

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

**PROGRAMA MÁS CAPAZ**

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL  
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE)**

**PANELISTAS:**

**Noelia Figueroa Burdiles (Coordinadora)**

**Priscilla Aguayo Muñoz**

**Marta Rangel Batista**

**ENERO - AGOSTO 2015**

**NOMBRE PROGRAMA: MÁS CAPAZ**

**AÑO DE INICIO: 2014**

**MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

**SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO (SENCE)**

## RESUMEN EJECUTIVO

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2014-2015**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2015: \$99.252 millones**

### *Descripción del programa*

El Programa “Más Capaz” o “+ Capaz”<sup>1</sup>, es ejecutado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (en adelante, SENCE), del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Surge el año 2014, como programa piloto, a raíz de los compromisos presidenciales de campaña<sup>2</sup> asumidos por el actual gobierno 2014 – 2018, orientados a aumentar las oportunidades de mujeres, jóvenes y personas en situación de discapacidad, ampliando la fuerza de trabajo y las condiciones de vida de estas personas<sup>3</sup>. SENCE es un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público, cuya misión es “Contribuir al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de **los trabajadores que se encuentran ocupados, de las personas desocupadas y de aquellas que estén económicamente inactivas, a través de un sistema de formación con pertinencia y calidad, de mecanismos de intermediación laboral y de la regulación del Sistema Nacional de Capacitación e Intermediación Laboral**”<sup>4</sup>.

El fin del programa es: *Contribuir a la superación de la desigualdad social a través del mejoramiento de la empleabilidad de jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad social y/o discapacidad*<sup>5</sup>.

Para contribuir a dicho objetivo, el programa tiene el siguiente propósito: “*Jóvenes<sup>6</sup>, mujeres<sup>7</sup> y personas con discapacidad<sup>8</sup> en situación de vulnerabilidad<sup>9</sup>, se insertan en puestos de trabajo de calidad<sup>10</sup>, ya sea en el mercado laboral como dependientes o a través de la consolidación de emprendimientos<sup>11</sup>”.*

<sup>1</sup> Decreto n° 101 (diciembre de 2014), que crea el programa Más Capaz.

<sup>2</sup> Referidos a las 50 medidas a desarrollar durante los primeros 100 días de gobierno.

<sup>3</sup> Decreto n° 101 (diciembre de 2014), que crea el programa.

<sup>4</sup> Definida en la página web [www.sence.cl](http://www.sence.cl).

<sup>5</sup> El programa asume la definición de personas en situación de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que adopta un enfoque social del concepto de discapacidad, a partir de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), como un término genérico que abarca deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones a la participación. Se entiende por discapacidad entonces la interacción entre las condiciones de personas y factores ambientales, pudiendo presentarse situaciones muy diversas (informe de Consultoría, Isabel Zúñiga, 2015). El programa considera la participación de jóvenes en situación de discapacidad, definidos como hombres y mujeres 18 y 40 años de edad, y mujeres de 41 a 64 años, dependiendo de la modalidad de capacitación (modelo especializado y modelo inclusivo respectivamente).

<sup>6</sup> Hombres y mujeres de 18 a 29 años.

<sup>7</sup> Mujeres, cuyo rango de edad esté entre 30 y 64 años.

<sup>8</sup> Jóvenes de 18 a 29 años y mujeres de 30 a 64 años que participan en el modelo inclusivo de capacitación en oficios (capacitación regular). Mujeres y hombres de 18 a 40 años que participan en el modelo especializado de capacitación en oficios dirigido específicamente a población en situación de discapacidad.

<sup>9</sup> Los requisitos vigentes actualmente son: a) Encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población, según el instrumento de focalización vigente (Ficha de Protección Social); b) Contar con nula o escasa participación laboral, lo que se traduce en una densidad de cotizaciones igual o menor al 50% en los últimos 12 meses, y/o c) ser persona en situación de discapacidad, lo cual debe ser acreditado a través de alguno de los siguientes documentos: Inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad, Resolución de discapacidad emitida por la COMPIN, Acta de emisión de certificado de discapacidad del Registro Civil, ó Presentación del pago de la pensión básica solidaria de invalidez.

<sup>10</sup> Se entiende como puestos de trabajo de calidad, aquéllos que permiten mejoras en salarios (primer documento de diseño, Abril de 2015, p.4).

Para cumplir con este propósito, el programa tiene tres componentes<sup>12</sup>:

**Componente 1: Jóvenes, mujeres y personas en situación de discapacidad son capacitados en oficios, con acceso a servicios de intermediación laboral, certificación de competencias, nivelación de estudios y/o continuidad de estudios (Modelo inclusivo).** Corresponde a capacitación en oficios de 180 a 300 horas (salvo excepciones), de acuerdo a planes formativos y demandas levantadas a nivel regional. Incluye subsidios directos como movilización, colación y cuidado infantil, subsidio a la capacitación de oficio, apoyo socio-laboral<sup>13</sup>, ayuda a la colocación y certificación de competencias<sup>14</sup>. En cuanto a la población en situación de discapacidad, opera el modelo inclusivo<sup>15</sup>.

Este componente contempla la ejecución de planes formativos de capacitación regular en oficios dirigido a mujeres, jóvenes y personas en situación de discapacidad<sup>16</sup>, a través de un concurso para la selección de organismos de capacitación<sup>17</sup>.

Los planes formativos son definidos de acuerdo a 1) el levantamiento de la demanda del mercado laboral de cada región<sup>18</sup>, y 2) los oficios levantados por Chile Valora<sup>19</sup> priorizados por medio de coordinaciones multisectoriales (trabajadores, empresas y sector público), y que pueden contar con certificación de competencias laborales, a través de un proceso de evaluación y certificación que realiza dicha institución.

---

<sup>11</sup> Se entiende por unidad de negocios consolidada aquella que ha realizado la inversión en el emprendimiento contemplada en el programa y ha declarado iniciación de actividades de la beneficiaria o su intención de realizarla en el corto a mediano plazo.

<sup>12</sup> La ejecución del programa piloto durante el año 2014, contempló el desarrollo de los dos primeros componentes, en sus sub-componentes de capacitación e intermediación. Las razones de la no realización del componente n°3, de acuerdo a personal del programa son: (1) el componente se encontraba en fase de diseño para su implementación y escalamiento a partir de 2015, (2) se privilegió la realización de los componentes asociados a la capacitación en oficios donde había experiencia y capacidad institucional instalada y (3) como no existía una asignación presupuestaria específica del programa, no existió un programa dentro de SENCE que pudiera adaptarse a la modalidad de emprendimiento.

<sup>13</sup> Asesoría personalizada para la identificación de perfiles ocupacionales de las personas que participan en la capacitación orientado a la inserción laboral.

<sup>14</sup> Proceso de intermediación laboral, para la colocación de las personas en un puesto de trabajo.

<sup>15</sup> Se distinguen dos modelos de capacitación: El modelo inclusivo, que implica la participación de jóvenes en situación de discapacidad en los programas de capacitación en oficios regulares del Más Capaz (componente 1). Y el modelo especializado, que está dirigido exclusivamente a jóvenes en situación de discapacidad. Ambos modelos consideran apoyo socio-laboral y la modalidad de "empleo con apoyo", que consiste en un conjunto de servicios, acciones y adaptaciones centrados en la persona con discapacidad, fundamentalmente individualizada, para que pueda acceder y mantenerse en una empresa con el apoyo de profesionales y otros tipos de apoyos técnicos.

<sup>16</sup> Esta modalidad implica que en la capacitación regular de oficios se incluye un fondo especial de recursos, al cual puede acceder el organismo de capacitación, destinado a generar condiciones materiales para que se incorpore dentro de los participantes, personas con discapacidad.

<sup>17</sup> Los organismos de capacitación para este componente son Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) vigentes en el registro SENCE (regular y especial), Liceos de Educación Media Técnico-Profesional (LTP), Universidades, Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales. Durante la ejecución del programa piloto fueron principalmente Liceos de formación técnica profesional (LTP) vinculados a municipalidades, y organismos técnicos de capacitación (OTEC), pertenecientes al Registro Especial de SENCE, donde se incluyen organismos que cuentan con trayectoria de trabajo e infraestructura para atención de personas de grupos socialmente vulnerables. En el caso de la primera licitación 2015 (bases primer llamado, con modelo inclusivo para jóvenes en situación de discapacidad), se incluyó solo Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) vigentes en el registro SENCE (regular y especial) e instituciones de educación superior. En la segunda licitación 2015, se realizó un llamado destinado sólo a LTP.

<sup>18</sup> Los informes de demanda regional emitidos en el año 2014 (que registra datos de 2012 y 2013, y recomendaciones para el año 2014), fueron basados en un levantamiento de demanda a través de las Direcciones Regionales de SENCE, con el apoyo del Departamento de Estudios de la dirección nacional de este organismo. Este levantamiento consideró la revisión de información estadística, junto a la realización de mesas de trabajo con representantes del sector privado de cada región.

<sup>19</sup> Chile Valora corresponde a la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este sistema tiene como propósito "el reconocimiento formal de las competencias laborales de personas que no cuentan con un certificado o título que reconozca sus competencias adquiridas. Este reconocimiento se materializa en un certificado entregado a cada trabajador que participa en el Proceso de Evaluación y Certificación de Competencias, que cumpla con los estándares de desempeño en relación con las competencias definidas por el sector productivo" (web ChileValora).

Todas las personas que aprueban el curso de capacitación y que no nivelan y/o continúan estudios, pasan por un proceso de intermediación laboral, destinado a colocarlas en el mercado laboral, en un empleo con contrato de trabajo de un mínimo de 3 meses, que se verifica mediante el registro de cotizaciones. También las personas pueden emplearse por cuenta propia, en oficios que se realizan en forma independiente. Para el caso de las personas en situación de discapacidad, se considera como intermediación el proceso denominado “empleo con apoyo”<sup>20</sup>.

Además, este componente considera como sub-componentes 1) la nivelación de estudios para 3° y 4° de enseñanza media, para las personas capacitadas en oficios y 2) la continuidad de estudios en formación técnica de nivel superior, entendida como una profundización y certificación de la capacitación en oficios cursada durante el programa, para aquellos egresados que estén interesados<sup>21</sup>, y la certificación de competencias a través de ChileValora.

**Componente 2: Jóvenes<sup>22</sup> en situación de discapacidad son capacitados<sup>23</sup> en oficios, con acceso a servicio de empleo con apoyo.** Corresponde a capacitación en oficios de 180 a 300 Horas (salvo excepciones), de acuerdo a planes formativos y demandas levantadas a nivel regional. Incluye subsidios directos a los usuarios/as (movilización, colación, sala cuna), junto a la capacitación de oficio, apoyo socio-laboral y ayuda a la colocación de las personas que participan en la capacitación.

Este componente contempla la ejecución de planes formativos de capacitación en oficios orientados exclusivamente a jóvenes en situación de discapacidad, mediante un llamado dirigido a organismos de capacitación<sup>24</sup>. Estos planes formativos pueden ser elaborados por los organismos de capacitación y/o seleccionados de la oferta de SENCE, de acuerdo a las demandas de capacitación del mercado laboral de la región, asegurando principalmente la salida laboral de los participantes del curso. Todas las personas que asisten al curso de capacitación pasan por un proceso de “empleo con apoyo”<sup>25</sup>, destinado a colocarlas en el mercado laboral, en un empleo de al menos 3 meses de duración, plazo en el que debe verificarse las cotizaciones correspondientes.

