donde a contar del año 2015 aumenta considerablemente la ejecución presupuestaria. En este contexto, el presupuesto anual se estructura en aproximadamente un 40% para ejecución de arrastre del año anterior, y un 60% para la inversión nueva. Lo anterior se ve reflejado en que el indicador de planificación presupuestaria mejoró alcanzando valores cercanos de 106% y 69%, en los años 2015 y 2016, respectivamente, mientras que la ejecución presupuestaria alcanza valores de 100%, que es lo adecuado.

En los años 2015 – 2016 se trabajó tanto en adelantar procesos internos como también en la estimación más certera de los gastos de arrastre, para así disminuir la diferencia

entre presupuesto inicial y vigente. Además, desde el año 2014, se está llevando a cabo un programa de Fortalecimiento Institucional, a partir de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Dentro de este Programa de Fortalecimiento, se han diseñado e implementado mejoras que permitan que la fase de pre liquidación y liquidación de los Programas que ejecuta SENCE puedan ser realizadas en un plazo menor. Dentro de las mejoras destacan: iniciar el establecimiento de estructuras organizacionales estandarizadas en cada una de las Direcciones Regionales, el Fortalecimiento de la estructura de dotación de personal del Servicio y la puesta en producción de un Sistema de Registro de Asistencia Electrónica que permitiría optimizar los procesos que hoy se realizan de manera manual, lo que hoy aún no se implementa debido a que se encuentra en el proceso de evaluación para la posterior implementación.

Cabe destacar que, dado la fórmula de cálculo de los pagos, siempre van a existir diferencias entre los montos licitados (lo adjudicado) y lo que se termina ejecutando, ya que esto último depende de niveles de asistencia y de deserción. Una medida que se tomó el año pasado para evitar la devolución de recursos a DIPRES, fue reasignar el gasto del subtítulo 24 entre programas del SENCE.

El principal problema que se aprecia de la situación descrita es el tiempo y recursos humanos que se requieren para el pago de la pre liquidación y liquidación de los cursos.

Se solicitó al Programa la estimación del gasto total asociado a cada curso iniciado en el período de evaluación, independiente de la fecha de ejecución del gasto. Se sumaron los pagos asociados a los cursos que se iniciaron el año t (es decir, la cohorte t), independiente si se pagaron (y/o emitieron factura) en otro año calendario.

Tabla 10: Gasto total asociado a cursos, por cohorte, 2013 – 2015 (miles de \$ 2017)

	2013		2014		2015		Variación 2013-2015
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
Componente 1	20.270.524	76%	16.351.430	83%	13.762.814	83%	-32%
Componente 2	6.343.084	24%	3.365.730	17%	2.866.347	17%	-55%
Total	26.613.608	100%	19.717.160	100%	16.629.161	100%	-38%

Fuente: Elaboración propia en base a Pagos cursos SEC y RE.

Como se observa en la tabla anterior, el Componente 1 es el de mayor importancia relativa durante el período de evaluación. Específicamente, este componente ha representado entre el 76% y 83% del gasto total asociado al programa. Lo anterior podría explicarse porque la distribución de componentes, por una parte, sigue más bien una tendencia histórica y, además, el Componente 2 requiere que el sector productivo manifieste la necesidad y demande personas capacitadas.

Además, se descompone el gasto asociado a los cursos de una misma cohorte, por fase del proceso productivo: Fase lectiva, Práctica laboral o Seguimiento (dependiendo si es

salida dependiente o independiente) e Intermediación laboral (solo para componente 1²³). Para el Componente 1, salida dependiente, se observa que la Fase lectiva concentra más del 90% del gasto. Esta importancia relativa ha aumentado en el tiempo representando el 97% para el año 2015. Para salida independiente, se observa una composición similar a la de la salida dependiente.

Finalmente, en el ámbito de la **Eficiencia**, la forma de medir el resultado o logro del propósito (denominador del indicador de eficiencia), en primera instancia considerará la misma variable del indicador de eficacia a nivel de propósito, es decir, el número de beneficiarios que presentan al menos 2 cotizaciones entre el cuarto y el sexto mes de egreso. Luego, se ampliará esta definición considerando el número de beneficiarios que al menos presentan una cotización en los 12 meses posteriores al egreso. Lo anterior se debe a que la evidencia internacional respecto al impacto de programas de capacitación considera un periodo entre 6 meses a 1 año como el requerido para el logro del propósito (resultados corto plazo)²⁴.

Además, como numerador de este indicador se utiliza la estimación del gasto por cohorte según año de egreso o término de cada curso ponderado por la tasa de aprobación. Se pondera por tasa de aprobación porque el pago total por cada curso considera el pago por quienes no cumplen el requisito de asistencia para su aprobación. Se utiliza el gasto por cohorte según año de egreso porque el número de beneficiarios que tiene cotizaciones, ya sea entre el cuarto y sexto mes o en los 12 meses, se definen a partir del año de egreso, el cual en la mayoría de los casos corresponde al año siguiente del inicio. Dado el periodo de evaluación y la información disponible, no fue posible realizar esta estimación para el año 2013 ya que no se cuenta con la información necesaria de los cursos que iniciaron el año 2012 y terminan el 2013 (gasto y tasa de aprobación). La gran diferencia que se observa entre las dos definiciones de cohorte es que cuando se define respecto al año de egreso, en el 2014 se concentran la mayor cantidad de cursos²⁵ y por ende un mayor gasto por cohorte ajustado por tasa de aprobación. Lo anterior también explicaría el alza de número de beneficiarios con cotizaciones en el 2014 (debido a que ese año egresaron más personas).

²³ El componente 2 solo tiene la fase lectiva.

²⁴ "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral", Sergio Urzúa y Esteban Puentes, Banco Interamericano de Desarrollo, NOTAS TÉCNICAS # IDB-TN-268, Diciembre 2010

²⁵ Cuando se considera el año de inicio para definir cohorte, el año 2014 concentra 622 cursos, y si se considera el año de egreso, el año 2014 concentra 821 cursos.

Tabla 11
Gasto ponderado por %aprobación por Beneficiario que se inserta o se mantiene en el mercado laboral entre mes 4 y 6 desde el egreso, cohorte según año término cursos Componente 1, 2014-2015 (Miles de \$ 2017)

Variable / Componente	2014	2015
Gasto cohorte considerando %aprobados (M\$)	11.778.900	4.737.203
Beneficiarios con al menos una cotización entre mes 4 y 6 posteriores al egreso.	3.235	1.788
Gasto Promedio por Beneficiario que se inserta o mantiene en el mercado laboral	3.641	2.649

Elaboración propia en base información proporcionada por SENCE

Tabla 12
Gasto ponderado por %aprobación por Beneficiario que se inserta o se mantiene en el mercado laboral en 12 meses desde el egreso, cohorte según año término cursos Componente 1, 2014-2015 (Miles de \$ 2017)

Variable / Componente	2014	2015
Gasto cohorte considerando %aprobados (M\$)	11.778.900	4.737.203
Beneficiarios con al menos una cotización en 12 meses posteriores al egreso.	5.664	2.890
Gasto Promedio por Beneficiario que se inserta o mantiene en el mercado laboral	2.080	1.639

Elaboración propia en base información proporcionada por SENCE

Considerando el indicador en los años 2014 y 2015 observamos que el gasto por beneficiario inserto o mantenido en el mercado laboral para el componente 1 ha variado entre \$2 millones y M\$1.639, si se considera 12 meses desde el egreso, y entre M\$2.649 y M\$3.641, si se consideran solo entre 4 y 6 meses del egreso. Se aprecia que el gasto por cohorte y los beneficiarios con cotizaciones están correlacionadas positivamente (mientras más se gasta en cada componente, más beneficiarios con cotizaciones existen). Específicamente, con la información de los años 2014 y 2015 se observa que una disminución en el gasto (60%) fue acompañada por una disminución de menor proporción en el número de personas con cotizaciones. De lo anterior, dado la poca cantidad de datos como también por la existencia de otros factores que influyen en el cambio de las variables que componen este indicador, y porque no existen antecedentes respecto a que se haya producido algún cambio en el diseño o producción del componente, no se puede concluir que este cambio en el indicador represente una mayor eficiencia.

