

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA INVERSIÓN EN LA COMUNIDAD
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO
PROEMPLEO

PANELISTAS:
CAROLA MANSILLA BRAVO (COORDINADORA)
FRANCISCO CARRILLO MAGNA
CARLOS HAEFNER VELASQUEZ

ENERO – AGOSTO 2016

TABLA DE CONTENIDOS

I	Información del Programa	9
1.	Descripción General del Programa	9
2.	Caracterización y Cuantificación de la Población Potencial y Objetivo	15
3.	Antecedentes Presupuestarios	21
II	Evaluación del Programa	23
1.	Justificación del Programa	23
1.1.	Problema o Necesidad que da Origen al Programa	23
1.2.	Situación Actual del Programa	24
1.3.	Teoría Económica y Políticas Públicas en Materia de Programas de Empleo de Contingencia	25
1.4.	Mecanismos de Intervención del Programa	28
1.4.1.	Causal 1: La Tasa de Desempleo Nacional Trimestral Excede el Promedio de Dicha Tasa Correspondiente a los Cinco Años Anteriores	28
1.4.2.	Causal 2: La Tasa de Desempleo Nacional Trimestral es Igual o Superior al 10%	29
1.4.3.	Causal 3: La Tasa de Desempleo de una o más Regiones o Determinadas Provincias es Igual o Superior al 10%, o Bien la Tasa de Desempleo en Alguna Comuna es Igual o Superior a Dicho Porcentaje, Aunque la de la Respectiva Región o Provincia sea Inferior a Éste.	29
1.4.4.	Causal 1 Aplicada a Nivel Regional y Comunal	31
1.5.	Otros Mecanismos de Intervención del Programa	37
1.6.	Balance de Activación del Programa	39
1.7.	Análisis Tasa de Desempleo versus Cupos de Empleo	40
2.	Eficacia y Calidad	52
2.1.	Eficacia a Nivel de Resultados Intermedios y Finales: Cumplimiento del Objetivo a Nivel de Propósito y Fin	52
2.2.	Eficacia a Nivel de Componentes	57
2.2.1.	Duración de los Puestos de Trabajo	58
2.3.	Cobertura y Focalización del Programa	62
2.3.1.	Beneficiarios por Sexo	62
2.3.2.	Beneficiarios por Rango de Edad	64

2.3.3	Beneficiarios por Línea de Acción	66
2.3.3.1.	Línea Intendencia	66
2.3.3.2	Línea SENCE	67
3	Calidad	70
4.	Economía	72
4.1.	Fuentes y Usos de Recursos Financieros	72
4.1.1.	Fuentes de Recursos Financieros del Programa	72
4.1.2.	Uso de Recursos del Programa	75
4.2.	Ejecución Presupuestaria del Programa	78
4.3.	Aportes de Terceros	78
4.4.	Recuperación de Gastos	79
4.5.	Indicadores de Economía	79
5.	Eficiencia	81
5.1.	A Nivel de Resultados Intermedios y Finales	81
5.2.	A Nivel de Actividades y/o Componentes	81
5.3.	Gastos de Administración	84
III	Conclusiones Sobre el Desempeño Global del Programa	85
IV	Bibliografía	92
V	Entrevistas Realizadas	94
VI	Anexos de Trabajo	95
Anexo 1	Reporte sobre el Estado y Calidad de la Información Disponible para Evaluar el Programa	95
Anexo 2a	Matriz de Marco Lógico de Evaluación del Programa	98
Anexo 2b	Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico del Programa Período 2012-2015	105
Anexo 2c	Análisis de Diseño del Programa	109
Anexo 3	Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa	111
Anexo 4	Análisis de Género del Programa	135
Anexo 5	Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos	137
Anexo 6	Cálculo de la Tasa de Desempleo en Chile	150

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

CUADROS

Cuadro N°1	Población Potencial, Población Objetivo y Beneficiarios 2012-2015	16
Cuadro N°2	Distribución Beneficiarios por Línea y año 2012- 2015	16
Cuadro N°3	Beneficiarios por Región, Línea y años 2012-2015	18
Cuadro N°4	Número de Comunas Beneficiarias por Región y Línea 2012-2015	19
Cuadro N°5	Número de Proyectos por Región y Línea 2012-2015	20
Cuadro N°6	Presupuesto Inicial del Programa 2012-2016 (Miles de \$ 2016)	21
Cuadro N°7	Presupuesto Final del Programa 2012-2016 (Miles de \$ 2016)	22
Cuadro N°8	Transferencias desde Gobiernos Regionales 2012-2016 (Miles de \$ 2016)	22
Cuadro N°9	Tasa de Desempleo Nacional v/s Promedio Últimos 5 años 2012-2015 (en Porcentaje)	28
Cuadro N°10	Ciudades con Tasas de Desempleo Sobre 10% 2012-2015	30
Cuadro N°11	Casos en que la Tasa de Desempleo Regional Supera el Promedio de los Últimos 5 años 2012-2015 (en Porcentaje)	32
Cuadro N°12	Tasa de Desempleo por Ciudades v/s Promedio Últimos 5 años 2015 (en Porcentaje)	35
Cuadro N°13	Tasa de Desempleo Nacional y por Regiones 2012-2015 (en Porcentaje)	37
Cuadro N°14	Balance de Causales de Activación del Programa 2012-2015	39
Cuadro N°15	Indicadores de Propósito en la Dimensión de Eficacia 2012-2015	53
Cuadro N°16	Número de Beneficiarios por Quintil FPS y Región 2012 – 2015	53
Cuadro N°17	Número de Comunas y Beneficiarios por Región 2012-2015	55
Cuadro N°18	Número de Comunas Beneficiarias versus Total de Comunas por Región 2012-2015	56
Cuadro N°19	Indicadores de Componentes en la Dimensión de Eficacia 2012-2015	57
Cuadro N°20	Beneficiarios Nuevos con Cotizaciones entre 1-6 Meses Previo a Entrar al Programa 2012-2015	58
Cuadro N°21a	Número de Trabajadores Año 2015 por Región y Tiempo de Permanencia en el Programa	59
Cuadro N°21b	Porcentaje de Trabajadores Año 2015 por Región y Tiempo de Permanencia en el Programa	59
Cuadro N°22	Antigüedad Promedio de los Beneficiarios del Programa	62
Cuadro N°23	Distribución Beneficiarios por Región y Sexo 2012-2015	62