**Componente 3: Mujeres<sup>26</sup> se capacitan para desarrollar un emprendimiento orientado al autoempleo y disponen de recursos de inversión para ello.** Este componente contempla un proceso de capacitación dirigido a potenciar las capacidades de emprendimiento de las mujeres participantes; y la asignación de recursos de inversión para consolidar el emprendimiento. El componente se desarrolla e implementa en coordinación con otras instituciones públicas que han desarrollado experiencia en la materia<sup>27</sup>.

El programa tiene cobertura nacional, es decir, se implementa en las 15 regiones del país. En el caso de la ejecución del programa piloto durante el año 2014, se contemplaron en una primera etapa las regiones de Valparaíso, Maule y Metropolitana (6, 3 y 9 comunas respectivamente), para luego ampliarse a las regiones del Bio Bio, Atacama, O’Higgins y Los Lagos (4, 2, 2 y 3 comunas respectivamente), más cuatro comunas adicionales en la Metropolitana<sup>28</sup>. Los objetivos de la fase piloto fueron “evaluar el diseño, la implementación y la salida del programa, analizar su puesta en marcha, los procesos involucrados, e identificar nudos críticos susceptibles de mejora, escalamiento y eficiencia para el programa en régimen”<sup>29</sup>. El programa piloto es

---

<sup>20</sup> Conjunto de servicios, acciones y ajustes centradas en la persona con discapacidad, fundamentalmente individualizada, para que pueda acceder y mantenerse en una empresa con el apoyo de profesionales y otros tipos de apoyos técnicos.

<sup>21</sup> En este caso, las personas capacitadas no pasan por el proceso de intermediación laboral.

<sup>22</sup> Acá el rango etáreo de jóvenes aumenta en mujeres y hombres de 18 a 40 años de edad.

<sup>23</sup> A través del modelo especializado, descrito anteriormente.

<sup>24</sup> Los organismos de capacitación para este componente son Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) vigentes en el registro SENCE (regular y especial), Liceos de Educación Media Técnico-Profesional (LTP), Universidades, Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales y Fundaciones y/o Corporación para la atención preferentemente personas en situación de discapacidad.

<sup>25</sup> De acuerdo a personal del programa, este servicio se inicia antes del término de la capacitación.

<sup>26</sup> Cuyo rango de edad esté entre 30 y 64 años.

<sup>27</sup> FOSIS, INDAP, SERNAM, PRODEMU, SERNAPESCA, SERNATUR (Documento Diseño Abril 2015).

<sup>28</sup> Registro de cursos piloto 1 y 2, Minuta de avance 2015.

<sup>29</sup> Bases del programa Convocatoria 2014.

bastante diferente al diseño del programa implementado a partir del 2015, debido principalmente a que se ejecutó a través de programas regulares de SENCE<sup>30</sup>. La presente evaluación del programa Más Capaz se centra en el diseño actualmente vigente del programa<sup>31</sup>. Respecto al programa piloto, se obtuvieron algunos resultados de desempeño que fueron analizados para dar luces de esta primera etapa del programa.

### Población potencial y población objetivo

De acuerdo a la información provista por SENCE<sup>32</sup>, 2.636.120 personas estarían afectadas por el problema que aborda el programa, es decir, la nula o escasa participación laboral de mujeres y jóvenes en situación de vulnerabilidad, asociada a las dificultades que enfrentan para acceder y permanecer en el mercado laboral, considerando que “el trabajo es una herramienta fundamental para lograr eliminar la desigualdad a nivel país”<sup>33</sup>.

Esta población potencial, calculada para el año 2013, como mujeres y jóvenes con hasta un 50% de cotizaciones o con más del 50% en los últimos 3 años, pero sin cotizaciones en los últimos 6 meses, que no estudien y pertenezcan a los primeros quintiles de vulnerabilidad<sup>34</sup>, se distribuye en 66% de mujeres de 30 a 60 años de edad (1.739.484); y 34% de jóvenes, mujeres y hombres, entre 18 y 29 años (896.636)<sup>35</sup>. Durante el año 2015, el programa aumentó el rango etáreo para mujeres, de 60 a 64 años, no obstante, se informa que no es posible determinar la magnitud de este cambio en la estimación de la población potencial actual, en términos del acceso y análisis a las bases de datos utilizadas<sup>36</sup>.

Con respecto a las personas en situación de discapacidad, la información es menos precisa. Se sabe que 1.054.000 jóvenes de 16 a 30 años estaban en esta situación el año 2004<sup>37</sup>. Es importante señalar que el programa considera que la situación de discapacidad es ya una situación de vulnerabilidad, por tanto los criterios aplicados a su determinación corresponden principalmente a la acreditación de dicha situación. La población potencial en esta situación no ha sido cuantificada, debido a que no se ha podido estimar para el periodo contemplado<sup>38</sup>, por lo que es posible que dentro de la población potencial estimada esté considerada la población en esta situación.

La población objetivo no ha sido definida ni cuantificada por el programa. Lo que sí se ha definido son las metas de atención, que para el año 2014<sup>39</sup> fue de 30.000 personas, de las cuales el 67% corresponde a mujeres y el 33% a jóvenes. Para el caso de jóvenes con discapacidad, se propuso atender a 1.000 personas.

---

<sup>30</sup> El programa de capacitación en oficios de Más Capaz (componente 1), se ejecutó a través de un llamado especial del programa FOTRAB y Becas, mientras que la capacitación dirigida a personas en situación de discapacidad se hizo a través del programa de Becas Laborales.

<sup>31</sup> Segundo documento de diseño del programa, fechado 9 de abril de 2015, que actualiza al anterior, elaborado para la presente evaluación. Este corresponde a una actualización del Primer Documento de Diseño del programa, de junio de 2014, que correspondía al Plan de Capacitación del Gobierno.

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Idem

<sup>34</sup> De acuerdo a información disponible en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, el primer quintil está en el rango de 2.072 a 8.500 puntos; el segundo quintil de 8.501 a 11.734 puntos, y el tercer quintil en el rango de 11.735 y 13.484 puntos.

<sup>35</sup> Fuente: Elaborada por el programa, sobre la base de la Ficha de Protección Social y del Seguro de Cesantía.

<sup>36</sup> De acuerdo a lo informado por personal del Departamento de Estudios de MINTRAB-SENCE (es importante señalar que SENCE tiene su propio departamento de estudios), la ampliación del rango de edad a 64 años se realizó a partir de una sugerencia de la Dirección de Presupuestos de incluir a todas las mujeres que no pueden acceder aún al beneficio de la pensión básica solidaria, que comienza a operar a partir de los 65 años de edad. Las dificultades para actualizar la información de cotizaciones y FPS en este nuevo rango etáreo, están asociadas al tiempo que toma acceder a dichos datos, lo que excedería el tiempo de la presente evaluación.

<sup>37</sup> Informe de Consultoría “Capacitaciones para personas en situación de discapacidad”, Enero 2015. Datos sobre la base de Informe SENADIS de Discapacidad de 2004 relativo a la Encuesta Nacional de Discapacidad, ENDISC.

<sup>38</sup> De acuerdo a profesionales de la institución responsable, el argumento esgrimido al respecto es que la definición de discapacidad de la OMS, usada por el programa, no es coherente con los datos proporcionados por CASEN, dado que la definición de la OMS consideraría los elementos de contexto que influyen en la situación de discapacidad.

<sup>39</sup> Fuente: Minuta Estado de Avance Programa Más Capaz, SENCE, 16-1-2015

La cifra total de personas a ser atendidas el 2014, responde a una distribución de la meta de 450.000 personas capacitadas, comprometida en el programa de gobierno durante el periodo presidencial<sup>40</sup>.

De acuerdo a la información del programa, se proyecta una atención para el periodo contemplado entre los años 2014 y 2018 de 450.000 personas (lo que corresponde a una cobertura de 17,5% de la población potencial informada para el año 2014).

### **Metas de atención del programa por segmento de población 2014 - 2018**

<b>Año</b>	<b>Meta atención Total</b>	<b>Mujeres de 30 a 64 años</b>	<b>% Mujeres de 30 a 64 años / Meta total</b>	<b>Jóvenes de 18 a 29 años</b>	<b>% Jóvenes / Meta total</b>	<b>Jóvenes con discapacidad (de 18 a 40 años)</b>	<b>% Jóvenes SitDisc / Meta total</b>
2014	30.000	20.000	67%	9.000	30%	1.000	3%
2015	75.000	50.000	67%	22.000	29%	3.000	4%
2016	120.000	80.000	67%	35.000	29%	5.000	4%
2017	145.000	100.000	69%	39.500	27%	5.500	4%
2018	80.000	50.000	63%	24.500	31%	5.500	7%
<b>Total</b>	<b>450.000</b>	<b>300.000</b>	<b>67%</b>	<b>130.000</b>	<b>29%</b>	<b>20.000</b>	<b>4%</b>

De esta atención proyectada, el programa propone como meta que el 67% sean mujeres en un rango de edad de 30 a 64 años (300.000 personas), y un 33% a jóvenes (150.000 personas, de las cuáles también se consideran mujeres). Dentro de estas metas, se proyecta atender a 20.000 jóvenes en situación de discapacidad (hombres y mujeres), lo que equivale a una cobertura del 3% de la población potencial de jóvenes en situación de discapacidad, si se toma el universo estimado en el año 2004<sup>41</sup>. Es importante señalar que dentro de los jóvenes, el programa considera atender a población privada de libertad, aunque en este caso no se establecen metas específicas.

#### Antecedentes presupuestarios

El presupuesto total del programa para el año 2015 es de \$99.252 millones, cifra que corresponde al 40% del presupuesto total de SENCE para ese año. El 99% del presupuesto de Más Capaz corresponde a una asignación específica al programa (\$98.195 millones), mientras que el 1% (\$ 1.058 millones), corresponde a ítems del presupuesto institucional dirigido a financiar gastos de operación del programa (personal y gastos de consumo; ítems 21, 22 y 29 de la ley de presupuestos).

Como el programa se origina el año 2014 en una fase piloto, no existió una asignación presupuestaria específica al programa, por lo que se ejecutó a través de otros programas de SENCE. Bajo este entendido, el presupuesto del programa para ese año a través de esta asignación fue de \$4.937 millones, correspondiendo al 3% del presupuesto de SENCE, bajo la asignación presupuestaria del programa de Capacitación en Oficinos, FOTRAB, Transferencias a Sector Público y Programa de Becas<sup>42</sup>. Este presupuesto se distribuyó en un 77% en transferencias directas y 23% en gastos en personal y bienes de consumo. Como asignación extrapresupuestaria, destinada al Componente n° 2 (capacitación a personas en situación de discapacidad), se utilizó el programa de Becas Laborales, con un monto de \$1.138 millones, adicionales al presupuesto inicial \$4.937 millones.

<sup>40</sup> De acuerdo al personal responsable, esta distribución se basó en un criterio de gradualidad, considerando que se trata de un programa nuevo que se extiende hasta el fin del gobierno en el año 2018.

<sup>41</sup> Informe SENADIS 2004, ya citado.

<sup>42</sup> Cuenta de excedentes Franquicia Tributaria.