A modo de referencia, no se cuenta con indicador similar para programas como el Más Capaz.

A continuación, se presentan las estimaciones del indicador de eficiencia a nivel de propósito para el componente 2.

Tabla 13
Gasto ponderado por %aprobación por Beneficiario que se inserta o se mantiene en el mercado laboral entre mes 4 y 6 desde el egreso, cohorte según año egreso cursos Componente 2, 2013-2015 (Miles de \$ 2017)

<i>Variable / Componente</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Gasto cohorte considerando %aprobados (M\$)	1.824.254	2.515.930
Total de beneficiarios con al menos 2 cotizaciones entre cuarto y sexto mes desde el egreso	923	490
Gasto Promedio por Beneficiario que se inserta o mantiene en el mercado laboral	1.976	5.135

Elaboración propia en base información proporcionada por SENCE.

Tabla 14
Gasto ponderado por %aprobación por Beneficiario que se inserta o se mantiene en el mercado laboral en 12 meses desde el egreso, cohorte según año egreso cursos Componente 2, 2013-2015 (Miles de \$ 2017)

<i>Variable / Componente</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Gasto cohorte considerando %aprobados (M\$)	1.824.254	2.515.930
Beneficiarios con al menos una cotización en 12 meses posteriores al egreso.	1457	810
Gasto Promedio por Beneficiario que se inserta o mantiene en el mercado laboral	1.252	3.106

Elaboración propia en base información proporcionada por SENCE.

En el caso del componente 2, el gasto promedio por beneficiario presenta un alza promedio de 150%, y es mayor al del componente 1. Lo anterior podría estar relacionado a la mayor importancia relativa que tiene la práctica laboral en este componente comparado con el componente 1 (analizado en la sección de economía), y por el mecanismo de asignación de recursos relevante para el componente 2, en donde es el sector productivo el que manifiesta la necesidad de personas capacitadas en determinados oficios.

Análogo (por las mismas razones) al análisis del componente 1, el aumento en el valor del indicador de eficiencia para el componente 2 entre los años 2014 y 2015, no representa necesariamente una menor eficiencia. Sin embargo, el hecho que el número de beneficiarios con cotizaciones disminuya, mientras el gasto aumenta, es posible concluir que se observa un mayor costo efectividad.

El gasto de administración considera el gasto de la dotación de funcionarios dedicados a la ejecución del Programa multiplicado por una proporción de dedicación al mismo por cada uno de dichos funcionarios. Además, se considera el gasto del Plan Anual de Compras correspondiente al Centro de Costo que ejecuta el Programa (Departamento de Capacitación a Personas, Unidad de Oficios), y el de las direcciones regionales multiplicado por la importancia relativa del programa en el subtítulo 24 (transferencias corrientes). El Panel considera que esta metodología de estimación de gastos

administrativos realizada por la institución responsable tiene la ventaja de valorar de manera más precisa este tipo de gasto en vez de distribuir proporcionalmente los subtítulos 21, 22 y 29 entre los distintos programas que administra el SENCE. El gasto de administración respecto al gasto total del programa ha permanecido constante a lo largo del periodo de evaluación, en 5%, lo cual se considera adecuado.

Conclusiones sobre el desempeño global del programa

A juicio del Panel, la intervención del Estado para dar respuesta al problema de acceso a la formación y capacitación es adecuada y el Programa propone acciones que están orientadas en dicha dirección. Se evalúa positivamente que a través de procesos como el de práctica laboral e intermediación laboral, las personas que participan del Programa puedan adquirir competencias y habilidades que mejoran su empleabilidad y adquieren experiencia en la búsqueda y permanencia en puestos de trabajo. Además de los servicios antes señalados, la intervención en su fase lectiva incorpora herramientas de aprendizaje transversales que aportan a la formación integral de los participantes.

A nivel de Propósito, esto es, el acceso y permanencia en el mercado laboral, no existe evidencia suficiente que permita determinar la relación del objetivo del programa con el resultado final esperado. La diversidad del perfil ocupacional de las personas que participan en el programa (ocupado, desocupado e inactivo), representa un elemento central a la hora de medir resultados. Existe un significativo porcentaje de usuarios que ingresan al Programa en situación de ocupados a quienes se puede dar seguimiento a su inserción laboral a través de la verificación de cotizaciones al egreso del Programa. No obstante, un número importante de personas ingresan al Programa sin haber trabajado nunca, o bien, desempeñándose en el empleo informal. Este último aspecto comenzó a ser abordado por el Programa a contar de 2015 cuando se comenzó a aplicar la Encuesta de seguimiento laboral; no obstante, el Panel tuvo acceso a resultados solo asociados a ese año y no a al menos dos años para poder realizar un análisis de evolución.

Por consiguiente, en materia de medición de resultados a nivel de Propósito, el Programa sólo dispone del indicador de cotizaciones para medir el objetivo inserción laboral.

Respecto de la Población Potencial /Objetivo, el programa cuenta con una definición: “hombres y mujeres de 16 a 65 años, correspondiente al 60% más vulnerable del país, según el Registro Social de Hogares”. En la presente evaluación, dicha población se ha caracterizado en relación a variables como sexo, edad, educación, aporte a los fondos de cesantía, ingreso, composición del hogar, según los tres primeros Tramos de la Caracterización Socio Económica del Registro Social de Hogares (40%CSE, 50%CSE, 60%CSE), ello permite observar un perfil general ad hoc a la definición de la Población que presenta el problema.

En relación a las características que el programa define como identificadoras de la PP/PO, a las variables/teóricas que definen el perfil de la PP/PO, de acuerdo a la CASEN es posible afirmar que la situación ocupacional, de la población ocupada asalariada (dependiente) en los primeros tres deciles, indica un valor menor que el promedio nacional (77,5% vs decil I: 54,5%; II: 69,1%; III: 74,3% -2015-), ahora bien, ello justamente no significa que tengan nula o escasa experiencia laboral dependiente. Los antecedentes de la CASEN permiten comprobar que en los primeros tres quintiles las personas que reciben capacitación se encuentran por debajo del promedio nacional (11%), aunque no es posible saber si dicha condición se presenta antes de entrar al programa. Lo anterior denota una ausencia de marco conceptual y su evidencia, sobre el perfil de dicha población.

Si se observa la cobertura del programa, (población beneficiaria efectiva en relación a la población potencial/objetivo), se puede apreciar una brecha creciente, llegando a un valor

de cobertura equivalente al programa Más Capaz (0,11%)²⁶. El Panel considera que el aumento de la población potencial y la disminución de los beneficiarios generan un proceso de subcobertura crónico, no permitiendo abordar el problema de la población a atender. Ante lo cual corresponde observar otras variables presentes en la población potencial/objetivo a fin de acortar dicha brecha. Si bien, la explicación de tal disminución se encuentre en el inicio de un nuevo programa en el Servicio y la redistribución de recursos (disminución para el Capacitación en Oficios), ello da cuenta de un antecedente del Servicio, y escapa al análisis del programa en sí.