Cuadro N°24	Porcentaje Beneficiarios por Región y Sexo 2012-2015	63
Cuadro N°25	Porcentaje de Beneficiarias Mujeres por Línea	64
Cuadro N°26	Cantidad de Beneficiarios por Rango de Edad 2012 – 2015	65
Cuadro N°27	Línea Intendencia, Número de Comunas, Proyectos y Beneficiarios 2012-2015	66
Cuadro N°28	Línea SENCE, Número de Comunas, Proyectos y Beneficiarios 2012-2015	67
Cuadro N°29	Beneficiarios, Comunas y Proyectos 2012-2015	68
Cuadro N°30	Cobertura Años 2012-2015	69
Cuadro N°31	Indicadores de la Dimensión de Calidad 2012-2015	70
Cuadro N°32	Beneficiarios por tipo de Trabajo a Noviembre 2015	72
Cuadro N°33	Fuentes de Financiamiento del Programa 2012-2016 Presupuesto Vigente (Miles de \$ 2016)	74
Cuadro N°34	Gasto Total del Programa 2012-2015 (Miles de \$ 2016)	75
Cuadro N°35	Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2012-2015 Sólo ProEmpleo (Miles de \$ 2016)	76
Cuadro N°36	Gasto de Producción Componente 2012-2015 (Miles de \$ 2016)	77
Cuadro N°37	Presupuesto del Programa y Gasto Devengado 2012-2015 (Miles de \$ 2016)	78
Cuadro N°38	Aportes Gobiernos Regionales de Valparaíso y Arica y Parinacota (Miles de pesos 2015)	78
Cuadro N°39	Indicadores de la Dimensión de Economía 2012-2015	79
Cuadro N°40	Gasto Per Cápita por Beneficiario, Región y Línea 2012-2015 (Miles de \$ 2016)	81
Cuadro N°41	Gasto Per Cápita Anual por Componente 2012-2015 (Miles de \$ 2016)	83
Cuadro N°42	Gastos de Administración del Programa 2012-2015 (Miles de \$ 2016)	84
Cuadro N°3.1	Dotación a Nivel Central	125
Cuadro N°3.2	Dotación a Nivel Regional: Intendencia y SENCE Regional	126
Cuadro N°3.3	Programa de Empleo de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral Distribución Octubre-Diciembre 2015	128
Cuadro N°5.1	Factores de Expansión 2012-2016	137
Cuadro N°5.2	Presupuesto Inicial, Presupuesto Vigente y Gasto Devengado 2012-2016 Programa 03: ProEmpleo (Miles de pesos año 2016)	138
Cuadro N°5.3	Presupuesto en Gastos en Personal Programa Inversión en la Comunidad 2012-2016 Porcentaje Asignado al Programa y Otras Actividades (Miles de \$ 2016)	141
Cuadro N°5.4	Presupuesto en Bienes y Servicios de Consumo y Adquisición de Activos No Financieros Programa Inversión en la Comunidad 2012-2016 (Miles de \$ 2016)	142
Cuadro N°5.5	Fuentes de Financiamiento del Programa Presupuesto Vigente (Miles de pesos año 2016)	143
Cuadro N°5.6	Presupuesto del Programa Inversión en la Comunidad Respecto del Presupuesto de ProEmpleo (Miles de pesos año 2016)	144

Cuadro N°5.7	Presupuesto Inicial, Vigente y Gasto Devengado del Programa (Miles de pesos año 2016)	144
Cuadro N°5.8	Gasto Total del Programa ProEmpleo (Miles de pesos año 2016)	146
Cuadro N°5.9	Gasto Total del Programa: ProEmpleo + SENCE + Intendencia Desagregado por Subtítulo (Miles de pesos año 2016)	146
Cuadro N°5.10	Gasto de Producción de los Componentes del Programa por Región (Miles de pesos año 2016)	148
Cuadro N°5.11	Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa (Miles de pesos año 2016)	149

FIGURAS

Figura N°1	Tasa de Desempleo Nacional versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	40
Figura N°2	Región Arica y Parinacota: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	41
Figura N°3	Región de Tarapacá: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	42
Figura N°4	Región de Atacama: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	43
Figura N°5	Región de Coquimbo: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	44
Figura N°6	Región de Valparaíso: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	45
Figura N°7	Región Metropolitana: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	46
Figura N°8	Región del Maule: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	47
Figura N°9	Región del Biobío: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	48
Figura N°10	Región de la Araucanía: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	49
Figura N°11	Región de Los Ríos: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	50
Figura N°12	Región de Los Lagos: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo 2012-2015	51
Figura N°13	Distribución de Antigüedad de los Beneficiarios a Diciembre 2012 y Diciembre 2015 Total País (en meses)	60
Figura N°14	Distribución de Antigüedad de los Beneficiarios a Diciembre 2015 Regiones V, XV, IX y VIII (en meses)	61
Figura N°15	Gasto Per Cápita Mensual versus Ingreso Mínimo Mensual 2012 y 2015 para Tres Tipos de jornada Laboral	82
Figura N°3.1	Organigrama Funcional de la Subsecretaria del Trabajo	121
Figura N°3.2	Organigrama ProEmpleo	122

FLUJOGRAMAS

Flujograma N°3.1	Programa Inversión en la Comunidad por Subcomponentes	115
Flujograma N°3.2	Del Proceso de Producción: Ejecución	117

SIGLAS UTILIZADAS

AFP	: Administradora de Fondos de Pensiones
CONAF	: Corporación Nacional Forestal
DIPRES	: Dirección de Presupuestos
FOSAC	: Fondo de Absorción del Desempleo
FOSIS	: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FNDR	: Fonda Nacional de Desarrollo Regional
FPS	: Ficha de Protección Social
GORE	: Gobierno Regional
IMM	: Ingreso Mínimo Mensual
MDS	: Ministerio de Desarrollo Social
MINTRAB	: Ministerio del Trabajo y Previsión Social
OMIL	: Oficina Municipal de Información Laboral
ONG	: Organización No Gubernamental
PEE	: Programa de Empleos de Emergencia
PGE	: Programa de Generación de Empleo
PMU	: Programa de Mejoramiento Urbano
SENCE	: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEREMI	: Secretaría Regional Ministerial
SUBDERE	: Subsecretaría de Desarrollo Regional

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1. Descripción General del Programa

El Programa Inversión en la Comunidad¹ es de responsabilidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), específicamente de la Subsecretaría del Trabajo y su Unidad ProEmpleo. El Programa se enmarca dentro de la política de promoción de oportunidades laborales para las personas pertenecientes a los sectores económicamente más vulnerables, otorgando una fuente laboral en aquellos lugares que estén experimentando alto desempleo o una contracción de la demanda por mano de obra a raíz de alguna contingencia, ya sea de tipo económica, ambientales o bien que hayan sufrido algún desastre natural².

El Programa se origina el año 2001 como una medida de política pública para paliar el alto nivel de desempleo que experimentó el país producto de la Crisis Asiática³. El Programa ha sufrido cambios a lo largo del tiempo, aunque dada su naturaleza de enfrentar contingencias de empleo, sigue vigente y no tiene fecha de término. Además, tiene alcance nacional, teniendo el año 2015 presencia en 10 regiones: Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, El Maule, Bío-Bío, La Araucanía, Los Ríos, y Los Lagos; y 144 comunas, con alrededor de 25.000 beneficiarios promedio por mes.

De acuerdo al Artículo 1º del Decreto N°1 de 2010 del MINTRAB, el Programa tiene como objetivo el *“financiamiento de obras en el ámbito local mediante proyectos intensivos en el uso de mano de obra, contratada al efecto y que presenten un claro beneficio comunitario”*. El Programa apunta a la generación de empleos y en su implementación persigue los siguientes objetivos específicos⁴:

- (a) amortiguar los elevados índices de desempleo en zonas determinadas;
- (b) financiar obras o acciones en el ámbito local, mediante proyectos intensivos en mano de obra contratada para este efecto y que presenten un claro beneficio comunitario; y
- (c) generar puestos de trabajo de carácter temporal preferentemente en regiones o comunas en que la situación de cesantía es igual o superior al promedio nacional, en los cuales los trabajadores/as reciban una remuneración, y su vinculación contractual se haga a través del Código del Trabajo.