## **EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

### **Justificación del programa**

El problema planteado para justificar el Programa Más Capaz es la baja empleabilidad laboral de mujeres y jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o en situación de discapacidad. Este problema se expresa, según un ejercicio realizado por el panel con los datos de CASEN 2013, en una baja participación laboral de las mujeres y jóvenes, en relación a la participación de hombres. Mientras los hombres presentan una participación laboral promedio del 70%, las mujeres llegan al 47% y los jóvenes al 44%. Al analizar estos datos dentro del segmento de mujeres, se observa que la participación laboral en el primer quintil de ingreso es de un 29,2% y de 38,2% en el segundo. En cambio, la tasa de participación laboral de las mujeres que pertenecen al cuarto y quinto quintil era de 54,3% y 64,4%, respectivamente. En otras palabras, la tasa de participación laboral de las mujeres con mayores ingresos más que dobla la tasa de las mujeres de menores ingresos. Respecto a los jóvenes de 18 a 29 años, presentaban tasas de participación laboral con tendencias similares a las mujeres, o sea, mucho más bajas en los primeros quintiles -27% en el primer quintil y 38% en el segundo- y contrariamente mayores en los últimos -54% en el último quintil.

El diagnóstico apunta a que las causas de la menor empleabilidad de los mencionados grupos son, entre otras cosas, los menores niveles de educación y capacitación. Al relacionar educación y empleabilidad (CASEN 2013), se observa que mientras la participación laboral de las mujeres sin educación formal era de 13,2%, la de mujeres con educación superior completa era 77,5%, o sea, una contundente diferencia de casi seis veces más. Con respecto a la capacitación, se observa que, tanto para jóvenes como para las mujeres, la proporción de personas capacitadas que trabajaron era significativamente mayor (80%) a la proporción de las personas no capacitadas que trabajaron (50%). Si bien no se confirma una relación causal, sí es posible sospechar la existencia de una relación entre las variables capacitación y empleo, que indicaría que a mayor capacitación mayor la probabilidad de trabajar y/o mayor probabilidad de conseguir un ingreso más alto.

La intervención del Estado, por lo tanto, se orienta a resolver un problema que afecta a la población más vulnerable en términos socioeconómicos, desde una perspectiva de redistribución del ingreso, de modo que esta población acceda a “un aprendizaje adecuado para una inserción en puestos de trabajo de calidad, con las consiguientes mejoras de salarios”<sup>43</sup>, contribuyendo a reducir la pobreza y la vulnerabilidad de los grupos en los cuáles se focaliza, además de favorecer la inclusión social y lograr mejores condiciones de vida. Asimismo, es importante tener presente que los beneficios de la formación de capital humano no son solamente individuales sino que se traducen en mayores tasas de crecimiento económico y en mayor cohesión social<sup>44</sup>, lo que aporta al bienestar de toda la sociedad (Larrañaga et al., 2011).

Este problema es abordado desde un enfoque de género por el programa en la medida que, entre otras cosas, considera la situación particular de las mujeres en la identificación del problema que busca solucionar. Además, en aspectos tales como la provisión de los bienes y servicios y la formulación de indicadores, también se puede observar que se considera la situación particular de las mujeres. Finalmente, es un Programa cuyo fin último es la autonomía económica de las mujeres lo que, innegablemente, apunta a contribuir a la igualdad de género.

El programa, entonces, se justifica en tanto se orienta a superar una de las brechas de desigualdad social en materia laboral, correspondiente a un menor acceso a capacitación orientada a mejorar la empleabilidad, y por tanto, la probabilidad de encontrar puestos de trabajo de calidad, con mayores ingresos.

---

<sup>43</sup> Documento de diseño del programa, abril 2015.

<sup>44</sup> Muchos autores han demostrado el rol de la educación en el desarrollo de los países. Fue en los años 60 que se formuló la teoría del capital humano que plantea que la educación constituye una inversión que aumenta el capital y aporta al crecimiento económico de los países pues impacta directamente en la productividad. Tal teoría se forma en base a estudios económicos de varios países desarrollados. Por lo tanto, hay un cierto consenso de que la acumulación de capital físico y humano, juntamente con la tecnología, incrementan la productividad de la economía. Últimamente, siguiendo Amartya Sen, se considera la educación no sólo como un medio para aumentar la productividad sino para mejorar la calidad de vida de las personas, lo que fortalece la cohesión social (Briceño, 2011).

## **Estimación de la población potencial y población objetivo**

Para estimar la población potencial, los responsables del programa realizaron un análisis utilizando dos instrumentos de medición: Ficha de Protección Social (FPS)<sup>45</sup> y Seguro de Cesantía<sup>46</sup>, estimando la vulnerabilidad en mujeres de 30 a 60 años de edad y para jóvenes (hombres y mujeres) de 18 a 29 años, a través del primer instrumento, y analizando la densidad de cotizaciones como una forma de inferir la participación laboral a través del segundo<sup>47</sup>. Por tanto, la definición de la población potencial es correcta, ya que apunta a identificar aquellas personas, jóvenes y mujeres, en situación de vulnerabilidad, que presentan una baja empleabilidad, ya sea por poseer un empleo precario (baja densidad de cotizaciones), por estar desempleadas o por no ser parte de la fuerza de trabajo (inactividad).

No obstante, a juicio del panel, la forma de cuantificar la población potencial no ha sido correcta. La FPS, que corresponde a un instrumento de focalización desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social, consigna un puntaje de vulnerabilidad que mide condiciones de pobreza multidimensional. No obstante, se debe considerar que la citada Ficha no es representativa a nivel nacional y, al no ser aleatoria, presenta sesgo de autoselección, lo que tiene repercusión en la confiabilidad de los datos socioeconómicos. Esto es diferente en el caso de la encuesta CASEN –que también mide pobreza multidimensional- donde la definición de la muestra es aleatoria, de acuerdo a una metodología que busca mantener relación con el universo proporcionado por el Censo de Población, evitando el sesgo de autoselección.

En efecto, al calcular la población potencial utilizando CASEN 2013, definida como mujeres de 30 a 64 años, jóvenes de 18 a 29 años y personas en situación de discapacidad<sup>48</sup>, considerando su situación de pobreza multidimensional<sup>49</sup>, empleo precario<sup>50</sup>, desempleo e inactividad laboral, se obtiene una cifra de 1.203.538 personas, inferior a la calculada por el programa (2.636.120). No obstante, lo importante más allá de la cuantificación, es la proporcionalidad de la composición de la población potencial (como muestra el siguiente cuadro), de modo de identificar las estrategias que lograrán los resultados esperados de acuerdo a las diversas características que exhibe dicha población. En este sentido, de acuerdo a la información provista por el programa, no se evalúa dentro de la población potencial las condiciones de inactividad<sup>51</sup> de parte de la población a la que se busca insertar laboralmente (que corresponde al 52% de la población potencial calculada de acuerdo a CASEN 2013), de modo que el programa sea capaz de abordar tales condiciones, a través de la implementación de estrategias diferenciadas para los segmentos de población focalizados.

---

<sup>45</sup> La Ficha de Protección Social corresponde a un instrumento de caracterización de los beneficiarios/as del Ministerio de Desarrollo Social, que consigna un puntaje de vulnerabilidad.

<sup>46</sup> Documento de diseño del programa, SENCE, junio de 2014.

<sup>47</sup> A partir de allí, se estableció que las personas que hayan cotizado menos del 50% en el periodo y/o, que aun teniendo más del 50% de cotizaciones, pero que hubieran estado desempleadas los últimos 6 meses del año 2013, presentarían la condición de vulnerabilidad que el programa busca enfrentar, incluyendo personas empleadas precariamente, desempleadas e inactivas.

<sup>48</sup> Jóvenes de 18 a 40 años, mujeres de 41 a 64 años.

<sup>49</sup> En el caso de la medición a través de quintiles de ingresos, se llega a una cifra más parecida a la informada por el programa (2.548.224); no obstante, esta medición no es correcta dado que la noción de vulnerabilidad incluye otras variables, además del ingreso. Por esta razón, se escogió la variable pobreza multidimensional (definida por CASEN no sólo como un problema de ingresos, sino también de otras variables como salud, educación, vivienda y seguridad social; Observatorio Social, 2014), considerando su similitud a la noción de vulnerabilidad de la Ficha de Protección Social (usada por el programa) y entendiendo que permite superar los sesgos que presenta dicha ficha. No obstante, es importante señalar que esta metodología de CASEN se perfeccionará en la siguiente aplicación, de modo que las preguntas sean más específicas a lo que se quiere medir (Berner, 2014).

<sup>50</sup> Obtenido por el número de personas que no cotizan y/o que no tienen un contrato de trabajo.

<sup>51</sup> Algunas de ellas estructurales, como el trabajo doméstico o el cuidado de personas ancianas o enfermas.



## Resumen de la población potencial de acuerdo a segmento y condición de actividad, CASEN 2013

Segmento de población	Ocupados/as en empleo precario (**)		Desempleados/as		Inactivos/as		Total	Seg. Pobl. / Total
Mujeres de 30 a 64 años	202.887	37%	42.289	8%	306.962	56%	552.138	46%
Jóvenes de 18 a 29 años	185.830	34%	108.043	20%	254.165	46%	548.038	46%
Personas en situación de discapacidad (*)	29.844	32%	4.675	4%	68.844	64%	103.363	9%
<b>TOTAL</b>	<b>418.560</b>	<b>35%</b>	<b>155.007</b>	<b>13%</b>	<b>629.971</b>	<b>52%</b>	<b>1.203.538</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información provista por el programa.

Notas: Corresponde a la población de los segmentos correspondientes en situación de pobreza multidimensional.

(\*) Jóvenes de 18 a 40 años, mujeres de 41 a 64 años.

(\*\*) Personas ocupadas que no cuentan con un contrato de trabajo indefinido.

### Diseño del programa

La provisión de capacitación para el aumento del capital humano y la colocación en puestos de trabajo de calidad de la población vulnerable con escasa o nula participación laboral (propósito), contribuyen a superar las desigualdades sociales (fin). El programa se plantea como una solución integral<sup>52</sup> a la problemática identificada, con objetivos a nivel de componentes y subcomponentes dirigidos, por un lado, al aumento del capital humano (empleabilidad), a través de la capacitación, la continuidad de estudios, la nivelación de estudios y la certificación de competencias, y por otro, al aumento de la inserción laboral, a través de la intermediación de las personas capacitadas que forman parte de la población objetivo del programa. Si bien la capacitación en oficios responde a un diseño probado por SENCE con anterioridad a través de sus programas regulares, no se puede decir lo mismo en relación a la capacitación y materialización de un emprendimiento, específicamente con mujeres; en este sentido, el programa ha provisto el modelo de capacitación asociado a este producto, en coordinación con otras instituciones especializadas, que tienen experiencia en emprendimiento. Respecto a los sub-componentes de nivelación, continuidad de estudios, y certificación de competencias, aún no se han implementado<sup>53</sup>.