Sobre la focalización, el perfil de los beneficiarios responde al perfil de la PP/PO, en especial en relación a la caracterización socioeconómica, por ende existe focalización inicial, recuérdese que se postula a través del Registro Social de Hogares, generándose allí un primer filtro de inclusión. Asimismo, se carece de información diagnóstica sobre el perfil de los usuarios, por ejemplo vinculación a redes, si ha accedido anteriormente a programas de formación laboral, etc.

En relación con la **Eficacia** del Programa, a juicio del Panel, los resultados del indicador de Propósito del Programa estarían en línea con el comportamiento del mercado laboral en esos años. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la asociación entre ambas variables no es necesariamente directa, ya que el acceso al mercado laboral de los beneficiarios se ve también afectado por otros factores (demanda laboral de los sectores productivos priorizados, entre otros).

En la modalidad sectorial si bien existe una alta proporción de alumnos/as que aprueban y finalizan la etapa de formación, las tasas de inserción laboral son bajas si se considera el diseño de la intervención que prioriza las áreas demandadas por sector. Lo anterior, podría ser explicado, en parte, por el factor de la extensión de tiempo en los procesos licitatorios y administrativos del Programa que podrían afectar la oportunidad del inicio de los cursos desde que se levanta la demanda sectorial hasta el egreso de los participantes capacitados.

Respecto de **Calidad**, el Panel valora positivamente la existencia de mediciones de satisfacción de los usuarios del programa que el Servicio desarrolla permanentemente en todos sus programas. Es importante señalar que las dimensiones mejor evaluadas que se constata en los estudios realizados por el SENCE²⁷ son “Evaluación del curso”, específicamente en la sub-dimensión evaluación del desempeño del docente. Por contraste, las áreas que presentan mayores debilidades se concentran en la lentitud de los procesos de postulación (tiempo transcurrido entre la postulación y el aviso de aceptación en el curso) y el equipamiento para actividades prácticas pertinentes al curso (cantidad de acuerdo al número de alumnos y estado del equipamiento).

En relación con **Economía**, el presupuesto total del Programa ha disminuido en un 64% (de cerca de \$49 a \$18 mil millones) en el período 2013 -2017, mientras que el presupuesto de la Institución responsable (SENCE) se ha elevado en un 38%, por lo que

²⁶ Informe Final de Evaluación Programa Más Capaz, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. 2015. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago, pág. 62.

²⁷ Informes de Resultados de Satisfacción para ambas modalidades, Registro especial y Sectorial, disponibles para el año 2013 y 2014 a los cuales tuvo acceso el Panel.

la participación del programa Capacitación en oficios en la institución ha disminuido de un 25% a 7%. La principal causa de esta disminución presupuestaria es que, como compromiso presidencial, se requirió aumentar la oferta de capacitación y junto al diagnóstico institucional de que este objetivo no se podía lograr mediante el Programa Capacitación en oficios debido a que los ejecutores del Programa Capacitación en Oficios no tenían la capacidad para hacerlo, por lo que se creó el programa Más capaz.

El principal ítem de gasto que presenta este Programa corresponde a la transferencia que se realiza directamente a los OTEC ejecutores del Programa, representando más del 90% del gasto, lo cual se considera adecuado.

Debido a que el proceso de producción comienza en un año y concluye en el año inmediatamente siguiente tanto el presupuesto (inicial y vigente) y el gasto ejecutado de un determinado año consideran ingresos y pagos correspondientes a cursos (beneficiarios) de distintos años (40% de la ejecución es de arrastre de licitaciones años anteriores, es decir, cursos que no se lograron cerrar y se pagan en el año en curso, y 60% ejecución del año. Hasta 2014 no se consideraba esta situación, por lo que el indicador de planificación presupuestaria es menor a 50% para los años 2013 y 2014, mientras que el de ejecución presupuestaria está entre 75% y 80%. En los años 2015 – 2016 se trabajó tanto en adelantar procesos internos como también en la estimación más certera de los gastos de arrastre, como consecuencia el indicador de planificación presupuestaria mejoró alcanzando valores cercanos de 107% y 69%, en los años 2015 y 2016, respectivamente, mientras que la ejecución presupuestaria alcanza valores de 100%, lo cual es lo adecuado.

Para medir **Eficiencia** a nivel de propósito para cada componente, se estimó un indicador que relaciona el gasto por componente medido a través de la definición de cohorte según el año de egreso de los beneficiarios y el número de beneficiarios que cumplen con insertarse o mantenerse en el mercado laboral. Esta última variable se mide a través del N° de beneficiarios que tiene al menos 2 cotizaciones entre el mes 4 y 6 desde el egreso y el N° de beneficiarios que tienen al menos una cotización en 12 meses desde el egreso.

Para el componente 1, entre los años 2014 y 2015 se observa que el gasto por beneficiario inserto o mantenido en el mercado laboral ha variado entre M\$1.639 y \$2 millones, si se considera 12 meses desde el egreso, y entre M\$2.649 y M\$3.641, si se consideran solo entre 4 y 6 meses del egreso. Se aprecia que el gasto por cohorte y los beneficiarios con cotizaciones están correlacionadas positivamente (mientras más se gasta en cada componente más beneficiarios con cotizaciones existen). Específicamente, con la información de los años 2014 y 2015 se observa que una disminución en el gasto (60%) fue acompañada por una disminución de menor proporción en el número de personas con cotizaciones. De lo anterior, dado la poca cantidad de datos como también por la existencia de otros factores que influyen en el cambio de las variables que componen este indicador y porque no existen antecedentes respecto a que se haya producido algún cambio en el diseño o producción del componente, no se puede concluir que este cambio en el indicador represente una mayor eficiencia.

En el caso del componente 2, el gasto promedio por beneficiario presenta un alza promedio de 150% (de M\$1.976 a M\$5.135 entre mes 4 y 6, y de M\$1.252 a M\$3.106 en 12 meses), y es mayor al del componente 1. Lo anterior podría estar relacionado a la mayor importancia relativa que tiene la práctica laboral en este componente comparado con el componente 1 (analizado en la sección de economía), y por el mecanismo de

asignación de recursos relevante para el componente 2, en donde es el sector productivo el que manifiesta la necesidad de personas capacitadas en determinados oficios. Análogo (por las mismas razones) al análisis del componente 1, el aumento en el valor del indicador de eficiencia para el componente 2 entre los años 2014 y 2015, no representa necesariamente una menor eficiencia. Sin embargo, el hecho que el número de beneficiarios con cotizaciones disminuya, mientras el gasto aumenta, es posible concluir que se observa un mayor costo efectividad.

El gasto de administración respecto al gasto total del programa ha permanecido constante a lo largo del periodo de evaluación, en 5%, lo cual se considera adecuado.

El programa dispone de registros administrativos de los postulantes y beneficiarios, con variables de caracterización tales como: sexo, región, comuna, nivel educacional, situación ocupacional, nacionalidad, responsabilidad parental, clasificación socioeconómica, situación social, discapacidad, etnia, dichas bases operan como Registros de Ingreso. Pudiendo constituirse en Línea Base para una posterior evaluación ex post, si se considera el ingreso de variables vinculadas a una evaluación de impacto, variables que hoy no están presentes, y que tienen que ver con el modelo teórico que sustenta la intervención del programa, así como la generación de evidencia sobre las características que presenta la población potencial/objetivo, y luego los beneficiarios

Respecto de los procesos de liquidación y pago, SENCE cuenta con toda la estructura, información, organización y operativa para llevar a cabo la ejecución del pago del programa, sin embargo, en base a entrevistas realizadas a OTEC se constataron problemas en el funcionamiento del SIC lo cual afecta negativamente la oportunidad de los pagos y del tiempo requerido por los ejecutores para la administración de los cursos. Cabe destacar que el funcionamiento del SIC no depende de los profesionales que trabajan en el programa propiamente tal, sino que es administrado centralizadamente por la Unidad de Tecnologías de Información del SENCE, por lo que la institución responsable del programa a su vez es la responsable que el SIC funcione bien, por lo que se debiera tener conocimiento de estos problemas como debieran estar evaluando futuras mejoras.