En términos generales, el proceso de demanda de cupos de empleo se inicia desde el momento en que las autoridades municipales identifican una contingencia laboral, la cual puede ser generada por diversas razones, entre ellas, una fuerte contracción del mercado laboral derivado de cierres de empresas, despido masivos de trabajadores asociados a variables internas como externas, la ocurrencia de desastres naturales y ambientales, erupciones de volcanes, sismos, aluviones, entre otros, que impactan en forma

¹ En adelante el Programa.

² Ficha N°1 ProEmpleo.

³ Ficha N°1 ProEmpleo.

⁴ Manual de Operación Programa Inversión en la Comunidad.

significativa algunas comunas del país generando incrementos en las tasas de desempleo⁵.

El proceso de solicitud de cupos por parte de las municipalidades se realiza atendiendo condiciones locales de desempleo y que se expresan en listados de desempleados que disponen las respectivas Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y a partir de ellas se establece una solicitud formal a las respectivas Intendencias Regionales y SEREMIS de Trabajo.

Este proceso de solicitud de cupos por parte de los municipios a las respectivas Intendencias, tiene como factor crítico los criterios técnicos de identificación y selección de los potenciales beneficiarios a nivel comunal, tanto para proyectos nuevos como de continuidad. Si bien el Decreto N°1 de MINTRAB establece criterios de selección para los beneficiarios del Programa, no se dispone de información para identificar los procesos de priorización de las personas beneficiarias respecto de los cupos disponibles, tanto para proyectos nuevos como antiguos. Toda vez que la demanda por cupos de empleo tiende a ser mayor que su oferta.

La Intendencia respectiva en conjunto con la SEREMI del Trabajo –que realiza labor de apoyo- analiza y evalúa las solicitudes de los alcaldes en mérito de las razones de desempleo que la justifican y deriva –vía oficio–, la demanda de cupos a la Subsecretaría del Trabajo para que sea evaluada por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, y si corresponde, sea aprobada o no dicha solicitud. De acuerdo a la información disponible, es la autoridad regional quien solicita al Comité de Seguimiento de Programas de Empleo la modalidad o línea para la ejecución de los proyectos una vez aprobados, es decir, Intendencia o SENCE. Se desconocen los criterios que emplea la autoridad para decidir por una u otra alternativa.

El Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, se reúne mensualmente⁶ para llevar a cabo la coordinación de los Programas de Empleo Directo con Apoyo Fiscal, de acuerdo a lo establecido en el Artículo N°5 del Decreto N°1.606, del 29 de Diciembre del 2006, sobre la Aplicación de los Recursos del Programa de Contingencia contra el Desempleo.⁷ Este Comité está integrado por las siguientes personas:

- Subsecretario del Trabajo, quien lo Preside
- Representante de DIPRES, asiste Subsecretario de Racionalización y Función Pública y sectorialista de trabajo.
- Representante CONAF, asiste Coordinador Nacional Programa de Empleos de Emergencia.
- Representante SENCE, asiste Jefe/a Departamento de Empleo y Capacitación en Empresa.

⁵ Por ejemplo una catástrofe natural puede significar el cierre temporal de empresas lo cual afecta el ingreso del trabajo de los hogares.

⁶ Se reúnen generalmente de manera presencial, aunque también se coordinan vía correos electrónicos.

⁷ En el sitio <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/centro-documental/?category=165> se encuentran disponibles las Actas del Comité de Seguimiento de Programas de Empleo. En ellas la autoridad informa de los criterios (se debe indicar cuáles son éstos criterios) que fundamentan sus decisiones de aprobación o no de nuevos cupos de empleos o bien de la continuidad de los ya establecidos.

- Representante SUBDERE, asiste Coordinador/a Nacional del Programa de Mejoramiento Urbano
- Representante MDS, asiste Jefe/a Unidad Coordinador Intersectorial de Programas.
- Representante FOSIS, asiste Jefe/a Unidad Programas de Oferta.

Las solicitudes son evaluadas por el Comité para su aprobación o rechazo. El Panel no ha tenido a la vista los criterios empleados para aprobar o para rechazar nuevas asignaciones de cupos y, como se ha hecho referencia anteriormente, no se cuenta con un manual que norme su funcionamiento. No obstante, una vez realizada la aprobación por parte del referido Comité, y teniendo a la vista el Artículo 3º del Decreto N°1 de 2010 del MINTRAB, el cual señala que la implementación de proyectos es intermediada por Intendencias Regionales y por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, la aprobación va acompañada de la decisión respecto de cuál de las dos líneas se utilizará.

Las dos líneas de acción consignadas en el Programa tienen las siguientes características:⁸

a) Ejecución de proyectos por transferencia directa de recursos (Línea Intendencia):

ProEmpleo financia directamente vía asignación de recursos a las Intendencias proyectos que son presentados por municipalidades, los cuales deben cumplir los objetivos del Programa y los requisitos de selección de los beneficiarios, establecidos en los artículos 1º y 2º del Decreto N°1. Al Comité se presentan anteproyectos, luego de la aprobación el Subsecretario del Trabajo informa al intendente que presenta la cartera a ejecutar. La ejecución se realiza ya sea en forma directa por la Intendencia o por ésta a través de un convenio con organismos públicos, o mediante un contrato con agentes privados.

b) Ejecución de proyectos a través de convenios (Línea SENCE):

La Subsecretaría del Trabajo establece un convenio con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Este único convenio es modificado cada vez que se quiere aumentar la cobertura o financiar nuevos periodos y le permite a SENCE transferir recursos a personas jurídicas sin fines de lucro, quienes son seleccionados vía proceso de concurso público para la ejecución de proyectos, los cuales deben cumplir con lo establecido en los artículos 1º y 2º del Decreto N°1, con particular énfasis en labores que mejoren la empleabilidad futura de los beneficiarios y beneficiarias, así como la formación para el trabajo. Los proyectos a ejecutar en esta línea pueden considerar financiamiento para la capacitación de los beneficiarios y beneficiarias¹⁰. Para el Programa la única diferencia es que al SENCE se le financia y luego ellos construyen la cartera de proyectos y a la Intendencia se les financia la cartera de proyecto solicitada y esta diferencia tiene implicancias en las flexibilidades presupuestarias.

⁸ Los aspectos específicos de los procesos de producción para ambas líneas se presentan en detalle en el Anexo 3.

⁹ El artículo N°2 establece los requisitos para ser considerado beneficiario del Programa.

¹⁰ La capacitación que se especifica para esta línea se asocia a procesos de apresto a los beneficiarios con un tope de 12 horas al momento de ser contratados. Esto se aborda con mayor detalle en el Anexo 3.

El Programa se fundamenta en procesos administrativos y financieros similares que desembocan en la ejecución de las Líneas Intendencias y SENCE respectivamente, cuyo principal proceso de diferenciación entre ambas líneas queda establecida, por una parte, por la modalidad de convenios y licitación de la Línea SENCE y, por otra, por el convenio de administración directa que realiza la Intendencia con el municipio involucrado.

Es importante consignar que no se ha identificado criterios técnicos formalizados que permitan fundamentar la elección de una línea sobre otra para la implementación de los proyectos en las regiones y comunas¹¹. De hecho en algunas regiones se han implementado, indistintamente ambas líneas, ya sea en forma secuenciada o bien ambas de manera paralela. Se apelan a diversos argumentos, tales como, que las intendencias tendrían un mayor conocimiento de la realidad territorial, lo que avalaría la decisión de aprobar proyectos por esta vía. No obstante, los municipios –con los cuales realiza el convenio la Intendencia- no siempre tienen las capacidades institucionales necesarias para lograr una gestión financiera y administrativa eficiente¹².