Para lograr cumplir con la meta, el programa desde su fase piloto propuso la realización de cursos de capacitación en oficio más acotados en horas que los programas de capacitación en oficio regular de SENCE (de 180 a 300 hrs.; mientras que el FOTRAB hasta el 2014 realizaba cursos de hasta 420 horas<sup>54</sup>), lo que no sería coherente con lo que plantea la comisión revisora del sistema de capacitación e intermediación laboral respecto que en poblaciones vulnerables la evidencia de un impacto positivo de la capacitación se da justamente en programas como el programa Especial Joven (descontinuado), con cursos de 450 horas de fase lectiva y 300 de práctica profesional. Una de las explicaciones<sup>55</sup> entregadas por los responsables del programa Más Capaz es que el menor número de horas de capacitación en los cursos, se vería complementado con las horas de nivelación y/o continuidad de estudios, en una lógica de educación continua (oficio 444, oct. 2014). Sin embargo, las cifras hasta el momento muestran que la mayor producción del programa se concentra en la capacitación en oficios (82% del presupuesto 2015), lo que pondría en duda la concreción de este proceso de formación continua.

Con respecto a las salidas de empleo planteadas, tanto dependientes como independientes, éstas permitirían que personas inactivas que presentan restricciones estructurales<sup>56</sup> para su participación laboral, puedan acceder a puestos de trabajo adaptados a sus necesidades, además de los esfuerzos en materia de

<sup>52</sup> Se entiende como solución integral la provisión de distintos servicios que apuntan al objetivo de empleabilidad, tales como capacitación, continuidad de estudios, nivelación, intermediación laboral y apoyo al emprendimiento.

<sup>53</sup> El panel no contó con la información de éstos durante el proceso de evaluación. Extemporáneamente se recibió información de su pronta implementación.

<sup>54</sup> Formulario ExAnte del programa Capacitación en Oficios, 2015.

<sup>55</sup> Otra recibida como observación es que “la definición de horas de los cursos +Capaz busca un equilibrio entre: 1) número de horas que aseguren impacto positivo en salarios superior a 140 horas indicadas por comisión Larrañaga, 2) duración de cursos que reduzca riesgo de deserción (mientras más largo el curso mayores tasas de deserción), 3) maximización de cobertura alcanzable, considerando restricciones presupuestarias fiscales”.

<sup>56</sup> Labores del hogar en el caso de las mujeres, cuidado de personas, etc.

discapacidad. Sin embargo, la definición de intermediación laboral del programa solo considera la colocación en empleos dependientes (de acuerdo a las bases), por tanto, no considera que así como la capacitación para el emprendimiento en mujeres, la capacitación en oficios también podría derivar en la realización de una actividad por cuenta propia.

Por lo tanto, el programa tiene debilidades en el diseño, tanto al no considerar correctamente la heterogeneidad de la población (ocupados con empleo precario, desempleados e inactivos) a la que quiere llegar, en términos de su participación laboral, como en los servicios que les provee, específicamente en lo que respecta al diseño de la intermediación laboral en relación a las distintas salidas de la capacitación. Esto es especialmente relevante, al considerar que la mayor parte de la población potencial es inactiva, y no se plantea una estrategia dirigida a enfrentar las condiciones estructurales de su inactividad. Se suma a lo anterior, que la evaluación no incluyó el diseño del Componente 3 de Capacitación en emprendimiento para mujeres, considerando que este componente es visto por el panel como una estrategia adecuada para abordar este segmento de población. Además, tampoco el programa concluyó durante el periodo de evaluación el diseño de los subcomponentes de nivelación, continuidad de estudios y certificación de competencias laborales<sup>57</sup>.

### **Eficacia y calidad**

A continuación, se presenta un cuadro resumen con el análisis del cumplimiento de metas del programa, en términos de la cantidad de personas inscritas en los cursos de capacitación respecto de las metas establecidas para el año 2014<sup>58</sup>:

#### **Cumplimiento de metas 2014**

<i>Participantes</i>	<i>Usuarios/as inscritas</i>	<i>Meta</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento de metas</i>
<i>Nº usuarios/as Componente 1</i>	2.677	29.000	9,2%
<i>Nº usuarios Componente 2</i>	339	1.000	33,9%
<b>Total</b>	<b>3.026</b>	<b>30.000</b>	<b>10,1%</b>
<i>Jóvenes</i>	1.300	10.000	13,0%
<i>Mujeres</i>	1.726	20.000	8,6%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información provista por el programa.

Si se observa el cuadro anterior, el número de personas inscritas en relación a la meta establecida para el 2014 (30.000) alcanzó un 10%, con un 9% para el componente 1 (capacitación en oficios, modelo inclusivo) y un 34% para el componente 2 (capacitación en oficios, modelo especializado para personas en situación de discapacidad). Con respecto a la eficacia desagregada por población, se logró un 9% de la meta de mujeres adultas y de 13% en jóvenes (10.000). Para el primer componente, de las 7 regiones que participaron en la fase piloto, las regiones con mayor número de inscritos fueron la Metropolitana (28%), Maule (27%) y Valparaíso (20%). Para el caso del componente 2, el comportamiento es similar, Metropolitana (67%), Maule (18%) y Valparaíso (15%), aunque solo se ejecutó en estas tres regiones. Los sub-componentes nivelación de estudios, continuidad de estudios y certificación de competencias asociados al componente 1, no se ejecutaron durante esta fase, así como el componente nº 3. En relación a los indicadores de eficacia, se cuenta con información de los usuarios aprobados e intermediados, los que se presentan en la siguiente tabla:

<sup>57</sup> No obstante, se está en conocimiento de que el diseño concluyó y que se iniciará prontamente la implementación.

<sup>58</sup> De acuerdo al personal del programa, las metas propuestas para 2014 asociadas al total de 30.000 usuarios/as, se habrían cumplido a través del FOTRAB en los otros llamados regulares, no obstante, el panel considera que este programa es distinto a Más Capaz, y que en 2014 si bien se utilizaron los programas existentes, se hicieron llamados especiales de acuerdo a la población y resultados de Más Capaz (Res. 2947, 12 Junio 2014; res. 3379, 7 de junio 2014; Res. 5628, 18 de octubre de 2014).

### **Usuarios aprobados e intermediados – Año 2014**

<i>Participantes</i>	<i>Usuarías/os Inscritos</i>	<i>Usuarías/os Aprobados</i>	<i>% del total</i>	<i>Usuarías/os Intermediados</i>	<i>% aprobados/as</i>
<i>N° usuarios/as Componente 1</i>	2.667	1.500	56%	1.550	103%
<i>N° usuarios Componente 2</i>	339	239	87%	172	72%
<b>Total</b>	<b>3.026</b>	<b>1.741</b>	<b>57,5%</b>	<b>1.722</b>	<b>98,9%</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información provista por el programa.

Se observa que el 57% de los inscritos en los cursos de capacitación aprobaron los cursos de capacitación, observándose que los usuarios en situación de discapacidad (componente 2) tuvieron un mejor desempeño, con un 87% de aprobación. Para el caso de los usuarios intermediados, se presenta una inconsistencia en los datos, puesto que si bien un 99% de los aprobados habrían sido intermediados, en el caso del componente 1 los intermediados serían más que los aprobados, y se supone que el programa realiza intermediación sólo para los aprobados. Al analizar los datos más específicamente, se observa que sólo el 53% de los usuarios aprobados son intermediados, y que el resto corresponde a usuarios en otros estados (desertor, reprobado, no especificado).

En forma exploratoria, el programa ha evaluado la inserción laboral de las personas que no presentaban cotizaciones al momento de postular al programa, estimándose en un 15% del total, no obstante, a juicio del panel la metodología no es clara y se trata de resultados parciales, por lo cual aún no se pueden emitir juicios fundados al respecto.

Con respecto a la duración de los cursos, la mayor proporción de cursos (inferida del número de participantes), tiene una duración menor a los 4 meses (81%). Unos pocos cursos presentaron una duración mayor a 5 meses hasta 7<sup>59</sup>, pero solo en algunas regiones (Santiago y Maule), mientras que en otras se mantienen en el promedio.

Con respecto a la pertinencia de los planes formativos en relación a la demanda del mercado laboral levantada por SENCE en todas las regiones a través de mesas multisectoriales, se observa que el 33% de los planes ofrecidos en 2014 corresponden a oficios demandados a nivel regional<sup>60</sup>. Mientras que en la región metropolitana este porcentaje alcanza el 40%, es decir, el 40% de los planes ejecutados ha sido demandado a nivel regional, en Atacama este porcentaje alcanza sólo el 17% y en Valparaíso un 20%<sup>61</sup>. Esto implica que no se logró el objetivo de la elaboración de estos levantamientos de demanda laboral, a través de los cuales se esperaba contribuir a la inserción laboral de las personas capacitadas, mejorando la pertinencia de la capacitación impartida. Para el año 2015 la oferta tiene una mayor pertinencia, aumentando a un 83% este indicador<sup>62</sup>. No obstante, al analizar la oferta de cursos a nivel local, se detectó un problema derivado de la pertinencia de los planes formativos, ya que por ejemplo, existen comunas pequeñas (menos de 20.000 habitantes), donde se ofrecen cursos de capacitación con 50, 100 o 200 cupos (y que en algunos casos, ni siquiera son pertinentes a la demanda regional levantada), lo que conlleva un alto riesgo de sobreoferta laboral a nivel local, y sus implicancias en la colocación de personas. Es importante señalar que este indicador presenta limitaciones, asociadas a la calidad de la información y la estandarización de los cursos, siendo difícil realizar un seguimiento y análisis de los procesos y ponderar la representatividad de los resultados de éstos con el mercado laboral regional, de acuerdo a los sectores económicos definidos, y de acuerdo a las distintas salidas laborales (empleo dependiente / independiente)<sup>63</sup>.

En relación a las características de la población atendida, el 67% de los participantes son personas desempleadas (3% busca trabajo por primera vez), el 20% empleada (9% cuenta propia) y 13% inactivas (9%

<sup>59</sup> Estos cursos son "Revestimiento De Superficies Con Cerámica, Gres, Piedra Y Madera", "Cuidado y atención de enfermos" y "actividades auxiliares de cocina".

<sup>60</sup> Informes regionales de demanda laboral, elaborados durante el año 2013.

<sup>61</sup> Estudio complementario realizado en el marco de la presente evaluación. "Relación entre la Demanda de Ocupaciones Regionales y la Oferta de Cursos del Programa Más Capaz", Andrés Arriagada P. Julio 2015.

<sup>62</sup> Idem

<sup>63</sup> Conclusión del Estudio Complementario antes citado.

por quehaceres del hogar). Ahora bien, se observa que el 25% de las personas presentaría cotizaciones en los últimos 6 meses, lo que incluye personas ocupadas (163), desempleadas (279) e inactivas (26). En este sentido, los beneficiarios se concentran en el segmento de personas desempleadas, lo que no es consistente con el objetivo de aumentar la participación laboral, toda vez que estas personas ya serían parte de la fuerza de trabajo, por lo que su inserción no aumentaría la participación laboral. Esto da cuenta que no se desarrolló actividades específicas para atraer personas inactivas en el piloto, lo cual, tal como se ha señalado en los análisis anteriores, tampoco ha sido considerado en el diseño actual del programa.