En materia de Género, el Programa no hace diferencias entre el ingreso de beneficiarios hombres y/o mujeres, por lo que no se limita el acceso a las mujeres, presentando coberturas equivalentes (51% hombres, 49% mujeres). El supuesto que opera en el programa es el libre interés de las personas para elegir los cursos de capacitación, según demanda de las usuarias. Ante ello, corresponde resaltar la necesidad de avanzar en la equidad de la brecha²⁸ planteada a nivel societal (no limitada a acceso espontáneo).

A partir de los análisis desplegados, el Panel concluye que el Programa debe continuar en tanto oferta pública dirigida a este segmento de la población caracterizado por la falta de acceso a oportunidades de formación y capacitación. No obstante, Capacitación en Oficios requiere revisar e incorporar nuevos aspectos en su estrategia de intervención de modo tal de orientar la entrega de los bienes y servicios según los distintos perfiles de población que actualmente atiende (ocupados, desocupados e inactivos), pues dicha población requiere intervenciones diferenciadas según su trayectoria laboral y perfil

²⁸ No se considera la brecha de participación de las mujeres (48,2%) en el mercado laboral, siendo menor que los hombres (71,5%), desde dicho punto de vista, el programa no llega de manera distintiva al subgrupo poblacional de mayor presencia en la población vulnerable y menor presencia en el mercado laboral.

ocupacional. A continuación se sugieren una serie de recomendaciones que el Programa podría considerar para adecuar la estrategia actual de la intervención.

Recomendaciones

- Ofrecer servicios de capacitación ad hoc a la heterogeneidad de la situación ocupacional de la población objetivo (ocupados, desocupados e inactivos), ya que, dadas sus características, pueden requerir de distintas herramientas para insertarse en el mercado laboral.
- Realizar un estudio sobre el perfil de la población potencial, a fin de ratificar, rectificar, incorporar nuevas variables sobre las características que el programa presenta que deben identificar a la población potencial. Ello permitirá confirmar con evidencia los supuestos sobre: “presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; escasas redes de apoyo institucional y, “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”.
- Identificar grupos ad intra la población potencial que presenten más restricciones para acceder de alguna forma a los bienes o servicios que ofrece el programa, a fin de generar acciones positivas para acercar la oferta a dicho sector poblacional. Paralelamente, con la información disponible, el Panel considera que debiese mantener la estrategia actual de entrega de bienes y servicios, pero que debería reorientarse a los sectores poblacionales que más afección presentan sobre el problema, por ejemplo los inactivos, desempleados, adultos mayores, mujeres o jóvenes.
- El objetivo del Programa es mejorar el acceso y permanencia de personas vulnerables, en edad de trabajar, al mercado laboral; a través de un servicio integral de capacitación. A juicio del Panel, el sistema de indicadores actual presenta mediciones en todas las dimensiones eficacia, eficiencia, economía y calidad, no obstante, para la presente evaluación no fue posible contar con la medición de algunos indicadores relevantes del proceso, tales como, práctica laboral e intermediación laboral, por lo que se sugiere optimizar los tiempos de procesamiento de la información con el fin de disponer de mediciones periódicas de las distintas fases del Programa que permitan monitorear el proceso.
- Revisar las variables de la actual Línea de Base (ingreso) de los usuarios, incluyendo nuevas variables que permitan realizar una evaluación de resultados y de impacto, en la misma base de datos. Para ello es necesario que el Programa revise el modelo teórico que sustenta la intervención, así como la generación de evidencia sobre las características que presenta la población potencial/objetivo, y luego los beneficiarios (hoy señaladas pero sin evidencia al respecto).
- Transversalizar la perspectiva de género en los cursos de formación, con vistas a aportar a un cambio de mirada desde los estereotipos vigentes. Incluir indicadores por sexo a fin de observar cómo se van acortando las distancias de participación de la mujer en las capacitaciones, y en su incorporación laboral (autonomía económica).
- Complementar y validar la información que ya dispone el Programa con la que administran los OTEC, y definir indicadores por OTEC/curso. A pesar que la medición

de la asistencia como la identificación de las inasistencias y deserciones justificadas corresponden a indicadores relevantes para la rendición de cuentas y el cálculo del pago, en los contratos no se define un indicador de desempeño que monitoree el logro del objetivo del programa.

- Diseñar e implementar un sistema de información financiera que permita disponer y gestionar la información presupuestaria del programa de manera consolidada, facilitando con ello el seguimiento presupuestario y los procesos de toma de decisión en la materia. Además, evaluar el mecanismo de pago de las fases práctica laboral e intermediación laboral debido a la baja participación de estas fases en el gasto de cada componente. De esta forma, se podría mejorar la eficiencia del Programa, es decir, obtener mejores resultados con igual recurso invertido.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

AGOSTO 2017



E- 12 626

ORD.: 0416 /

ANT.: Ord. N° 1380 de DIPRES de fecha 16 de agosto de 2017.

MAT.: Envía respuesta institucional al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2017.

SANTIAGO, 24 AGO. 2017

DE : ALEJANDRA KRAUSS VALLE
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

A : SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Por medio del presente, comunico a usted que hemos recibido el Ordinario señalado en el Antecedente, el cual, envía Informe Final del Programa Capacitación en Oficios, en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales del año 2017.

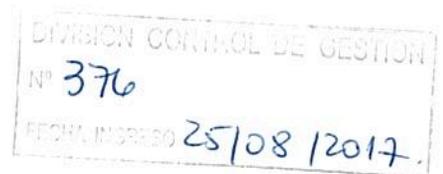
Se adjunta la respuesta institucional que refleja la opinión del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Aprovecho la instancia para agradecer la oportunidad de haber contado con este proceso evaluativo que retroalimiente respecto de la calidad, economía, eficiencia, gestión y desempeño global del Programa para el periodo 2013-2016. Este Ministerio valora las conclusiones y recomendaciones realizadas por el panel, las que sin duda servirán como insumo para realizar las mejoras pertinentes al programa.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



Alejandra Krauss Valle
ALEJANDRA KRAUSS VALLE
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



Distribución:

- * Gabinete Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Gabinete Subsecretario del Trabajo
- Unidad de Estudios, Subsecretaría del Trabajo
- División Jurídica, Subsecretaría del Trabajo
- Departamento de Capacitación a Personas, Servicio Nacional de Capacitación
- Oficina de Partes



OF DE PARTES DIPRES
25.08.2017 12:51

RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CAPACITACIÓN EN OFICIOS

El presente documento da cuenta de las principales consideraciones que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social en conjunto con SENCE ha realizado al Informe Final de la Evaluación del Programa Capacitación en Oficios, generando una respuesta ante lo observado y propuestas ante las conclusiones y recomendaciones del Informe. El Ministerio y el Servicio agradecen al panel de evaluadoras por el trabajo realizado y por las recomendaciones entregadas. A partir de los resultados de implementación del programa en los años Evaluados, se analizará la pertinencia de incorporar las mejoras necesarias que permitan dar un mayor cumplimiento a los objetivos definidos para el Programa Capacitación en Oficios.