Para el caso de SENCE, cuya ejecución es a través de convenios con organizaciones sin fines de lucro que presenten proyectos a las licitaciones establecidas al respecto, en las entrevistas realizadas por el Panel se han identificado argumentos que señalan esta opción como la más óptima, toda vez que SENCE tendría mayor capacidad de control de la ejecución, por cuanto los contratos son realizados con organismos sin fines de lucro quienes se adjudican los proyectos. Sin embargo, esta modalidad está condicionada a la cantidad y calidad de oferentes en las regiones y comunas y, al riesgo, de que sean pocas las alternativas de ejecutores, provocándose una dependencia de las licitaciones a un mercado muy acotado. Hay que tener en consideración como un factor importante el tamaño de la intervención, pues en comunidades pequeñas o alejadas la única alternativa viable es el municipio. Finalmente lo óptimo para el Programa es la estructura de convenios, no la línea. A modo de ejemplo, SENCE en la región de los Lagos, tiene ejecutores municipales.

Por consiguiente, no se dispone de suficiente información objetiva que permita afirmar que una línea presenta ventajas diferenciadoras de gestión e implementación superior a la otra. Además, el Programa no cuenta con indicadores que permitan comparar y medir la eficacia, eficiencia y calidad de ambas líneas. Ante ello, no se puede precisar qué fundamenta o justifica la implementación del Programa en una línea u otra.

Para ambas líneas, los ejecutores deben informar al Programa sobre los objetivos, medios, plazos, localización geográfica, impacto comunitario, número de beneficiarios y medios de verificación de los proyectos a ejecutar.

La asignación de recursos y de puestos de trabajo a nivel local, para ambas líneas, se realiza de la siguiente manera¹³:

¹¹ Frente al hecho de que en los últimos dos años se ha incrementado la ejecución de proyectos mediante la Línea Intendencia, un integrante del Comité nos señala en una entrevista que esto se asociaría al criterio de que las autoridades regionales poseerían mayores capacidades de reconocimiento territorial de los problemas sociales y ello haría factible implementar las iniciativas bajo esta forma de ejecución.

¹² Se llevaron a cabo diversas entrevistas a nivel central, encargados SENCE e Intendencia del programa sin que se pudieran identificar criterios definitorios al respecto.

¹³ Fuente: <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/programas-de-empleo/programa-de-empleo/>

- Desde cada región se evalúa y realiza el requerimiento de puestos de trabajo de emergencia a ser financiado por el Programa, solicitud que formaliza el Intendente respectivo ante el Subsecretario del Trabajo.
- Estas solicitudes son evaluadas por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo ¹⁴, el cual aprueba o rechaza dichas solicitudes, lo que queda consignado en las actas de sus reuniones, las que está publicadas en la página web del MINTRAB.
- Una vez que las solicitudes son aprobadas, se asignan cupos de empleo a SENCE e Intendencias, quienes incorporan a los beneficiarios a proyectos nuevos o existentes, dependiendo del mes en que se aprueban estos cupos de empleo.
- Dado que el Programa financia empleos con ciclos de cuatro meses¹⁵, durante los meses de enero, mayo y septiembre de cada año se evalúa el desempeño de los indicadores de empleo en las diferentes regiones del país y en base a ello se evalúa la continuidad de los puestos de trabajo y los proyectos.

En términos generales, se puede observar que el Programa se articula centralizadamente, no obstante la demanda procede de niveles locales y regionales. Para ello, la Unidad de ProEmpleo tiene una dotación de personal a nivel central. Los equipos en las diversas regiones donde el Programa se ejecuta, son contratados por SENCE e Intendencia, con recursos transferidos para tal efecto. La forma de gestionar el Programa y los procesos de coordinación horizontal y vertical del mismo tiene incidencia importante en la consecución del logro de los objetivos del mismo. Especialmente, en lo que dice relación con los procesos de supervisión de las actividades para el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y calidad de la ejecución de los proyectos¹⁶.

En materia normativa, el Programa dispone de un marco legal regulatorio que establece los objetivos, líneas de acción y sus procedimientos. Las principales normas que lo rigen son:

- Ley N°20.128 de 30 de septiembre de 2006. Ministerio de Hacienda: “Sobre Responsabilidad Fiscal”.
- Decreto N°1.606 de 30 de mayo de 2007. Ministerio de Hacienda: “Aprueba Reglamento a que se Refiere el Artículo N°3 de la Ley N°20.128, Sobre Aplicación de los Recursos del Programa de Contingencia Contra el Desempleo”.
- Decreto N°1 de 9 de marzo de 2010. Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría del Trabajo: “Establece Objetivos, Líneas de Acción y Procedimientos del Programa Inversión en la Comunidad”¹⁷.

¹⁴ Decreto N°1.606 de 2006

¹⁵ Salvo en la Región del Biobío, donde hay algunos proyectos con duración de 6 meses.

¹⁶ En el Anexo 3 se realiza un análisis crítico asociado a los procesos de ejecución y supervisión de las iniciativas en base a entrevistas llevadas a cabo en regiones.

¹⁷ La ejecución del Programa se realiza a través de transferencia directa de recursos (Intendencia) y Convenios (SENCE). Esto se implementa mediante la elaboración de Decretos de Transferencia de Recursos a las Intendencias, que contempla el financiamiento de los proyectos y Resoluciones Exentas que aprueban el financiamiento de los gastos de administración incluidos los de personal. En el caso de los Convenios, durante el año 2010 se firmó un convenio entre la Subsecretaría del Trabajo y SENCE, el cual, se fue incrementando en la medida de las aprobaciones del Comité de Seguimiento. Este considera la ejecución de los proyectos y los gastos en administración incluidos los de personal. A partir del año 2015, los convenios son anuales.

- Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2002. Ministerio del Trabajo y Previsión Social: “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Código del Trabajo”.
- Ley N°20.798 de 6 de Diciembre de 2014. Ministerio de Hacienda: “Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2015”.
- Leyes de Presupuestos de cada año, las que en la Glosa Presupuestaria del Programa Inversión en la Comunidad establecen criterios para la asignación de cupos y montos a transferir a Intendencias y SENCE para los gastos administrativos del Programa.

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico del Programa, a continuación se presenta su fin, propósito, componente y subcomponentes:

Fin

Contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables.

Propósito

Proyectos intensivos en mano de obra en regiones/comunas con contingencias de empleo son financiados, generando un beneficio comunitario.

Componente

1. *Puestos de trabajo de carácter temporal en comunas/regiones rezagadas con contingencias de empleo.*

Subcomponente 1.1.

Puestos de trabajo provistos por Línea Intendencia o transferencia directa de recursos.

Subcomponente 1.2.

Puestos de trabajo provistos por Línea SENCE o ejecución de obras a través de convenios.

2. Caracterización y Cuantificación de la Población Potencial¹⁸ y Objetivo¹⁹

De acuerdo a DIPRES²⁰ la población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, y por ende pudiera ser elegible para su atención. En este sentido, la población potencial del Programa correspondería a todos las personas desocupadas del país.