Con respecto a la calidad, no es posible pronunciarse sobre la satisfacción de las/los usuarios con el Programa porque todavía no se han aplicado las encuestas. En los meses de abril y junio de 2015 estaba prevista la aplicación de la encuesta regular que el SENCE utiliza para medir la satisfacción de los beneficiarios con los cursos de capacitación a los que asiste a nivel regional<sup>64</sup>. Este instrumento, no consigna el sexo de los entrevistados, así como la satisfacción con el servicio de cuidado infantil, ambos aspectos importantes de acuerdo al diseño del programa y su enfoque de género. Además, no existe un instrumento que mida la calidad y satisfacción de los participantes con la intermediación laboral y los empleos en los que son finalmente colocados, aspectos fundamentales para la evaluación del propósito del programa, asociado a la inserción laboral y/o las mejoras salariales.

### ***Economía***

La ejecución presupuestaria 2014 alcanzó un 89%, diferencia dada principalmente por una ejecución menor a la programada en la producción de componentes (87% de gasto del presupuesto destinado a componentes). No obstante, este porcentaje de ejecución varía al analizar los cursos que son ejecutados directamente por SENCE vía OTEC, donde se consigue una ejecución de 44%, mientras que la ejecución vía transferencias a los liceos técnicos consigna un 100%.

### ***Eficiencia***

El gasto de producción por usuario inscrito<sup>65</sup> en la fase piloto de 2014 fue de \$1,4 millones, cifra inferior al gasto de producción del programa FOTRAB para ese mismo año que llegó a \$1,7 millones. Esta diferencia está dada por el menor número de horas que contemplan los cursos en el programa Más Capaz, y porque se contó como oferentes a los liceos técnicos que cuentan con infraestructura y personal base, lo que les permite generar economías de escala. Al analizar este indicador por componente, se observa que el gasto por usuario inscrito para el componente 1 (capacitación regular en oficios) fue de \$1,2 millones y para el componente 2 (capacitación para personas en situación de discapacidad) fue de \$3,3 millones. Al analizar el gasto por usuario aprobado, este sube a \$2,1 millones y \$4,8 millones respectivamente. Si bien se entiende que el componente 2 tenga un mayor gasto por usuario, la diferencia es alta, atribuyéndose a un menor número de usuarios que el planificado<sup>66</sup>.

El gasto de administración informado por el programa, que considera el gasto tanto de personal como de bienes de consumo asociados a toda la operación del programa, corresponde al 20,5% del gasto total del programa. Este porcentaje, aunque corresponde a un dato aproximado<sup>67</sup>, es elevado en consideración a los gastos administrativos revisados, por ejemplo, de organizaciones como las OTIC, de hasta 15%, y en relación a otros programas institucionales como Capacitación para Microempresarios y Trabajadores Independientes del SENCE (evaluación 2007), cuyos gastos administrativos fueron de 18% en el año 2005 y 6% el 2006.

---

<sup>64</sup> Dicho cuestionario se aplicaría a una muestra de 1.000 usuarios egresados del piloto 1 y sería representativa

<sup>65</sup> A la fecha no es posible calcular la eficiencia en relación al propósito del programa, es decir, el costo por usuario/a que ha sido colocado en un puesto de trabajo, dado que no se cuenta con información significativa.

<sup>66</sup> Los responsables del programa señalan que habría un número mayor de usuarios en situación de discapacidad que fue cubierto con el FOTRAB, no obstante, el panel no consideró esta información dado que no se contó con la información desagregada de este gasto asociado a la población específicamente del programa piloto de Más Capaz.

<sup>67</sup> Los gastos administrativos fueron calculados considerando los gastos registrados más el monto proporcional del presupuesto del programa con respecto al presupuesto total del SENCE. SENCE no posee desagregación de los gastos de administración (por ejemplo horas hombre utilizadas en el programa) por tanto realiza un cálculo proporcional al impacto del presupuesto del programa en el presupuesto total del servicio.

Además, se debe considerar que la mayor parte de los beneficios de los componentes son ejecutados por organismos externos, lo que debería impactar en un porcentaje menor de gastos administrativos. Según lo manifestado por los responsables del programa, se entiende que durante el año 2014 se realizaron mayores gastos para poner en marcha el programa, impactando en un gasto administrativo mayor; no obstante, a juicio del panel la cifra de gastos administrativos no es coherente con el desempeño logrado durante la fase piloto.

### **Conclusiones sobre el desempeño global**

- Si bien la definición de la **población potencial** en términos generales es correcta, no se puede decir lo mismo con respecto a su cuantificación. Las cifras entregadas por el programa superan ampliamente las estimaciones realizadas a través de los datos de la encuesta CASEN 2013.
- La **población objetivo** no fue definida por el programa. Sólo se establecieron metas de atención sin un criterio técnico, como por ejemplo, la proporcionalidad de las condiciones laborales de la población potencial. Por lo tanto, se requiere ajustes que den cuenta de las características específicas de la población a la cual se quiere atender (expresada en al menos tres estados: empleado con empleo precario -sin contrato o con bajo nivel de cotizaciones-, desempleado e inactivos); y ofrezca alternativas para que los participantes encuentren efectivamente una ocupación laboral, ya sea en el mercado dependiente o en actividades por cuenta propia, se incorporen a la fuerza de trabajo o mejoren su situación laboral inicial.
- El programa incorpora modalidades que aumentan la probabilidad de **participación** y la calidad de esta participación tanto de las mujeres (a través del cuidado infantil durante la capacitación), así como de las personas en situación de discapacidad, a través de las modalidades inclusiva y especializada. No obstante, existen condiciones estructurales (como por ejemplo, el trabajo doméstico de las mujeres, el cuidado de personas, entre otras), asociadas a la inactividad de la población objetivo que no son abordadas por el programa.
- La planificación y ejecución del **piloto** no permitió dar cuenta de sus objetivos en términos de “*evaluar el diseño, la implementación y la salida del programa, analizar su puesta en marcha, los procesos involucrados, e identificar nudos críticos susceptibles de mejora, escalamiento y eficiencia para el programa en régimen*”<sup>68</sup>, dado que no se ejecutaron todos los componentes y sub-componentes incluidos en el programa. Esto derivó en que no se diseñaran oportunamente para la ejecución 2015, los sub-componentes Nivelación de Estudios, Continuidad de Estudios, Certificación de Competencias y de los componentes 2 y 3 dirigidos a Discapacidad y Mujer emprendedora. Esta situación se expresa en que para año 2015, los recursos presupuestarios se concentran en más del 80%<sup>69</sup> en la capacitación regular en oficios, es decir, solo el componente n°1, sin incluir los sub-componentes de nivelación y continuidad de estudios.
- En relación a los beneficiarios en 2014, se observa que los participantes son en su mayoría parte de la fuerza laboral (87%), mientras que sólo el 13% son inactivos, lo que daría cuenta que el programa no hizo acciones específicas para aumentar la **participación laboral**, incorporando esta población, que alcanza el 52% de la población potencial. Tal como se indicó anteriormente, el programa al no reconocer diferencias entre estos 3 subgrupos no incorpora en su diseño elementos para atraer a esta población y presentar alternativas para superar sus condiciones estructurales de persistencia.
- Un mecanismo que busca garantizar la **colocación** de las personas es el levantamiento de planes formativos a nivel territorial en correspondencia con las necesidades de los sectores económicos para definir los perfiles laborales que requerían. No obstante, según estudio complementario encargado en el marco de la presente evaluación, los resultados del piloto dan cuenta que la parrilla ofrecida no fue la más apropiada para conseguir este objetivo, sobre todo en regiones, alcanzando una pertinencia de 33% en 2014. Sin embargo, este indicador mejora para el periodo 2015, alcanzando más del 80% de pertinencia.

<sup>68</sup> Bases de licitación, programa piloto.

<sup>69</sup> De acuerdo a información provista por DAF a fines de febrero de 2015, la apertura presupuestaria para el año 2015 considera un 87,3% del presupuesto para la producción del componente n°1, capacitación regular en oficios, modelo inclusivo (incluidos los sub-componentes de nivelación, continuidad de estudios y certificación), el 6,7% al Componente n°2, capacitación en oficios modelo especializado para personas en situación de discapacidad, el 4,8% al Componente n°3 capacitación y emprendimiento de mujeres, y el 1,2% restante a difusión y soporte de institucional.

- Si bien el problema al que apunta el programa es relevante, tal como se ha señalado en la evaluación de la justificación del programa, el panel no puede pronunciarse sobre la continuidad del programa, debido a que recién comenzó el año 2015 y aún no se obtienen resultados consistentes y significativos del programa piloto. No obstante, se requiere implementar las recomendaciones que se sugieren si se espera lograr el propósito que se propone.

### **Recomendaciones**

- Se debe cuantificar correctamente la **población potencial** del programa, considerando los cambios en el diseño en relación a la medición inicial<sup>70</sup>, y todos los segmentos y características de la población que se busca atender (jóvenes, mujeres, jóvenes en situación de discapacidad, jóvenes privados de libertad; empleados, desempleados e inactivos), así como su distribución territorial. Se recomienda definir y cuantificar la población objetivo a atender durante los cuatro años que se proyecta el programa, entre la población económicamente activa y la población inactiva, para una adecuada focalización de las estrategias.
- Ante el objetivo de aumentar la participación laboral de las **personas inactivas**, se debe diseñar actividades específicas para incorporarlas al programa, atendiendo a las razones estructurales asociadas a su situación de inactividad. Esto implica analizar el tipo de empleo al que pueden acceder considerando las condiciones mínimas que les permitan desenvolverse en él. El panel considera que el desarrollo del componente n°3, focalizado en mujeres que presentan condiciones estructurales de inactividad (principalmente por el trabajo del hogar), puede ser una estrategia apropiada para aumentar la empleabilidad de estas mujeres y su participación laboral, a través de actividades por cuenta propia que aumenten sus ingresos. Ahora, bien, el programa debe desarrollar actividades específicas que permitan por un lado conducir este proceso hacia la consolidación de un emprendimiento y por otro hacia su formalización, de modo que contribuya a la economía en su conjunto.
- Diseñar e implementar **un sistema de seguimiento y evaluación del programa**, considerando lo siguiente: (a) en el caso de las personas empleadas que participan en el programa, medir no solo el cambio en la remuneración, si no también cambios en contratos, o en funciones asignadas que den cuenta de la incorporación de lo aprendido en la capacitación, para de ese modo, establecer la correlación; (b) para las personas inactivas, establecer el mecanismo de medición del indicador que da cuenta de la colocación de las personas en actividades por cuenta propia, con mecanismos de verificación claramente establecidos, en cuanto a la relación entre la capacitación y dicha actividad; (c) la evaluación de la **calidad** del empleo al cual acceden las personas que participan en el programa, como resultado de la intermediación laboral, de acuerdo a las características diferenciadas de la población objetivo. Además, las encuestas de satisfacción de usuarios/as deben consignar el sexo y edad de las personas que la responden para evaluar en términos de la población objetivo.
- En relación a los **planes formativos** que fueron diseñados pensando en su correspondencia con la demanda laboral del mercado a nivel regional, se recomienda hacer un análisis de la pertinencia del número de cupos ofrecidos a nivel comunal.

---

<sup>70</sup> Rango etáreo de mujeres de 30 a 64 años de edad; mujeres en situación de discapacidad de 30 a 64 años; cotizaciones de los últimos 12 meses.

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

**AGOSTO 2015**



ORD. N°: 0424 /

ANT: Su Oficio Ord. N° 1291 del 13 de agosto de 2015

MAT.: Adjunta Respuesta Institucional al informe final de la Evaluación Gubernamental del Programa Más Capaz.