En la última década SENCE ha mantenido en forma permanente una línea de trabajo programática exclusiva destinada a financiar Planes de Capacitación presentados por las instituciones pertenecientes al Registro Especial, consignado en la letra e) del artículo 46 de la Ley N°19.518. Programa que ha perdurado en distintas localidades del País, que busca mejorar y entregar herramientas para que cada persona pueda ingresar al mundo laboral.

El Programa Capacitación en Oficios, se ha ejecutado desde el año 2006, con presencia hoy en las 15 Regiones del país, y permite una estabilidad en el desarrollo de los programas formativos de importantes organizaciones sin fines de lucro tales como Fundación Cristo Vive, Fundación Infocap, Fundación Romanos XII, Fundación Emplea del Hogar de Cristo y Fundación Tacal esta última especializada en trabajo con personas en situación de Discapacidad, entre otras.

El programa busca potenciar las capacidades de las personas que tienen menos oportunidades para acceder a herramientas que permitan ejercer un oficio. Son cursos en algunos casos de larga duración (promedio 450 hrs.), que combina horas de formación técnica con preferencia en uso de talleres especializados con horas de formación para el trabajo en competencias transversales.

En relación a la evaluación del Programa Capacitación en Oficios en sus dos componentes, en lo general podemos enunciar lo siguiente:

- 1.- Se concuerda con el Panel, que los cursos que ofrece el Programa evaluado es necesario como un componente imprescindible en SENCE, para que el programa se mantenga en el tiempo en base a las mejoras continuas que se deben ir analizando conforme a su ejecución anual. Existe la evidencia de resultados positivos asociados a la finalidad del mismo, que dice relación con la Intermediación Laboral de las personas capacitadas, basado en los Informes de Seguimiento Laboral validado por la Unidad de Estudios de SENCE.
- 2.- Positivamente, las encuestas de satisfacción al Programa, reflejan aspectos técnicos de una correcta ejecución. Se instrumentalizó anualmente estos procesos a través de la Unidad de Estudios, con la finalidad de generar mejoras a la ejecución a partir del análisis del equipo del Nivel Central como Regional. Es fundamental el análisis de esos resultados ya que se deja en evidencia que las personas que se capacitan a través del programa Capacitación en Oficios, dan sentido a la inversión Estatal en este Programa de Capacitación.
- 3.- Se comparte la visión y análisis del Panel, de mejorar la reportería financiera para evidenciar de mejor forma la inversión estatal en el Programa. Para ello se está trabajando en conjunto con la Unidad Informática, y así evidenciar de mejor forma la ejecución contable de los cursos adjudicados.
- 4.- Respecto del propósito del Programa, en relación al indicador que se generó en la matriz de Marco Lógico, no se concuerda con la visión del Panel, toda vez que el costo total del período evaluado se calcula con el denominador de los aprobados del Programa, lo que distorsiona el resultado final de este indicador. El Panel no consideró para este análisis, la complementariedad del objetivo estratégico y el fin

del Programa que se establece en la Matriz del Marco Lógico, que indica el apoyo y acceso de las personas en el mercado laboral y contribuir a mejorar la empleabilidad respectivamente.

EVALUACION DEL PROGRAMA

JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- *Por lo tanto, existe un vacío de información empírica acerca de: “presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; escasas redes de apoyo institucional y, “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”. Tal ausencia de información, no pone en duda las variables mencionadas, pero sí debilita al Programa en relación al conocimiento que tiene acerca de su población Potencial/Objetivo. (Página 20 del Informe Final).*

R: Respecto de este punto, el programa generará un análisis a los criterios señalados, para realizar los cruces de información y obtener la reportería al respecto a inicios del 2019.

- *Por otro lado, la no distinción entre población potencial y población objetivo, refiere a una magnitud sobre 6 millones de personas, que no es posible alcanzar en un escenario de política pública según contextos actuales. Ante esta constatación, el Panel asume que la opción del Programa refiere a entregar un servicio a una población amplia, que presenta el problema, y que el proceso de auto focalización, regula la inclusión. Frente a ello, el Panel considera que debiese mantener la estrategia actual de entrega de bienes y servicios, pero que debería reorientarse a los sectores poblacionales que más afección presentan sobre el problema, por ejemplo los inactivos, desempleados, adultos mayores de 60 años³⁶, mujeres o jóvenes. En definitiva, refiérase a revisar los sub perfiles de la población potencial, a fin de identificar mayor incidencia del problema en la misma, conducente a establecer la población objetivo. (Página 21 del Informe Final).*

R: En razón a la opinión del panel, el Programa Capacitación en Oficios, ya atiende a los sub perfiles enunciados. Ahora bien, analizando el espectro del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, existen programas que atiende directamente a la población enunciada por el Panel, por lo que generar sub perfiles, provocaría duplicidad de oferta y beneficio, lo que no es eficiente para el presupuesto del Sence.

- *En relación a la cuantificación de la Población Potencial/Objetivo, el programa precisa la magnitud de la misma, en relación a su definición, según el Registro Social de Hogares. La estimación es exhaustiva y el procedimiento detallado. Ahora bien, si se comparan los valores correspondientes a la población Potencial/Objetivo 2016 (6.274.560), y a lo indicado en la caracterización (5.192.781-2017), existe un desajuste, siendo menor esta última, dejando en evidencia una brecha. Si bien el programa explica tal diferencia en el tipo de cálculo realizado (siendo correcta tal explicación), el Panel considera que debe revisarse, dado que el delta es considerable³⁷. Asimismo, mantener los valores provistos por el Programa para la PP/PO, sin un ajuste por tramo etario ad hoc, repercuten en una distancia considerable en el análisis de cobertura, dado que por ejemplo, en la magnitud de la PP/PO, 2016, se contabilizan a personas fuera del rango etario del programa. (Página 21 del Informe Final).*

R: La diferencia se produce porque la cifra del año 2016 corresponde a personas del 60% más vulnerable de 18 años y más, y es un dato obtenido en diciembre del año 2015, el cual estaba disponible en el momento que hubo que informar una estimación de la población potencial. En cambio, la cifra del año 2017 corresponde al segmento de entre 18 a 65 años del 60% más vulnerable y es un dato obtenido el año 2017.

Eficacia a nivel de Componentes.

Componente 2: Personas vulnerables entre 16 y 65 años habilitadas en oficios para su inserción laboral dependiente en sectores productivos priorizados

- *A juicio del panel, en la modalidad sectorial si bien existe una alta proporción de alumnos/as que aprueban y finalizan la etapa de formación, las tasas de inserción laboral se mantienen alrededor del 50%, cifra a considerar por parte del programa de acuerdo al diseño de la intervención que prioriza las áreas demandadas por sector. (Página 29 del Informe Final)*

R: Respecto del juicio del panel, no se explica en el informe cual es el parámetro o con cuáles programas se comparan para generar esta observación.

Respecto del análisis realizado, experiencias internacionales en Programas similares, respecto a colocación de las personas capacitadas, nos arrojan la siguiente información:

Inserción en empresas donde realizaron la Practica Laboral (solo para jóvenes).