Por otro lado, de acuerdo al Decreto N°1 de 2010 de MINTRAB, los requisitos para postular al Programa son²¹:

- a) Ser mayor de 18 años;
- b) Ser desempleado;
- c) Vivir preferentemente en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superiores al promedio de desempleo nacional;
- d) Presentar certificado vigente de la Ficha de Protección Social o del instrumento de focalización que la reemplace²²;
- e) Presentar certificado de afiliación vigente, emitido por la Superintendencia de Pensiones y/o certificado de cotizaciones previsionales vigente emitido por alguna Administradora de Fondos de Pensiones;
- f) Contar con inscripción vigente en la respectiva Oficina Municipal de Información Laboral, que consigna el Artículo N°73 de la Ley N°19.518 o en las instituciones que en la Municipalidad cumplan funciones similares cuando en la misma no exista lo anterior; y además,
- g) No podrán acceder a este programa quienes perciban ingresos por concepto de una o más pensiones, cualquiera que sea su naturaleza, cuyo monto total sea superior a un ingreso mínimo mensual.

Por otro lado, la población objetivo²³ corresponde a aquella que un programa tiene considerado/planificado atender. De acuerdo a ProEmpleo, debido a la naturaleza del Programa, su población objetivo es igual a su oferta programática, es decir, a los beneficiarios. Para ProEmpleo la población objetivo y la ejecutada son idénticas en virtud del marco legal que respalda el programa, esto es la Ley N°20.128 y el Decreto N°1 de MINTRAB.

¹⁸ Población potencial: corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención.

¹⁹ Población objetivo: población que el programa tiene considerado / planificado atender. Si el problema o solución que aborda el programa tiene relación con un bien público de alcance nacional o mayor, revisar la pertinencia de analizar en detalle la población potencial y objetivo.

²⁰ DIPRES (2016), Pauta para elaboración de informe final de evaluación.

²¹ ProEmpleo define al grupo de personas que cumplen estos requisitos como población potencial del Programa, pero en realidad corresponde a los criterios de selección de beneficiarios.

²² El ejecutor debe tener actualizada la FPS del beneficiario.

²³ DIPRES (2016), Pauta para la elaboración de informe final de evaluación.

Cuadro N° 1
Población Potencial, Población Objetivo y Beneficiarios 2012-2015

Año	Población Potencial	Población Objetivo/ Beneficiarios	Cobertura de Población Objetivo Respecto de la Potencial (%)
2012	496.201	25.453	5,1
2013	474.819	19.930	4,2
2014	514.117	25.164	4,9
2015	499.522	30.036	6,0
<i>% Variación 2012-2015</i>	0,7	18,1	

Fuente: Ficha N°1 ProEmpleo (2016)

Nota: La población potencial está estandarizado al trimestre octubre-diciembre de cada año, y los beneficiarios son contabilizados de acuerdo a la cantidad de RUT únicos por año.

La distribución de beneficiarios a nivel regional y por línea de acción se presenta a continuación.

Beneficiarios por Línea, Región y Año

El Programa se configura en torno a dos subcomponentes, la línea Intendencia y la línea SENCE. En el marco del horizonte de evaluación se presenta la distribución de los beneficiarios por línea, año y regiones²⁴. En lo que respecta a la distribución de cupos por los subcomponentes línea Intendencia y línea SENCE, ésta se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2:
Distribución Beneficiarios por Línea y años 2012- 2015

<i>Año</i>	<i>Línea Intendencia</i>	<i>Línea SENCE</i>	<i>Total</i>	<i>% Intendencia</i>	<i>% SENCE</i>
2012	9.087	18.926	25.453	32,4%	67,6%
2013	5.748	14.182	19.930	28,8%	71,2%
2014	9.655	16.315	25.164	38,4%	61,6%
2015	11.305	18.734	30.036	37,6%	62,4%

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por ProEmpleo.

El número de beneficiarios corresponde a total de beneficiarios por año, filtrado por RUT de beneficiarios.

Las columnas Intendencia y SENCE pueden no sumar la columna total debido a que existen individuos que formaron parte de ambas líneas en el transcurso del año.

La línea SENCE incluye los programas asociados al GORE de Arica y Parinacota y Valparaíso.

²⁴ Desde el año 2014, en forma excepcional, se incorpora el financiamiento de proyectos de empleos contingentes mediante la participación de los Gobiernos Regionales de Arica y Parinacota y Valparaíso. Estas iniciativas han sido financiadas en parte por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Para los años 2014 y 2015 se observa un aumento de asignación de cupos a ejecutar por la línea Intendencia, la cual pasa de 28,8% del total de cupos para el año 2013 a 37,6% el año 2015. Esto se genera a partir de octubre de 2014, por la ejecución de la Intendencia de Coquimbo, debido al déficit hídrico.

Cuadro N° 3
Beneficiarios por Región, Línea y años 2012-2015

Regiones	2012			2013			2014			2015				Variación 2012-2015	
	Intendencia	SENCE	Total	Intendencia	SENCE	Total	Intendencia	SENCE	Total	Intendencia	SENCE	Total	% del Total	Número	%
Tarapacá								773	773		743	743	2,5	743	-
Atacama		308	308		128	128		118	118		2.905	2.905	9,7	2.597	843,2
Coquimbo		278	278		168	168	1.680	281	1.961	2.661	288	2.947	9,8	2.669	960,1
Valparaíso	978	2.937	3.915	777	1.203	1.980	806	2.392	2.392	715	1.583	2.298	7,7	-1617	-41,3
Maule								185	185		244	244	0,8	244	-
Biobío	5.272	8.303	13.574	4.971	7.801	12.772	7.169	7.811	14.980	7.929	7.965	15.893	52,9	2.319	17,1
Araucanía		3.144	3.144		2.585	2.585		2.487	2.487		2.689	2.689	9,0	-455	-14,5
Los Lagos	2.013	1.910	2.115		858	858		721	721		803	803	2,7	-1.312	-62,0
Metropolitana		349	349		12	12							0,0	-349	-100,0
Los Ríos	824	804	877		489	489		490	490		489	489	1,6	-388	-44,2
Arica Parinacota		893	893		938	938		1.057	1.057		1.025	1.025	3,4	132	14,8
Total Nacional	9.087	18.926	25.453	5.748	14.182	19.930	9.655	16.315	25.164	11.305	18.734	30.036	100	4.583	18,0

Fuente: Elaboración Panel con base ProEmpleo, 2016

Nota: Información por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiarios. Las columnas Intendencia y SENCE pueden no sumar la columna total debido a que existen individuos que formaron parte de ambas líneas en el transcurso del año.

La línea SENCE incluye los programas asociados al GORE de Arica y Parinacota y Valparaíso.

Durante el año 2012 el total de cupos de empleo para ambas líneas fue de 25.453, lo que se incrementaron en 4.583 al año 2015.

En los años 2014 y 2015, los principales incrementos se ubican en las Regiones de Atacama (2.597 cupos), Coquimbo (2.669 cupos) y Biobío (2.319 cupos). Para el caso de Atacama, el aumento de cupos se explica como resultado de los aluviones del año 2015. En Coquimbo, el incremento se debe a la declaración de déficit hídrico para la zona durante el año 2014. Por su parte, la Región del Biobío aumenta el número de cupos, explicado, de acuerdo a la información que entrega el Programa, por: (a) la recuperación de cupos perdidos entre los años 2010-2012²⁵; (b) el financiamiento de proyectos en comunidades indígenas; y, (c) las altas tasas de desempleo en las provincias de Arauco y Concepción, alcanzando un 61,1% del total de cupos regionales.

La región del Biobío representa el 52,9% del total de cupos entregados el año 2015.