OF DE PARTES DIPRES  
21.08.2015 11:36

SANTIAGO, 20 AGO 2015

DE : XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

A : SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

En el marco de la Evaluación del Programa Más Capaz, se adjunta respuesta institucional que refleja la opinión del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en relación a los resultados entregados en el Informe Final de la Evaluación de Programas Gubernamentales.

Cabe mencionar que este Ministerio reconoce la importancia de este tipo de evaluaciones, como una fuente de información para el mejoramiento continuo de las políticas públicas, y en especial para el Programa Más Capaz, que tiene como fin contribuir a la superación de la desigualdad social, a través del mejoramiento de la empleabilidad de jóvenes y mujeres vulnerables y jóvenes en situación de discapacidad.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ  
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

*PGBA/EF/S*

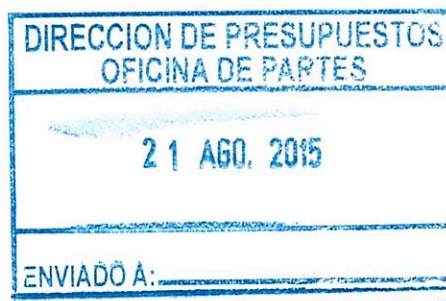
**Distribución:**

- Sr. Director de Presupuestos
- Sr. Director del SENCE

División de Control de Gestión, DIPRES

**Adjunto:**

- Respuesta Institucional





**RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA MÁS CAPAZ**  
**SENCE**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha recibido el informe final correspondiente a la Evaluación del Diseño del Programa Más Capaz, este informe fue elaborado por un panel de expertas, contratadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales 2015.

El objetivo del informe fue evaluar el diseño y gestión del programa, junto con su desempeño durante el 2014 cuando se llevó a cabo su fase piloto, proporcionando información para apoyar la gestión y el proceso de asignación de recursos para su operación en régimen.

Sobre la base del análisis del diseño, organización y gestión, y resultados y/o desempeño del programa, la evaluación también incorporó un juicio respecto de la sostenibilidad del programa en términos de capacidades institucionales; su continuidad considerando la evolución del diagnóstico inicial; y un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados y/o mejorar sus resultados.

En base a lo anterior, 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 Más Capaz.

Finalmente, señalar que se acoge un número importante de las observaciones y recomendaciones del Informe Final. Además, a partir de los resultados de implementación del programa para el presente año, se analizará la pertinencia de incorporar las mejoras necesarias que permitan dar un mayor cumplimiento a los objetivos definidos para el Programa Más Capaz.

**1. Población potencial y población objetivo**

- A juicio del panel, *“la forma de cuantificar la población potencial no ha sido correcta. La Ficha de Protección Social (FPS), que corresponde a un instrumento de focalización de los beneficiarios/as del Ministerio de Desarrollo Social, consigna un puntaje de vulnerabilidad que mide condiciones de pobreza multidimensional. No obstante, se debe considerar que la citada Ficha, al no ser aleatoria, presenta sesgo de autoselección, lo que tiene repercusión en la confiabilidad de los datos socioeconómicos. Esto es diferente en el caso de la encuesta CASEN –que también mide pobreza multidimensional- donde la definición de la muestra es aleatoria, de acuerdo a una metodología que busca mantener relación con el universo proporcionado por el Censo de Población, evitando el sesgo de autoselección”.*

En relación a lo anterior, la estimación de población potencial se hace en función de los instrumentos vigentes del Estado que permiten caracterizar y cuantificar población real y nominativa. Por ello, es importante mencionar que en el momento del diseño del Programa (Marzo 2014), los resultados de la Encuesta CASEN 2013, no estaban disponibles.

Por su parte, la Ficha de Protección Social (FPS) es el instrumento que el Estado utiliza como mecanismo de acceso a los beneficios sociales, por lo cual tiene una alta cobertura, así entonces el sesgo resulta menos significativo. La FPS es el instrumento vigente y de mayor cobertura para identificar situaciones de vulnerabilidad. Tiene debilidades, falencias y sesgos, esta es la razón por la que el Ministerio de Desarrollo Social está en proceso de cambio del instrumento de focalización, pero por el momento es la fuente válida para determinar población potencial, junto con datos de la Base del Seguro de Cesantía (BSC). Ésta última es una fuente de datos administrativos (no encuesta) y permite estimar la permanencia en el mercado laboral a través de las cotizaciones.

Cabe mencionar que, la CASEN no es un mecanismo de acceso para los beneficios sociales. Además, como se mencionó en los comentarios entregados al panel, los quintiles de ingreso de la CASEN respecto de los quintiles de vulnerabilidad de la FPS son totalmente distintos, ya que los quintiles de la FPS no sólo miden el ingreso para la estimación de la vulnerabilidad, considerando que el foco del programa Más Capaz no son las personas pobres (independientes de la manera en que se mida pobreza), sino las personas vulnerables, que incluyen también a no pobres que están en riesgo de caer en situación de pobreza.

Por otra parte, la CASEN sólo mide el ingreso del mes pasado, es decir no muestra la tendencia del ingreso de esa persona. Otro de los problemas que tiene la CASEN es la subdeclaración de los ingresos, más aún en la CASEN 2013 donde no se ajustaron los ingresos por cuentas nacionales. Además, a través de la encuesta CASEN no se puede medir la densidad de cotizaciones, sólo es medible el desempleo e inactividad, en un momento en el tiempo, lo que no permite identificar la trayectoria laboral de una persona.

Por otro lado, con el cambio metodológico de la CASEN 2013 si bien se mide vulnerabilidad a través de la pobreza multidimensional, es la primera estimación que se realiza, por tanto aún no es una metodología probada en el largo plazo para Chile. Finalmente recordar que los datos de la aplicación 2013 no estaban disponibles al momento del diseño del Más Capaz, por lo que no era posible utilizar esta nueva metodología de pobreza.

Dada las razones expuestas anteriormente, así como la atemporalidad de la disponibilidad de los datos, es que se usó la FPS y la BSC para la estimación de la población potencial del programa. Por ello, se considera innecesario afirmar que la forma de cuantificar la

población potencial no ha sido correcta, ya que lo expresado en párrafos anteriores muestra que existen otras formas igualmente válidas de cuantificar la población potencial.

- A juicio del Panel *“La población objetivo no ha sido definida ni cuantificada por el programa. Lo que sí se ha definido son las metas de atención”*.

Efectivamente, y tal como también está señalado en el formulario ex ante presentado ante el Ministerio de Desarrollo Social (2014), la población objetivo no tiene otros requisitos de ingreso distintos de la población potencial calculada en el diseño.

La única restricción viene dada por el compromiso presidencial de alcanzar una meta de 450.000 personas (mujeres, jóvenes y jóvenes con discapacidad) capacitadas durante el período de gobierno 2014-2018, con la consiguiente limitación presupuestaria que esta cifra establece.

De todos modos, tomando en consideración las coberturas históricas de los programas SENCE de características similares, el número de 450.000 más que una restricción representa una ampliación significativa de las coberturas alcanzadas por el Servicio para un mismo período.

## **2. Diseño del programa**

- El panel considera que el programa para lograr cumplir con la meta, *“desde su fase piloto propuso la realización de cursos de capacitación en oficio más acotados en horas que los programas de capacitación en oficio regular de SENCE (de 180 a 300 hrs.; mientras que el FOTRAB hasta el 2014 realizaba cursos de hasta 420 horas), lo que no sería coherente con lo que plantea la comisión revisora del sistema de capacitación e intermediación laboral respecto que en poblaciones vulnerables la evidencia de un impacto positivo de la capacitación se da justamente en programas como el programa Especial Joven (descontinuado), con cursos de 450 horas de fase lectiva y 300 de práctica profesional”*.

La definición de horas de los cursos Más Capaz busca un equilibrio entre: 1) número de horas que aseguren impacto positivo en salarios superior a 140 horas indicadas por Comisión Larrañaga, 2) duración de cursos que reduzca riesgo de deserción (mientras más largo el curso mayores tasas de deserción en población vulnerable), 3) maximización de cobertura alcanzable considerando restricciones presupuestarias fiscales.

- De acuerdo al informe final; *“la definición de intermediación laboral del programa solo considera la colocación en empleos dependientes (de acuerdo a las bases), por tanto, no considera que así como la capacitación para el emprendimiento en*

*mujeres, la capacitación en oficios también podría derivar en la realización de una actividad por cuenta propia”.*

Las bases de los llamados de la línea regular de Más Capaz consideran distintos tipos de trayectorias laborales, pero con incentivos a los ejecutores asociados al logro de cotizaciones previsionales, las que presentan mayor prevalencia en empleos dependientes, por sobre empleos por cuenta propia.

SENCE está trabajando actualmente en ajustes, para permitir una mayor oferta de oficios con salida por cuenta propia para los participantes y además de analizar posibles estrategias de acompañamiento a trabajadores/as por cuenta propia.

- El panel señala que *“No se diseñaron oportunamente para el año 2015 los subcomponentes Nivelación de Estudios, Continuidad de Estudios Y Certificación de Competencias, así como los componentes 2 y 3 (Discapacidad y Mujer emprendedora)”.*

A la fecha de cierre de la evaluación algunos componentes estaban en diseño y se encuentran actualmente en producción. Los componentes Discapacidad y Mujer Emprendedora, así como Nivelación de Estudios, se encuentran actualmente en producción y el componente de Continuidad de Estudios y Certificación de Competencias entrarán en producción hacia finales del año en curso.

Cabe señalar, que indicar que no se diseñaron oportunamente dichos componentes y subcomponentes, no es un juicio técnicamente sustentable, pues el diseño operativo responde a una programación institucional anual, la que es consistente con las metas del programa.

### 3. Eficacia y Calidad

- El panel elaboró el siguiente cuadro resumen con “*el análisis del cumplimiento de metas del programa, en términos de la cantidad de personas inscritas en los cursos de capacitación respecto de las metas establecidas para el año 2014<sup>1</sup>*”:

Participantes	Usuarios/as inscritas	Meta	Porcentaje de cumplimiento de metas
N° usuarios/as Componente 1	2.677	29.000	9,2%
N° usuarios Componente 2	339	1.000	33,9%
<b>Total</b>	<b>3.026</b>	<b>30.000</b>	<b>10,1%</b>
Jóvenes	1.300	10.000	13,0%
Mujeres	1.726	20.000	8,6%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información provista por el programa.

Respecto a este punto, y de acuerdo a lo señalado durante la evaluación, se considera que la meta de 30.000 incluía todos los cursos de la oferta programática de SENCE que cumplieran con el estándar Más Capaz, en cuanto a la población objetivo a la que van dirigidos los cursos, las características de la capacitación y sus componentes asociados. Esto, debido a que el 2014 el programa no existía como tal presupuestariamente, por lo que solo se entregaron recursos para la realización del piloto, que comprometió 3 mil cupos. En la tabla elaborada por el panel, sólo considera el cumplimiento de metas piloto, garantizadas como tales por el Ministerio del Trabajo y anunciadas por la Presidenta de la República en su cuenta pública del 21 de mayo.