- Programa Juventud y Empleo (República Dominicana) 33%.
- Proca joven (Panamá): 22%.
- Jóvenes en Acción (Colombia): 32%

Son varios los programas que tienen como propósito instalar en el mediano plazo las competencias para que las personas puedan conseguir empleo de manera autónoma. Por ejemplo, en España hay experiencias que lo que hacen es facilitar plataformas para el encuentro entre trabajadores y empresas, donde se disponen de plataformas web (Bolsa de Empleo) pero también trabajan expertos en oferta y demanda de empleo, que focalizan su trabajo en ajustar los perfiles de los trabajadores a las demandas de las empresas. El programa no es medido por colocación, dado que esa responsabilidad se le otorga al usuario.

En el programa Entra21 desarrollado en Argentina, se hizo una evaluación de impacto, donde el 35% de los usuarios encontraron trabajo post la capacitación, mientras que las personas del grupo de control (no capacitados ni intermediados) este porcentaje fue de 25%. Igualmente, se señala que los efectos positivos se tienden a diluir en la medida que pasa el tiempo.

Análisis de pertinencia de la oferta de los cursos a nivel regional

- *De acuerdo a lo expuesto, no se observa correspondencia directa entre los cursos ofrecidos y los sectores productivos que más aportan al PIB en las regiones señaladas. No obstante, debe tenerse en cuenta que no hay una relación lineal entre un sector de mayor tamaño en términos del PIB en una determinada región y la demanda de trabajadores, dado que puede darse el caso de que los trabajadores que se necesitan requieran de un nivel educativo específico que no esté relacionado con ocupaciones que se puedan enseñar en las capacitaciones del Programa. (Página 36 del Informe Final).*

R: El análisis sólo contrasta los cursos del programa, definidos mediante el levantamiento de demandas regionales con los sectores más importantes de cada región según tamaño del PIB. No existe un análisis con evidencia respecto de los sectores productivos que demandan trabajadores, tanto sea por un sector en expansión o por un sector que requiera expandirse para establecer que no existe dicha correspondencia.

Análisis de Focalización.

Los niveles educacionales descritos en la población potencial, no se condicen con quienes acceden al programa, por ende, hay un error de inclusión según la descripción inicial, ya que se estarían beneficiando a personas que tienen educación media completa, no correspondiendo "al nivel educacional mínimo", descrito en la población potencial. Sin embargo, el Panel considera que es un error espurio de inclusión,

indicando con ello, que si bien no se cumple la variable teórica/diagnostica, quienes acceden sí están dentro del perfil de usuarios RSH, y son los sectores más educados en dicho perfil, recuérdese que en Chile la educación media es obligatoria, por consiguiente este indicador debe ir en aumento. En relación a la intensidad de la experiencia laboral previa y si esta es dependiente, no ha sido posible demostrar ambas condiciones. Lo mismo sucede con: "No han accedido anteriormente a programas de formación laboral" y "Escasas redes de apoyo institucional". (Página 60 del Informe Final).

R: El Programa no tiene como requisito de ingreso el nivel educacional, sin embargo, la prevalencia de mayores personas con nivel educacional medio, está vinculada al tipo de cursos y criterios de selección que aplica el OTEC para ejecución de cursos. De igual forma, si se habla de un error de inclusión debe revisarse que según el mismo estudio citado, el 94% termina la educación básica, versus el 76% de nivel medio que termina la educación media, en ese sentido la brecha está en este último nivel. Sólo el 63,7% de los beneficiarios del programa tiene la educación media completa, más este no es un nivel educativo alto, sobre todo si se considera que es obligatorio¹ (MINEDUC, 2013). Cabe señalar además que los decretos que rigen el programa, responden por si mismos esta variable, dado que como se observa en estos, no es una exigencia en el Programa el nivel educacional para la participación de una persona en los cursos.

- *De acuerdo a la tabla anterior es posible apreciar una mayor cantidad de inscritos en el Componente 1, en las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Biobío, Araucanía y en la Metropolitana; en el Componente 2, en las regiones de Valparaíso y Metropolitana. Ahora bien, si se compara la cobertura del programa, con la tasa de desocupación regional, en especial de aquellas regiones que están sobre la tasa de desocupación país (5,8%), considerando que la tasa de desocupación refiere al número total de personas desempleadas (15 años y mas) divididas por todas las personas que se encuentran en la fuerza laboral, en cada región, se aprecia que la distribución en la cantidad de beneficiarios no se coincide con la desocupación en Tarapacá, Antofagasta, y Coquimbo. Ante lo cual, el Panel considera que no se ve reflejado este criterio (priorización regional por tasa de desocupación) en la cobertura, ya que no se observa mayor cobertura, en las regiones con mayor cantidad de personas desocupadas. (Página 50 del Informe Final).
Ahora bien, cabe aclarar metodológicamente, que si bien el índice de pobreza de una región puede ser muy alto, pero la región tiene pocos habitantes, no necesariamente el % de beneficiarios atendidos en esa región con respecto al total del país debe ser alto. No obstante, el Panel deja constancia que no se observa una intencionalidad de distribuir los cupos/cursos según el criterio del nivel de pobreza regional. (Página 54 y 55 del Informe Final).*

R: Todo el análisis anterior está hecho y presentado como que el criterio debe ser considerar mayores cupos en las regiones con mayor proporción de pobreza y/o desempleo, dando por hecho que existe una mala focalización o distribución regional de cobertura. No se puede considerar la proporción tal cual se presenta, sin considerar los valores nominales, ya que se podría concluir que regiones como Atacama o Arica deberían tener más cupos que la RM.

Ambos análisis son engañosos ya que no se toman en cuenta la diferencia de poblaciones por región.

No solo importa la tasa de desocupación, la población total de cada región también influirá en la magnitud de personas desempleadas. Un 3% de la región metropolitana puede ser el doble o el triple

¹"Chile en el panorama educacional internacional OCDE: avances y desafíos" (2013), Ver en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/A2N18_Chile_en_OECD.pdf

que un 6% en otra región. Lo mismo ocurre con la pobreza multidimensional. Por lo anterior, distribuir los cursos o cupos según esos criterios sería incorrecto, tanto para este programa como para la demás oferta programática del servicio.

En las siguientes tablas se agregaron dos columnas (en gris) que permiten analizar la distribución de manera correcta, esto es, considerando la importancia poblacional de cada región. Las regiones con más desocupados, son las de Valparaíso, Biobío y Metropolitana. En dichas regiones, el programa cuenta con la mayor cantidad de beneficiarios.

Tabla 35: Beneficiarios efectivos por Región (2015)

Región	Total de Desocupados. 15 años y mas (en Miles de personas)	% desocupados del total	Tasa de Desocupación	Componente 1	Componente 2	total beneficiarios	% beneficiarios del total
I Tarapacá	14,64	3%	8,4	593	165	758	3%
II Antofagasta	20,94	4%	7,1	325	311	636	4%
III Atacama	7,8	2%	5,7	305	200	505	2%
IV Coquimbo	29,06	6%	7,7	1505	844	2349	6%
V Valparaíso	57,06	11%	6,6	4286	635	4921	11%
VI O'Higgins	26,43	5%	5,7	3376	475	3851	5%
VII Maule	25,08	5%	4,9	1800	560	2360	5%
VIII Biobío	60,11	12%	6,2	4823	1.088	5911	12%
IX Araucanía	33,39	7%	6,9	4522	193	4715	7%
X Los Lagos	10,78	2%	2,5	2123	920	3043	2%
XI Aysén	2,14	0%	3,5	347	69	416	0%
XII Magallanes	2,28	0%	2,8	144	330	474	0%
XIII Metropolitana	204,93	41%	5,8	15310	1.587	16897	41%
XIV Los Ríos	7,02	1%	3,7	2026	270	2296	1%
XV Arica y Parinacota	4,32	1%	5,6	226	200	426	1%
Pais	505,98	100%	5,8	41.711	7.847	49.558	100%