Cuadro N°4
Número de Comunas Beneficiarias por Región y Línea
2012-2015

Región	2012				2013				2014				2015			
	Inten-dencia	Gore	SENCE	Total (*)	Inten-dencia	Gore	SENCE	Total (*)	Inten-dencia	Gore	SENCE	Total (*)	Inten-dencia	Gore	SENCE	Total (*)
Tarapacá											1	1			1	1
Atacama			5	5			4	4			4	4			8	8
Coquimbo			13	13			9	9	15		12	15	15		12	15
Valparaíso	1		21	21	1		13	13	1	2	11	13	1	2	11	13
Maule											4	4			4	4
Biobío	19		27	33	19		27	33	22		32	36	22		32	36
Araucanía			32	32			32	32			32	32			32	32
Los Lagos	25		25	25			15	15			16	16			19	19
Metropolitana			24	24			7	7								
Los Ríos	12		12	12			12	12			12	12			12	12
Arica Parinacota		4	1	4		4	1	4		4	1	4		4	1	4
Total	57	4	160	169	20	4	120	129	38	6	125	137	38	6	132	144

Fuente: Elaboración Panel en base a información de ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiarios.

Nota: Las columnas Intendencia y SENCE podrían no sumar la columna total debido a que en algunas comunas existen proyectos de cada línea en forma simultánea.

Las regiones del Biobío y Araucanía concentran para el período evaluado el mayor número de comunas focalizadas. Para el año 2015 se ejecutaron proyectos en 144 comunas, de los cuales el 47,2% corresponde a dichas regiones.

²⁵ Acuerdo tripartito entre Parlamentarios, Gobierno y beneficiarios, año 2013-2014.

Cuadro N° 5
Número de Proyectos por Región y Línea
2012-2015

Región	Año 2012				Año 2013				Año 2014				Año 2015			
	Intendencia	Gore	SENCE	Total	Intendencia	Gore	SENCE	Total	Intendencia	Gore	SENCE	Total	Intendencia	Gore	SENCE	Total
Tarapacá				0				0			16	16			19	19
Atacama			42	42			18	18			24	24			48	48
Coquimbo			61	61			33	33	23		59	82	104		41	145
Valparaíso	50		154	204	32		51	83	37	2	66	105	40	2	63	105
Maule				0				0			5	5			15	15
Bio Bio	443		334	777	271		218	489	352		385	737	162		228	390
Araucanía			182	182			162	162			175	175			111	111
Los Lagos	47		99	146			65	65			67	67			64	64
Metropolitana			95	95			12	12				0				0
Los Ríos	18		55	73			42	42			54	54			36	36
Arica Parinacota		18	14	32		16	4	20		33	4	37		19	3	22
Total	558	18	1.036	1.612	303	16	605	924	412	35	855	1.302	306	21	628	955

Fuente: Elaboración Panel con base ProEmpleo, 2016

Nota: Para la elaboración del cuadro se contabiliza un proyecto por período que es aprobado, y si es renovado por otro período se contabiliza como un proyecto nuevo. Así, por ejemplo, un proyecto que tiene dos renovaciones se contabiliza como 3 proyectos y no como 1.

Para el año 2012 se materializaron un total de 1.612 proyectos, de los cuales el 64,3% corresponde a proyectos ejecutados por la línea SENCE. Para el año 2013 se produce una caída de 688 proyectos respecto al año anterior debido a la disminución de cupos a nivel nacional.

Para el año 2014, se genera un incremento en el número de proyecto para ambas líneas, alcanzando un total de 1.302 iniciativas, a las cuales se les suman 35 proyectos financiados por Gobiernos Regionales, alcanzando la participación del SENCE un 65,7% del total de proyectos. Durante ese año el número de cupos aumentó a un total de 34.819 cupos (23.949 cupos a diciembre de 2014), lo que corresponde a un total de 14.889 cupos adicionales (5.705 cupos comparando diciembre de cada año) a los existentes en el año 2013.

Para el año 2015 el número de proyectos se reduce a 955 proyectos para las líneas Intendencia y SENCE. En el caso de los proyectos financiados por los GORE, éstos se reducen a 21 proyectos de los 35 que existían en el año 2014.

La región del Biobío es la que presenta la mayor cantidad de proyectos para cada año, seguido de las regiones de Coquimbo, Araucanía y Valparaíso.

3. Antecedentes Presupuestarios

El Programa cuenta una fuente principal de financiamiento que son los recursos provenientes del Programa ProEmpleo. Así, la unidad responsable del Presupuesto y ejecución de recursos del Programa corresponde a ProEmpleo, la cual depende directamente de la Subsecretaría del Trabajo. El Programa Inversión en la Comunidad pertenece a la Partida 15, Capítulo 01, Programa 03 del MINTRAB.

Es importante subrayar el hecho de que el Programa presenta la particularidad de que su presupuesto inicial sólo considera recursos para el primer mes de funcionamiento, situación que implica que dicho presupuesto experimenta al menos 4 modificaciones durante el año, lo cual se repite en todos los años del período 2012-2015. Por lo tanto, el presupuesto final del Programa está en función de las modificaciones que se lleven a cabo durante el año, situación sujeta a las decisiones tomadas por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo y las necesidades de financiamiento específicas que presenten los territorios con alguna contingencias de empleo.

Adicionalmente, durante el período 2012-2015, los Gobierno Regionales de Arica y Parinacota y de Valparaíso transfirieron recursos FNDR al Programa. Estos recursos son transferidos al presupuesto de ProEmpleo quien a su vez los asigna al Programa. De todos modos, estos recursos constituyen un porcentaje bajo del presupuesto/ejecución final del Programa (3,2% el año 2015).

El Cuadro N°6 presenta la asignación inicial de los recursos. Aquí es posible apreciar que el Presupuesto Inicial del Programa representa entre el 34-53% del presupuesto de la institución responsable.

Cuadro N°6
Presupuesto Inicial del Programa 2012-2016
(Miles de \$ 2016)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Inicial Programa Inversión en la Comunidad (a)</i>	<i>Presupuesto Inicial Pro Empleo (b)</i>	<i>Participación del Programa en el Presupuesto Pro Empleo (%) (a/b)</i>
2012	4.638.224	13.523.357	34,3
2013	5.146.761	14.275.590	36,1
2014	5.027.758	12.472.333	40,3
2015	5.566.256	12.970.867	42,9
2016	8.124.807	15.362.588	52,9
<i>% Variación 2012-2016</i>	75,2	13,6	

Fuente: Elaboración Panel en base a información de DIPRES y Pro Empleo. El Presupuesto del Programa incluye la asignación aprobada en la glosa que se traspasa para cubrir gastos de administración, tanto en Intendencia como en SENCE.

Ver Cuadros 5.2 y 5.7 del Anexo 5

El Cuadro N°7 da cuenta del Presupuesto Final asignado al Programa, el cual ya contiene la transferencia de los Gobiernos Regionales. Se puede apreciar que éste representa en el período analizado más del 84% del presupuesto de ProEmpleo, por lo que es un Programa importante para ProEmpleo en lo que respecta a recursos utilizados.

Cuadro N°7:
Presupuesto Final del Programa 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Final Programa Inversión en la Comunidad</i>	<i>Presupuesto Final Pro Empleo</i> <i>(b)</i>	<i>Participación del Programa en el Presupuesto Pro Empleo (%)</i>
2012	57.821.167	65.509.563	88,3
2013	52.291.521	60.323.821	86,7
2014	59.415.183	67.629.918	87,9
2015	81.762.066	89.505.392	91,3
<i>% Variación 2012-2016</i>	41,4	36,6	

Fuente: Elaboración Panel en base a información de DIPRES y ProEmpleo.
Ver Cuadros 5.2 y 5.5 del Anexo 5.