- *Con respecto a la pertinencia de los planes formativos en relación a la demanda del mercado laboral levantada por SENCE en todas las regiones a través de mesas multisectoriales, se observa que el 33% de los planes ofrecidos en 2014 corresponden a oficios demandados a nivel regional<sup>2</sup>. Mientras que en la región metropolitana este porcentaje alcanza el 40%, es decir, el 40% de los planes ejecutados ha sido demandado a nivel regional, en Atacama este porcentaje alcanza sólo el 17% y en Valparaíso un 20%<sup>3</sup>. Esto implica que no se logró el objetivo de la elaboración de estos levantamientos de demanda laboral, a través de los cuales se esperaba contribuir a la inserción laboral de las personas capacitadas, mejorando la pertinencia de la capacitación impartida.*

<sup>1</sup> De acuerdo al personal del programa, las metas propuestas para 2014 asociadas al total de 30.000 usuarios/as, se habrían cumplido a través del FOTRAB en los otros llamados regulares, no obstante, el panel considera que este programa es distinto a Más Capaz, y que en 2014 si bien se utilizaron los programas existentes, se hicieron llamados especiales de acuerdo a la población y resultados de Más Capaz (Res. 2947, 12 Junio 2014; res. 3379, 7 de junio 2014; Res. 5628, 18 de octubre de 2014).

<sup>2</sup> Informes regionales de demanda laboral, elaborados durante el año 2013.

<sup>3</sup> Estudio complementario, realizado en el marco de la presente evaluación.

A fines del año 2013 se realizó un levantamiento de necesidades de capacitación, sin embargo éste tuvo restricciones metodológicas. Se consideró en su realización principalmente sólo datos estadísticos secundarios de tipo agregado, sin mecanismos de consulta sistemática a los actores de los encadenamientos productivos relevantes a nivel territorial. Esto afectó los productos, por lo cual se decidió ampliar los posibles oficios durante el 2014.

Es importante señalar que el año 2014 se tomó como base el levantamiento de perfiles ocupacionales basados en estándares de competencias, realizado por los organismos sectoriales de competencias laborales acreditados por Chile Valora, lo cual permitió identificar demandas sectoriales, que luego fueron traducidas a planes formativos SENCE. Esta mirada territorial se complementó con un proceso de levantamiento de demandas territoriales, canalizado vía direcciones y equipos regionales SENCE, con consulta directa a representantes de gremios y empresas a través de mesas de trabajo en regiones.

De acuerdo al análisis realizado por la Unidad de Estudios de SENCE, de los 1.706 cursos demandados (planes formativos) por las Direcciones Regionales, el 91,9% fueron comprados por SENCE para la ejecución 2015.

- *No obstante, al analizar la oferta de cursos a nivel local, se detectó un problema derivado de la pertinencia de los planes formativos, ya que por ejemplo, existen comunas pequeñas (menos de 20.000 habitantes), donde se ofrecen cursos de capacitación con 50, 100 o 200 cupos (y que en algunos casos, ni siquiera son pertinentes a la demanda regional levantada), lo que conlleva un alto riesgo de sobreoferta laboral a nivel local, y sus implicancias en la colocación de personas.*

De acuerdo a un análisis realizado por la Unidad de Estudios del SENCE, la oferta de cursos en el programa en régimen es pertinente con las necesidades detectadas vía proceso de levantamiento de demandas regionales y locales, como lo refleja el hecho de que algo más del 90% de los cursos comprados corresponden a necesidades levantadas durante dicho proceso.

El proceso de levantamiento de demandas, para el programa en régimen, se inicia con una sistematización de datos secundarios que revelan las tendencias del mercado laboral en cada región, análisis llevado a cabo por el equipo central de la Unidad de Estudios de SENCE. Este material se envía como insumo junto con orientaciones metodológicas a los equipos regionales, quienes deben convocar a mesas de trabajo con representantes de gremios y empresas en cada territorio.

A su vez, a ello se suman las demandas planteadas por instituciones públicas, relacionadas con demanda de mano de obra frente a proyectos de inversión pública en las distintas regiones y comunas.

Por último, respecto del proceso de selección de cupos, es importante señalar que efectivamente SENCE en los llamados habilitó una determinada cantidad de cupos por planes formativos asociados a comunas, de acuerdo a los resultados del levantamiento de demandas regionales. Esto no implica que estos cupos finalmente sean los efectivamente ejecutados, dado que esto está sujeto a la aprobación de apertura de secciones (cursos unitarios de máximo 25 alumnos), por parte de las Direcciones Regionales de SENCE, en función de variables de oportunidad y pertinencia asociada a la demanda laboral real de cada territorio.

- El panel de evaluadores DIPRES afirma que *“la focalización del programa Más Capaz en su fase piloto se centró más en el segmento de personas desempleadas, lo que no sería consistente con el objetivo de aumentar la participación laboral, toda vez que estas personas ya serían parte de la fuerza de trabajo”*.

Al respecto es importante señalar que esta conclusión del panel, se basa en la situación que los propios participantes autodeclararon al momento de ingresar su información en el formulario de postulación vía web.

Los participantes no tienen entre sus categorías espontáneas la distinción conceptual entre estar “desocupado” o “inactivo”, más bien identifican el hecho de no tener trabajo (ser “cesante”) al momento en que postulan al programa. Pero la clasificación como “inactivos” corresponde a una definición analítica estadística que se hace posteriormente, considerando si las personas están o no buscando empleo de manera activa.

Tomando en cuenta estos elementos, se realizó un análisis a partir de datos administrativos de cotizaciones. Así, cerca del 80% de los participantes en el piloto Más Capaz se encuentran en una situación de exclusión del mercado laboral formal, ya sea en términos absolutos (0 cotizaciones 52%) o relativos (6 o menos cotizaciones en el último año (27%)). Esto se corresponde a lo planteado en el diseño inicial de Más Capaz, de orientarse hacia personas con “nula” o “baja” participación laboral. A su vez, esta definición programática es consistente con el hecho de que la inactividad laboral no es una categoría permanente, sino que las personas entran y salen del mercado laboral a lo largo del tiempo, por lo que es esperable que una persona inactiva efectivamente pueda presentar momentos breves de actividad laboral.

En el caso del régimen Más Capaz 2015, las observaciones anteriores han sido consideradas, por ello no se utiliza la autodeclaración como filtro de entrada al programa, lo que permite una mejor precisión y orientación hacia la población de interés del programa.

Es importante agregar a lo anterior que Más Capaz ha desplegado estrategias dirigidas a personas inactivas, las que serán progresivamente profundizadas para el segmento de la población con nula participación laboral. Entre estas estrategias se cuentan:

- El desarrollo de una línea específica para personas con discapacidad
  - El diseño e implementación de un componente de apoyo sociolaboral para reducir riesgos de deserción y apoyar la definición de proyectos de trayectorias laborales, disponible para todos los participantes pero con foco especial en participantes que no cuentan con experiencia laboral previa, dado que son quienes presentan mayor probabilidad de desertar.
  - La vinculación directa del dispositivo de apoyo sociolaboral con el componente de intermediación laboral para favorecer inserción en el mercado laboral.
  - Vinculación de Más Capaz con subsidios al empleo y otros instrumentos disponibles en el sector Trabajo.
  - El desarrollo de planes formativos de cuidado de personas dependientes (menores, adultos mayores, enfermos), los cuales pueden proveer de buenas oportunidades de inserción laboral por cuenta propia o independiente.
- *“Con respecto a la calidad, no es posible pronunciarse sobre la satisfacción de las/los usuarios con el Programa porque todavía no se han aplicado las encuestas. En los meses de abril y junio de 2015 estaba prevista la aplicación de la encuesta regular que el SENCE utiliza para medir la satisfacción de los beneficiarios con los cursos de capacitación a los que asiste a nivel regional. Este instrumento, no consigna el sexo de los entrevistados, así como la satisfacción con el servicio de cuidado infantil, ambos aspectos importantes de acuerdo al diseño del programa y su enfoque de género. Además, no existe un instrumento que mida la calidad y satisfacción de los participantes con la intermediación laboral y los empleos en los que son finalmente colocados, aspectos fundamentales para la evaluación del propósito del programa, asociado a la inserción laboral y/o las mejoras salariales”.*

Efectivamente la encuesta de satisfacción de usuarios del programa se aplicó posterior al trabajo del panel de evaluadores DIPRES. De todos modos se valora la recomendación en torno al instrumento de medición y para el año 2016 éste se aplicará tanto al final de la fase lectiva como al término del componente de intermediación laboral.



#### 4. Economía

- *“En cuanto al presupuesto total del SENCE este tuvo un crecimiento de 2014 a 2015 de un 38% explicado mayoritariamente por los subtítulos 21 y 24, el primero crece en un 26% y el segundo en un 40%, esta expansión estaría dada por el programa más capaz, aunque en el Anexo 5 se señala que durante el 2014 el gasto en personal devengado, sería de continuidad para el 2015. Y la dotación solo aumenta en 2 cupos”.*

La expansión registrada en el Subtítulo 21-Gasto en Personal, no se explica por el Programa Más Capaz. Esta expansión se produce por la incorporación al presupuesto 2015 de los recursos para financiar el déficit que por años arrastraba SENCE, es decir se regulariza presupuestariamente un déficit de años anteriores.

- *“La ejecución presupuestaria 2014 alcanzó un 89%, marcada principalmente por una ejecución menor a la programada en la producción de componentes (87% de gasto del presupuesto destinado a componentes). No obstante, este porcentaje de ejecución varía al analizar los cursos que son ejecutados directamente por SENCE vía OTEC, donde se consigue una ejecución de 44%, mientras que la ejecución vía transferencias a los liceos técnicos consigna un 100%”.*

Las diferencia en porcentaje de ejecución según proveedor de capacitación se explica por la diferente estructura de pagos de cada uno de ellos (OTEC y liceos).

En el caso de los convenios con OTEC, se establecen pagos parciales asociados a distintos hitos relacionados con estados de avance de capacitación, preliquidación de la fase lectiva y luego una liquidación de esta misma fase. En cambio en los convenios firmados con municipios para la ejecución del piloto en liceos, se transfirió el 100% de los valores de cursos asociados a la fase lectiva.

El año 2015 se ha determinado que para los casos en que los ejecutores sean Liceos Técnicos Profesionales dependientes de municipios, la transferencia de recursos se realizará en función de cada tipo de pago definida para la ejecución de cursos, es decir de manera parcializada, tal como se señala en las Bases del Concurso 2015, siguiendo una estructura de pagos similar a la definida para ejecutores privados. Por lo tanto, se contempla el pago por estado de avance de fase lectiva, pago de avance por subsidios y liquidaciones de la fase lectiva, entre otros hitos de pagos definidas en las mencionadas bases.

## 5. Eficiencia

- *“El gasto de administración informado por el programa, que considera el gasto tanto de personal como de bienes de consumo asociados a toda la operación del programa, corresponde al 20,5% del gasto total del programa. Este porcentaje, aunque corresponde a un dato aproximado, es elevado. Según lo manifestado por los responsables del programa, se entiende que durante el año 2014 se realizaron mayores gastos para poner en marcha el programa, impactando en un gasto administrativo mayor; no obstante, a juicio del panel la cifra de gastos administrativos no es coherente con el desempeño logrado durante la fase piloto”.*

El porcentaje de gastos en administración 2014 obedece a la puesta en marcha e instalación del programa, por ejemplo se requería del equipo humano que llevaría a cabo la fase del piloto y también aquel que trabajaría en la aplicación del programa en régimen. Así también era indispensable realizar un despliegue significativo de comunicaciones y difusión, para llevar a cabo la instalación del programa, tanto en su fase piloto como en los inicios del plan regular.