Fuente: Elaboración del Panel, con base a elaboración del Programa partir de bases de datos administrativas de SENCE, actualizadas al mes de diciembre año 2013, 2014, 2015, y a datos del INE

Tabla 36: Beneficiarios por Componente a nivel regional y niveles de pobreza

Región	Comp. 1: % Beneficiarios por Región	Comp. 2: % Beneficiarios por Región	% beneficiarios del total	Pobreza Multidimensional	Total personas en pobreza multidimensional	% del total nacional
I Tarapacá	1,40%	2,40%	2,9%	20,50%	67.028	1,83%
II Antofagasta	0,80%	3,70%	4,1%	17,20%	98.799	2,70%
III Atacama	0,70%	2,60%	1,5%	26,30%	73.943	2,02%
IV Coquimbo	3,60%	10,90%	5,7%	23,90%	181.188	4,95%
V Valparaíso	10,30%	8,70%	11,3%	18,20%	331.986	9,06%
VI O'Higgins	8,10%	6,20%	5,2%	23,00%	210.377	5,74%

VII	Maule	4,30%	7,50%	5,0%	22,40%	231.321	6,31%
VIII	Biobío	11,60%	13,40%	11,9%	19,20%	396.928	10,84%
IX	Araucanía	10,80%	2,50%	6,6%	29,20%	287.227	7,84%
X	Los Lagos	5,10%	12,30%	2,1%	23,20%	200.318	5,47%
XI	Aysén	0,80%	0,90%	0,4%	16,90%	17.442	0,48%
XII	Magallanes	0,30%	4,50%	0,5%	9,10%	13.711	0,37%
XIII	Metropolitana	36,70%	18,80%	40,5%	20,10%	1.434.097	39,15%
XIV	Los Ríos	4,90%	3,20%	1,4%	22,60%	83.504	2,28%
XV	Arica y Parinacota	0,50%	2,60%	0,9%	21,00%	35.237	0,96%
		100%	100%	100,0%	Promedio:20,9%	3.663.106	100,00%

Fuente: Elaboración del Panel, con base a elaboración del Programa partir de bases de datos administrativas de SENCE, actualizadas al mes de diciembre años 2013, 2014, 2015.

Para el caso de pobreza multidimensional, las regiones con mayor proporción de personas en situación de pobreza multidimensional con respecto al total nacional son: Valparaíso, Biobío, La Araucanía y Metropolitana. Estas regiones también corresponden a aquellas con mayor cobertura del programa.

Realizando el análisis considerando la importancia poblacional de cada región, queda manifiesto que sí existe una correspondencia entre la cobertura del programa, la pobreza multidimensional y el desempleo.

CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Diseño

- A nivel de Propósito, esto es, el acceso y permanencia en el mercado laboral, no existe evidencia suficiente que permita determinar la relación del objetivo del programa con el resultado final esperado. La diversidad del perfil ocupacional de las personas que participan en el programa (ocupado, desocupado e inactivo), representa un elemento central a la hora de medir resultados. Existe un significativo porcentaje de usuarios que ingresan al Programa en situación de ocupados a quienes se puede dar seguimiento a su inserción laboral a través de la verificación de cotizaciones al egreso del Programa. No obstante, un número importante de personas ingresan al Programa sin haber trabajado nunca, o bien, desempeñándose en el empleo informal. Este último aspecto no ha sido abordado por el Programa en tanto no dispone de verificadores que entreguen evidencia del empleo informal.

R: Actualmente este Servicio Nacional, a través de su Unidad de Estudios utiliza dos instrumentos de seguimiento laboral de las personas egresadas de los Programas de Capacitación. El primero de ellos es el Informe de Resultados, donde se comparan los registros de cotizaciones en la Base del Seguro de Cesantía, y por tanto, se realiza un seguimiento laboral formal de las personas capacitadas. Adicional a esto, un segundo instrumento es la Encuesta de Seguimiento Laboral, aplicada desde el año 2015 para el presente programa (además del Más Capaz), dicha encuesta recopila información de la situación ocupacional previa al ingreso al Programa, y luego a los 6 y 12 meses.

De esta forma, a través de los instrumentos que actualmente maneja el servicio pueden establecerse estadísticas comprensivas del comportamiento de los usuarios a lo largo de su trayectoria laboral, según el tipo de salida (dependiente, independiente) y situación ocupacional (ocupado, cesante, inactivo) y calidad del empleo (formal o informal), así como la relación con otros sistema de seguridad social (salud, previsión, etc.).

Los instrumentos mencionados, especialmente la Encuesta de Seguimiento fueron informados y entregados al panel, en conjunto con las bases de datos correspondientes, y referenciados a través de Informes consolidados que este Servicio Nacional ha publicado y que pueden ayudar a determinar con mayor precisión la contribución que este Programa realiza al Propósito.

Población.

- *Si se observa la cobertura del programa, (población beneficiaria efectiva en relación a la población potencial/objetivo), se puede apreciar una brecha creciente, llegando a un valor de cobertura equivalente al programa Más Capaz (0,11%). El Panel considera que el aumento de la población potencial y la disminución de los beneficiarios generan un proceso de sub cobertura crónico, no permitiendo abordar el problema de la población a atender. Ante lo cual corresponde observar otras variables presentes en la población potencial/objetivo a fin de acortar dicha brecha. Si bien, la explicación de tal disminución se encuentre en el inicio de un nuevo programa en el Servicio y la redistribución de recursos (disminución para el Capacitación en Oficios), ello da cuenta de un antecedente del Servicio, y escapa al análisis del programa en sí. (Página 77 del Informe Final).*

R: En relación al juicio del panel, no se observa que consideren la demás oferta programática del Servicio, la cual complementa el Programa evaluado, atendiendo que en el informe si se compara Capacitación en Oficios con el Programa Más Capaz. El Programa Capacitación en Oficios respecto de su presupuesto asignado si contribuye a cubrir la necesidad de capacitación en momentos de mayor desempleo. En esta evaluación se informó respecto de los programas complementarios. Es importante tomar en cuenta en estos análisis la limitación de los recursos estatales, además de todos los Programas con los que cuenta el Servicio para poder generar esta observación.

Eficacia y Calidad.

- *En la modalidad sectorial si bien existe una alta proporción de alumnos/as que aprueban y finalizan la etapa de formación, las tasas de inserción laboral son bajas si se considera el diseño de la intervención que prioriza las áreas demandadas por sector. Lo anterior, podría ser explicado, en parte, por el factor de la extensión de tiempo en los procesos licitatorios y administrativos del Programa que podrían afectar la oportunidad del inicio de los cursos desde que se levanta la demanda sectorial hasta el egreso de los participantes capacitados. (Página 78 del Informe Final).*

R: La demanda por trabajo no es lo único que influye en la inserción de un beneficiario. Se debe considerar el perfil de la población atendida y las tasas de inserción de otros programas de características comparables que trabajen con una población objetivo similar para poder indicar si las tasas de inserción son altas o bajas (ver como ejemplo la respuesta en relación a experiencias internacionales similares al Programa Capacitación en Oficios.)

Eficiencia.