El Presupuesto del Programa incluye la asignación aprobada en la glosa que se traspasa para cubrir gastos de administración en Intendencia y SENCE.

El cuadro incluye el presupuesto después de todas las modificaciones realizadas por decretos.

El siguiente cuadro muestra la transferencia que realizan los Gobiernos Regionales en el período 2012-2015.

Cuadro N°8
Transferencias desde Gobiernos Regionales 2012-2016
(Miles de \$ 2016)

<i>Gobierno Regional</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Arica y Parinacota	1.564.005	1.873.000	2.327.884	2.582.792
Valparaíso	0	0	96.774	60.825
<i>Total</i>	1.564.005	1.873.000	2.424.657	2.643.616
<i>% Respecto a Presupuesto Final del Programa</i>	2,7	3,6	4,1	3,2

Fuente: Elaboración Panel en la base a información de DIPRES.

II. EVALUACION DEL PROGRAMA

1. Justificación del Programa

1.1. Problema o Necesidad que da Origen al Programa

El problema que da origen al Programa se remonta a fines de los 90's cuando se produce la denominada Crisis Asiática, la cual impacta en el crecimiento económico del país y en el desempleo nacional, especialmente en la población más vulnerable del país. De una tasa de desempleo de 6,8% en agosto 1998, se pasa a 11,5% el mismo mes del año siguiente.

Los impactos de la Crisis Asiática fueron severos para Chile, interrumpiendo el período de mayor auge económico en la historia del país. La economía debió ajustarse en respuesta a los shocks externos negativos enfrentados desde 1998, el deterioro de los términos de intercambio y la reducción de la oferta de capitales externos²⁶. Para dicho año las exportaciones totales de Chile experimentaron una disminución de 11% respecto al año anterior. A inicios de la década de los 90's, del total de las exportaciones de Chile, un 26,8% se destinaba a la zona de Asia. Esta proporción se elevó al año 1995 a un 34,3%, para finalmente caer al año 2000 a un 30,8%. Ello se tradujo en la crisis en una significativa caída en los términos de intercambio que superó el 12,5%, la segunda mayor caída en los últimos 25 años en Chile. Los indicadores de 1999 mostraron la magnitud que tuvo el impacto de la crisis sobre la economía chilena: por primera vez desde 1983, se registró una caída del producto de 1,1%, las importaciones disminuyeron en 19,6% y el gasto agregado cayó en un 10% en términos reales. La inversión, el componente más sensible del gasto durante una recesión, disminuyó en un 17,4%. Por su parte, el desempleo terminó en una tasa promedio de 9,7% (DIPRES 2001).

Como una medida para mitigar el desempleo y aminorar en el corto plazo la falta de ingresos de las familias más vulnerables en épocas de crisis económicas, el Gobierno de Chile decide poner en marcha programas de empleos de emergencia²⁷. Al mismo tiempo, el Gobierno diseña e implementa políticas económicas reactivadoras de la economía, las que toman un tiempo más en ver sus efectos.

El año 1998 se implementan medidas orientadas a las familias más vulnerables del país y destinadas a la creación de empleos de contingencia. Entre ellas se encuentran: el Programa de Generación de Empleo (PGE) del Ministerio de Hacienda; el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la SUBDERE, y el Fondo de Absorción del Desempleo (FOSAC) de la Subsecretaría de Interior.

Entre los años 2000-2003 los programas de empleo llegan a generar más de 100.000 cupos en los meses de invierno. En el 2003 estos programas generan más de 48.000 empleos promedio mensual, destacando el programa de SENCE con 15.417 empleos promedio mensual y el programa Reinserción Laboral y Empleo de FOSIS con 11.823 empleos promedio mensual²⁸.

²⁶ Ffrench-Davis, R. y Heresi, R. (2012). La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes. En José Luis León (coord.), La gran recesión. Respuestas en las Américas y Asia del Pacífico, México.

²⁷ Hoy en día a este tipo de empleo se le denomina "de contingencia".

²⁸ DIPRES (2005). Evaluación de impacto de programas de empleo con apoyo fiscal. Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

Actualmente el Programa Inversión en la Comunidad genera alrededor de 25.000 empleos promedio por mes.

Los programas de empleo continuaron funcionando la década pasada junto a otros que se fueron agregando o modificando. A fines del año 2000 se evalúa la gestión y los resultados de los Programas de Empleo antes descritos, encontrándose ineficiencias y descoordinaciones al momento de realizar la asignación local de los recursos, y teniendo en cuenta además la disminución en las coberturas financiadas para el año 2000²⁹, por lo que se decide unificar los criterios, definiendo que los programas de empleo serían liderados por una sola Institución, dependiente del Ministerio del Trabajo. Así es como se crea el Programa Inversión en la Comunidad el año 2001, dependiente de la Unidad de ProEmpleo de la Subsecretaría del Trabajo³⁰.

Durante el año 2004, y en virtud de la evaluación realizada por el Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile, El programa Inversión en la Comunidad es rediseñado. En términos generales, se definen políticas expresas en la forma de autorizar la generación de nuevos cupos de empleo.

1.2. Situación Actual del Programa

El Programa se rige en la actualidad por la Ley N°20.128 de 2006 sobre Responsabilidad Fiscal y su reglamento. Esta Ley crea el Programa de Contingencia contra el Desempleo cuyo objeto es *“financiar iniciativas o programas intensivos en el uso de mano de obra, bonificar la generación de empleos y, en general, todas las demás medidas que se definan para paliar contingencias de desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal.”* En su artículo 3° se establecen las hipótesis en las que opera este programa:

1. Cuando la tasa nacional de desempleo trimestral, calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas, exceda el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores;
2. Cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al diez por ciento; o,
3. Cuando en una o más regiones o determinadas provincias, se registre una tasa de desocupación igual o superior al diez por ciento, correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas, así como también cuando en alguna comuna la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior a éste. Esto es regulado por el Decreto de Hacienda N° 1.606.

Además, en el año 2006 se crea el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo que evalúa las solicitudes de cupos demandados³¹.

Posteriormente el año 2010 el Programa adquiere el nombre que mantiene hasta ahora “Inversión en la Comunidad” a través del Decreto N°1 de MINTRAB, el cual establece objetivos, líneas de acción y procedimientos de dicho Programa. Este Decreto continúa vigente.

²⁹ se pasó de una cobertura 112 mil a 8 mil beneficiarios desde enero 2000 a marzo del 2001

³⁰ Cuando se crea el Programa, este recibe beneficiarios de otros programas de contingencia.

³¹ En el Anexo 3 se explican con mayor detalle las labores de este Comité.

Por otro lado, la Glosa Presupuestaria que acompaña el presupuesto aprobado del Programa en la partida de ProEmpleo, en los años 2012-2015, amplía los criterios bajo los cuales se activa el Programa, indicando lo siguiente: “*este programa se ejecutará preferentemente en las regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superiores al promedio del desempleo nacional*”.

1.3. Teoría Económica y Políticas Públicas en Materia de Programas de Empleos de Contingencia

De acuerdo a la economía laboral, existen diversos tipos de desempleo. En esta sección se desarrollarán los conceptos de desempleo estructural, desempleo cíclico y desempleo friccional.