Si en cambio, se compara el presupuesto de la fase regular del Programa, es decir año 2015, encontraremos que el gasto de operación directo disminuye drásticamente a un 1,3% (M\$1.305.014 Gasto de Operación, sobre el total de inversión M\$98.194.534). Esta información fue enviada al panel de evaluadores el día 15 de mayo del 2015.

- *“El gasto de producción por usuario inscrito en la fase piloto de 2014 fue de \$1,4 millones, cifra inferior al gasto de producción del programa FOTRAB para ese mismo año que llegó a \$1,7 millones. Esta diferencia está dada por el menor número de horas que contemplan los cursos en el programa Más Capaz, y porque se contó como oferentes a los liceos técnicos que cuentan con infraestructura y personal base, lo que les permite generar economías de escala. Al analizar este indicador por componente, se observa que el gasto por usuario inscrito para el componente 1 (capacitación regular en oficios) fue de \$1,2 millones y para el componente 2 (capacitación para personas en situación de discapacidad) fue de \$3,3 millones. Al analizar el gasto por usuario aprobado, este sube a \$2,1 millones y \$4,8 millones respectivamente. Si bien se entiende que el componente 2 tenga un mayor gasto por usuario, la diferencia es alta, atribuyéndose a un menor número de usuarios que el planificado”.*

El dato utilizado como denominador para calcular el gasto por componente de personas con discapacidad es equívoco. La base de datos enviada por el Programa al Panel corresponde sólo a personas participantes en la línea regular de mujeres y jóvenes. De éstos, algunos declararon situación de discapacidad al momento de postular al piloto del

Programa, y justamente este conjunto fue erróneamente considerado por el panel, como denominador para el cálculo del gasto por componente.

Se debe aclarar, que, el registro de la autodeclaración de discapacidad tuvo por objetivo levantar información para caracterizar a los postulantes y participantes, sin tener ninguna vinculación con las personas con discapacidad participantes del piloto. Por lo tanto, el denominador correcto a ser utilizado, para el cálculo del componente 2, debe ser el de personas participantes en el piloto línea discapacidad, que se ejecutó con cargo a fondos del programa Becas Laborales, los participantes del piloto de discapacidad no estaban incluidos en la base de datos entregadas al panel. Éstos participantes alcanzan a 517, en coherencia con lo señalado en minuta del piloto discapacidad de diciembre 2014 a partir de una contabilidad manual.

Lo anterior, influye en los cálculos presentados. En efecto, el total de participantes para la fase piloto corresponde a 3.544 (incluyendo 517 de participantes en Becas Laborales). El gasto en producción informado en Anexo 5 y explicado en Memoria de Calculo corresponde a M\$4.305.673, así el gasto en producción por usuario inscrito correspondería a M\$ 1.215.

Ahora bien al desagregar por componente, para el caso del componente 1 el gasto en producción informado explicado en Memoria de cálculo correspondió a M\$ 3.167.579. Por lo tanto, el gasto por participante inscrito alcanzaría M\$ 1.046. Para el caso del componente 2, el presupuesto informado en Anexo 5 y Memoria de Calculo, correspondió a M\$1.138.094 y 517 participantes, por lo que el gasto por usuario inscrito sería de M\$2.201.

Al realizar el análisis del gasto por usuario aprobado, es importante tener en cuenta que, en el contexto del piloto 2014 del programa Más Capaz, los devengos informados en Anexo 5 en relación a la ejecución presupuestaria del piloto corresponden a transferencias de estados de avance, para el caso del piloto ejecutado vía OTEC y las transferencias por el 100% de la fase lectiva en el caso del piloto ejecutado por LiceosTécnicosProfesionales (recursos sujetos a rendición de cuentas por parte de los municipios en base a la asistencia final). Esta condición es importante a la hora de analizar el gasto por usuario aprobado, ya que durante el año 2015 se contará con toda la información que permita conocer el gasto total por participante aprobado, dado que en este periodo se realizará el cierre financiero de dichos cursos.

Aun considerando lo anterior, con los datos recabados por SENCE, se puede tener una aproximación relativa al gasto por usuario aprobado, que según los datos señalados debería corresponder a M\$ 1.819 para el componente 1 y M\$ 3.707 para el componente 2.

## 6. Conclusiones

- *“SENCE ya ha considerado a esta población dentro de sus programas de capacitación anteriores. Al respecto, lo que hace el programa Más Capaz es concentrar esta población en una sola intervención, presentando las diferencias principalmente en los procesos de salida de la capacitación, a través de la inserción laboral. Lo que no está claro son los mecanismos que permiten evitar la superposición de población entre un programa y otro, especialmente el FOTRAB y el programa de Becas Laborales, cuyos objetivos son similares al Más Capaz”.*

Existen diferenciaciones ya informadas en el marco de la evaluación, en particular en el caso de Becas Laborales, se realizó una exclusión de la posibilidad de ejecutar programas de formación en oficios para la misma población objetivo del Programa Más Capaz, lo que se encuentra definido en las bases del Programa.

En cuanto a FOTRAB, durante el 2015 éste sólo se ejecuta en el Sector Transportes para hombres mayores de 30 años, con especial énfasis en atender el déficit de conductores de buses del transporte público.

- *“El programa incorpora modalidades que aumentan la probabilidad de participación y la calidad de esta participación tanto de las mujeres (a través del cuidado infantil), así como de las personas en situación de discapacidad, a través de las modalidades inclusiva y especializada. No obstante, existen condiciones estructurales (como por ejemplo, el trabajo doméstico de las mujeres, el cuidado de personas, entre otras), asociadas a la inactividad de la población objetivo que no son abordadas por el programa”.*

Esta recomendación se acoge como una posible innovación en un área de desarrollo y fortalecimiento programático futuro. Efectivamente sería interesante crear dispositivos de apoyo pensados para atacar específicamente algunas de las condiciones estructurales mencionadas, con el fin de reducir barreras de entrada de la población objetivo del programa al mercado laboral. Se debe considerar que estas barreras estructurales son justamente las que limitan la participación de las mujeres chilenas en el mercado laboral, así como también otras barreras culturales y por tanto requieren de una política de Estado que vaya más allá de un solo programa.

En el marco del Más Capaz, es importante mencionar que ya existen convenios de coordinación intersectorial específicos para el caso de mujeres, lo que podrían dar lugar a acciones programáticas específicas para este segmento de la población u otros que sean de interés prioritario.

Entre SENCE y SERNAM, se establecen mecanismos de coordinación en los diferentes niveles territoriales, a fin de establecer formas de derivación de usuarias, levantamiento de demandas de capacitación, entre otros.

Con PRODEMU, en tanto, parte de la oferta de capacitación de Más Capaz se dirigirá a beneficiarias de esta institución, la cual por su parte pondrá a disposición de SENCE el conocimiento y la experiencia en implementación, diseño y convocatoria para capacitación a mujeres en aprendizaje de un oficio para inserción en el mercado de trabajo.

## 7. Recomendaciones

- *“Se debe cuantificar correctamente la población potencial del programa, considerando los cambios en el diseño en relación a la medición inicial, y todos los segmentos y características de la población que se busca atender (jóvenes, mujeres, jóvenes en situación de discapacidad, jóvenes privados de libertad; empleados, desempleados e inactivos), así como su distribución territorial. Se recomienda definir y cuantificar la población objetivo a atender durante los cuatro años que se proyecta el programa, entre la población económicamente activa y la población inactiva, para una adecuada focalización de las estrategias. Ante el objetivo de aumentar la participación laboral de las personas inactivas, se debe diseñar actividades específicas para incorporarlas al programa, atendiendo a las razones estructurales asociadas a su situación de inactividad. Esto implica analizar el tipo de empleo al que pueden acceder considerando las condiciones mínimas que les permitan desenvolverse en él. El panel considera que el desarrollo del componente N°3, focalizado en mujeres que presentan condiciones estructurales de inactividad (principalmente por el trabajo del hogar), puede ser una estrategia apropiada para aumentar la empleabilidad de estas mujeres y su participación laboral, a través de actividades por cuenta propia que aumenten sus ingresos. Ahora, bien, el programa debe desarrollar actividades específicas que permitan por un lado conducir este proceso hacia la consolidación de un emprendimiento y por otro hacia su formalización, de modo que contribuya a la economía en su conjunto”.*

Estas recomendaciones se acogen como espacios de mejora del programa para ajustes 2016 en adelante, dado que la línea mujer emprendedora entrará en operación recién hacia finales del presente año, por ende el espacio de tiempo pertinente para introducir mejoras recién será el próximo año.

Efectivamente es de interés desarrollar ofertas especializadas para personas desocupadas e inactivas, dado que sus dificultades de inserción al mercado laboral obedecen a factores diversos que requieren de abordajes diferenciados. Se debe considerar, que cualquier sea

la separación de las poblaciones objetivos y la creación de componentes específicos adicionales, esto podría dificultar la implementación del programa por parte del SENCE.

- *“Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del programa, considerando lo siguiente: (a) en el caso de las personas empleadas que participan en el programa, medir no solo el cambio en la remuneración, si no también cambios en contratos, o en funciones asignadas que den cuenta de la incorporación de lo aprendido en la capacitación, para de ese modo, establecer la correlación; (b) para las personas inactivas, establecer el mecanismo de medición del indicador que da cuenta de la colocación de las personas en actividades por cuenta propia, con mecanismos de verificación claramente establecidos, en cuanto a la relación entre la capacitación y dicha actividad; (c) la evaluación de la calidad del empleo al cual acceden las personas que participan en el programa, como resultado de la intermediación laboral, de acuerdo a las características diferenciadas de la población objetivo. Además, las encuestas de satisfacción de usuarios/as deben consignar el sexo y edad de las personas que la responden para evaluar en términos de la población objetivo”.*

Estas variables serán tomadas en cuentas en el diseño de la evaluación de impacto del programa, proceso actualmente iniciándose. Así también, han sido consideradas en la definición de la agenda de estudios, liderada por la unidad respectiva de SENCE, que incluyen la evaluación de implementación del piloto mujeres y jóvenes 2014, del piloto discapacidad 2014.

- *“La intermediación laboral debe incluir el cuidado infantil para evitar la deserción de mujeres, además, debe especificar los distintos segmentos de población como sus respectivas salidas (dependiente/independiente), atendiendo a las condiciones de actividad laboral que presentan”.*

Esta recomendación se acoge, SENCE está analizando la posibilidad de responder a la necesidad de cuidado infantil en la fase de intermediación laboral, ya sea mediante las modalidades actualmente contempladas para la fase lectiva u otras, en articulación con ofertas y coberturas disponibles en otros servicios públicos, por ejemplo JUNJI e Integra.

- *“En relación a los planes formativos que fueron diseñados pensando en su pertinencia a la demanda laboral del mercado a nivel local, se recomienda hacer un análisis regional de la pertinencia tanto de los contenidos de la capacitación como del número de cupos ofrecidos por comuna.”*

Se recoge esta recomendación para el nuevo diseño de Levantamiento de Demanda 2015 - 2016.