- *Para medir eficiencia a nivel de propósito, para cada componente, se estimó un indicador que relaciona el gasto por componente medido a través de la definición de cohorte según el año de egreso de los beneficiarios y el número de beneficiarios que cumplen con insertarse o mantenerse en el mercado laboral. Esta última variable se mide a través del N° de beneficiarios que tiene al menos 2 cotizaciones entre el mes 4 y 6 desde el egreso y el N° de beneficiarios que tienen al menos una cotización en 12 meses desde el egreso.*

R: Sobre el indicador de eficiencia calculado por el panel, los resultados del mismo no son pertinentes puesto que el gasto por persona “colocada” distorsiona los costos reales de la formación entregada por persona. Si bien el propósito es que las personas se inserten y permanezcan en el mercado laboral, no se puede esperar que producto del programa el 100% de ellos tengan un resultado favorable, por tanto, este indicador estará siempre sobre estimado. Lo que si se debería esperar de un programa de esta naturaleza es que sus usuarios adquieran nuevas competencias laborales, lo que conlleva a contar con evaluación de aprendizaje que es una de las recomendaciones del panel y con la cual el Servicio se encuentra alineado. No debería ser un indicador a presentar sobre todo considerando lo expuesto por

el panel que hay una inconsistencia en su construcción al considerar el gasto de un año y las personas colocados de otro año.

Organización y Modelo de Gestión.

Sistemas de monitoreo y seguimiento.

- *El Programa dispone de registros administrativos de los postulantes y beneficiarios, con variables de caracterización tales como: sexo, región, comuna, nivel educacional, situación ocupacional, nacionalidad, responsabilidad parental, clasificación socioeconómica, situación social, discapacidad, etnia, dichas bases operan como Registros de Ingreso. El Panel considera, que dichos registros pueden constituirse en Línea Base para una posterior evaluación ex post, si se considera el ingreso de variables vinculadas a una evaluación de impacto, variables que hoy no están presentes, y que tienen que ver con el modelo teórico que sustenta la intervención del programa, así como la generación de evidencia sobre las características que presenta la población potencial/objetivo, y luego los beneficiarios. En relación a dicha base de registro es imperativo asegurar que quede asignado el puntaje o tramo de clasificación socioeconómica del postulante.(Página 83 del Informe Final).*

R: Efectivamente los datos que recopila el programa podrían ser útiles para una evaluación de impacto. El programa está dispuesto a evaluar la inclusión de nuevas variables para agregar en la línea base con la que se cuenta.

RECOMENDACIONES

- *Realizar un estudio sobre el perfil de la población potencial, a fin de ratificar, rectificar, incorporar nuevas variables sobre las características que el programa presenta que deben identificar a la población potencial. Ello permitirá confirmar con evidencia los supuestos sobre: “presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; escasas redes de apoyo institucional y, “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”. (Página 84 de Informe Final).*

R: El Sence se compromete a realizar un análisis exhaustivo de fuentes de caracterización para medir los supuestos enunciados en la recomendación, además de incluir en el proceso de postulación las preguntas necesarias en razón de obtener información sobre estos supuestos (“presenta nula o muy escasa experiencia laboral dependiente; escasas redes de apoyo institucional, “no han accedido anteriormente a programas de formación laboral”).

- *Incluir una pauta de evaluación del desempeño de los OTEC, a fin de considerar esos antecedentes en el momento de la asignación de los cursos. Dicha pauta debe ser conocida por cada OTEC, al finalizar su gestión anual. (Página 84 de Informe Final).*

R: Se considera útil la recomendación del panel. Se analizará con el Departamento Jurídico de Sence, con el fin de poder incluir en el proceso de evaluación de los OTEC este punto, con base en el nuevo proceso de supervisión y asistencia técnica de cursos del servicio.

- *Explicitar por región los antecedentes que se utilizan en la priorización de cursos, haciendo también explícita su vinculación con criterios regionales, por ejemplo nivel de pobreza, demanda de empleo, sectores productivos. (Página 84 de Informe Final).*

R: Al respecto, primero es necesario señalar que de acuerdo a la información proporcionada para el presente proceso de evaluación, que contiene entre otros elementos la información que se adjunta en cada proceso de compra de cursos, se detallan, por ejemplo, las áreas y sectores productivos relevantes para cada una de las regiones en que se ejecuta el Programa, información que se hace llegar

también a los ejecutores para su consideración en la presentación de ofertas y mejora en la pertinencia de la capacitación de acuerdo a las necesidades del territorio. Ahora, también es dable señalar que efectivamente nuestros procesos de planificación, que conllevan el necesario ejercicio de priorizar cursos por una limitada disponibilidad de recursos presupuestarios, requieran también el profundizar y analizar permanente los criterios establecidos para la definición de la oferta de cursos y planificación territorial de nuestros Programas, es por esto que durante el presente año formalizaremos el Proceso de Planificación Territorial a fin de instalar esta función en nuestros equipos de trabajo central y equipos regionales, y modelar las prácticas ya establecidas.

- *Considerar un registro consolidado de los usuarios de los programas del SENCE, a fin de identificar trayectorias, y encadenamientos. Se sugiere especificar el modelo de complementariedad que se trabajará entre el Más Capaz y el Capacitación en Oficios. (Página 84 de Informe Final).*

R: Es de interés del servicio, de acuerdo a su Misión, acompañar a las personas a lo largo de su trayectoria laboral. Por ello, este año se está trabajando en generar encadenamientos entre los programas, en conjunto con el Departamento de Empleo, de manera de garantizar complementariedad y coordinación en las regiones entre el gestor de Empresas, Intermediación Laboral y Capacitación a Personas, teniendo como foco capacitar a personas en los perfiles adecuados (de acuerdo a requerimientos de la empresa) y cubrir vacantes ofertadas.

En lo referente a Capacitación en Oficios, el modelo de complementariedad entre la oferta de SENCE, se refiera a la estrategia en lo operativo y en lo estratégico para que el Programa, de acuerdo a características del mercado laboral y sectores productivos regionales, ofrezca cursos de mayor especialización que permita profundizar en el aprendizaje de un oficio, tanto para una mayor especialización como para la reconversión, pensando en personas desocupadas: Programa Más Capaz y Becas Laborales, línea trabajador Activo. También pensando en el acceso, vincular egresados de Capacitación en Oficios con el Programa Aprendices y Bonos (BTM y SEJ). Para mejorar la toma de decisiones de a qué curso postular y mejorar la pertinencia del proceso de capacitación, evitar la deserción y acotar los potenciales encadenamiento, a partir de este año para aquellos cursos con salida dependiente, Capacitación en Oficios incorporó el componente de Apoyo Socio Laboral. Ello porque para alcanzar los objetivos comprometidos en el Programa, no basta sólo entregar capacitación en oficio, es necesario abordar la problemática y barreras identificadas desde una perspectiva más integral, que incluya procesos de formación y acompañamiento más amplios y diversos. De esta forma, se releva la importancia de articular acciones complementarias capaces de abordar exhaustivamente las diversas dimensiones que obstruyen y enfrentan mujeres y jóvenes que desean ingresar al mundo del trabajo formal remunerado.

- *El objetivo del Programa es mejorar el acceso y permanencia de personas vulnerables, en edad de trabajar, al mercado laboral; a través de un servicio integral de capacitación. A juicio del Panel, el sistema de indicadores actual presenta mediciones en todas las dimensiones eficacia, eficiencia, economía y calidad, no obstante, para la presente evaluación no fue posible contar con la medición de algunos indicadores relevantes del proceso, tales como, práctica laboral e intermediación laboral, por lo que se sugiere optimizar los tiempos de procesamiento de la información con el fin de disponer de mediciones periódicas de las distintas fases del Programa que permitan monitorear el proceso. (Página 85 del Informe Final).*

R: El servicio acoge el juicio del panel en el informe y se trabajara en estrategias que vayan en post de generar información para los procesos de Práctica e Inserción Laboral.