Se denomina desempleo estructural a aquel que se produce como consecuencia de la llamada “estructura” de la economía (Fontaine, 1981). De acuerdo a Fontaine, este puede tener varias razones: el exceso “natural” de la cantidad de mano de obra disponible (por ejemplo, los casos de China e India); un exceso en la oferta de un tipo de mano de obra respecto a su demanda, por ejemplo cuando un entrenamiento especializado se vuelve obsoleto (por ejemplo mineros del carbón, sopladores de vidrio, calígrafos, entre otros); desempleo regional o sectorial que se produce debido a situaciones anormales temporarias en la región o sector (por ejemplo, granizo o sequía en una zona agrícola, la baja temporal de un precio de un producto importante para la economía regional, etcétera). Sin embargo, para que el desempleo sea considerado de tipo estructural, tiene que ser permanente en el tiempo, es decir, los cambios en la estructura de la economía que producen el desempleo afectan el desarrollo económico en el largo plazo.

Así, el desempleo estructural se refiere principalmente a variaciones en la demanda de trabajo en distintos sectores económicos o industrias debido a cambios en la manera de producir o proveer ciertos bienes o servicios. Por ejemplo, cierre de empresas (productos obsoletos, importaciones más baratas que encarecen la producción local en términos relativos, por ejemplo en el sector manufacturero, la industria automotriz, etc.), modernización de empresas por mejoras tecnológicas (lo que reduce el número de trabajadores necesarios, o cambia el tipo de trabajador, por uno más calificado), apertura de nuevos sectores que desplaza sectores o industrias existentes (desarrollo exportador emergente que traslada trabajadores de un sector a otro), etcétera. Esta situación estructural provoca que la oferta de mano de obra debe ajustarse en el tiempo (ya sea adquiriendo las habilidades necesarias para el cambio, ajustando expectativas de salarios, con movilidad territorial, etc.), y en ese proceso se pierden puestos de trabajo provocando desempleo. Cuando esta situación se mantiene en el tiempo, se dice que es de tipo estructural.

La respuesta de las políticas públicas a este desempleo es diversa. Lo primero, una vez que se tiene claro que el desempleo es estructural y no de otro tipo, es reubicar a los trabajadores de acuerdo a sus habilidades y experiencia, y de ser necesario, re-entrenar a los trabajadores con nuevas habilidades para que puedan incorporarse a otros sectores económicos o industrias³². En general los procesos de reconversión laboral no son inmediatos y pueden tomar un tiempo en adaptarse, ya que, por un lado los trabajadores debe aprender nuevas habilidades y conocimientos, y, por otro lado, debe existir una industria o sector económico que absorba esta

³² También pueden haber programas de empleo que hagan de puente mientras se desarrollan los cambios. Para aquellos trabajadores que producto de enfermedades profesionales no les es posible reinsertarse también existen programas de empleo social protegido (ej. silicosis en mineros).

mano de obra. Otras medidas consisten en ajustar horarios de trabajo (reducción de horas o jornadas laborales), programas de jubilación anticipada y retiro de trabajadores, etc.

De no implementar políticas públicas para apoyar a estos trabajadores, se puede producir una situación de desempleo permanente que impacta enormemente en el desarrollo económico de la localidad donde esto ocurre. Por ejemplo, la ciudad de Detroit en Estados Unidos, famosa por su industria automotriz, como resultado del auge de esta industria en Asia, se ha visto tremendamente afectada, teniendo como resultado que la mayoría de sus fábricas automotrices debieron cerrar, colapsando la economía local de la ciudad.

También existe el desempleo cíclico. De acuerdo a Fontaine (1981), este tipo de desempleo, también conocido como desempleo Keynesiano, corresponde al desempleo masivo que se produce con las contracciones de la actividad económica. Este tipo de desempleo ocurre con las fluctuaciones en los ciclos económicos, en momentos de baja del ciclo, recesión económica o contracción.

Cuando ocurre el desempleo cíclico, los primeros trabajadores que salen son aquellos que resulta más fácil o más barato desvincular: trabajadores con menor capital humano, jóvenes, trabajadores nuevos, con baja calificación, etc. De encontrarse en una situación de recesión prolongada, la situación se hace más precaria y son diversos los tipos de trabajadores que pierden sus puestos de trabajo.

La respuesta de las políticas públicas es diversa. De acuerdo a Fontaine (1981) una política monetaria y/o fiscal adecuada contribuyen a paliar el desempleo, es decir, generar cambios en la cantidad de dinero y/o cambios en el monto del gasto público e impuestos.

Por parte de las políticas públicas laborales, la respuesta es variada. Por un lado se puede apoyar a los hogares para que no reduzcan su nivel de ingreso y así no se afecte su calidad de vida, con diversos tipos de subsidios de corta duración. En este caso, los programas de empleo de emergencia o de contingencia son una buena alternativa ya que generan ingresos en los hogares, mantienen a las personas ocupadas y en una cierta proporción contribuyen a mitigar el desempleo. Esta política pública-económica es del estilo Keynesiano.

Al mismo tiempo, el gobierno debe diseñar medidas reactivadoras de la economía, en materia de promoción de inversiones, y en esto también puede apoyar a los trabajadores, con políticas de capacitación y de inserción laboral que aumenten las habilidades y destrezas de éstos.

Por otro lado, está el denominado desempleo friccional. De acuerdo a Fontaine (1981), en toda economía existe algún nivel de desempleo, el cual proviene del hecho que toda actividad tiene un *turn-over*³³ normal en su fuerza de trabajo, de modo que siempre habrá personas buscando trabajo. Este tipo de desempleo es de carácter temporal y se relaciona con la rotación laboral, la incorporación de nuevos trabajadores, los tiempos de búsqueda de empleo, y las entradas y salidas de un trabajo a otro por parte de los trabajadores. Este desempleo siempre va a existir y su nivel se relaciona con la denominada Tasa Natural de Desempleo.

El desempleo friccional es de tipo permanente, en la medida que existen asimetrías de información en el mercado laboral. Sin embargo, se pueden generar políticas públicas tendientes a reducir estas asimetrías, como por ejemplo, fomentando la existencia de bolsas de empleo, sistemas de información de búsqueda de trabajo, sistemas de certificaciones de

³³ Recambio.

competencias laborales, certificación de oficios, entre otras. En general, todas aquellas medidas que reduzcan los tiempos de búsqueda de trabajo, tanto para el trabajador, como para el empleador.

En el caso del Programa Inversión en la Comunidad, el tipo de desempleo que busca aminorar es el desempleo cíclico, entendiendo que el Programa no actúa solamente en situaciones de crisis económica a nivel nacional, sino que incorpora elementos locales y situaciones puntuales, las que denomina “contingencias de empleo”.

En este sentido, el Programa se justifica como una medida paliativa y de corto plazo en situaciones de desempleo transitorio, ya que una crisis económica no debería extenderse mucho en el tiempo. Así, es esperable que las personas que forman parte del Programa como “beneficiarios-trabajadores” egresen en algún momento del tiempo, salvo que el problema de desempleo sea de tipo estructural. En ese caso, y si nos apegamos al sentido de la ley que lo crea, el Programa deja de cumplir su objetivo y no se justifica.

Es decir, en la medida que existan situaciones de “contingencia de empleo”, ya sea por circunstancias económicas puntuales que impacten el desempleo (por ejemplo el cierre de una empresa importante en una región³⁴ por motivos económicos, ambientales, pérdida de competitividad, etc.) o bien por situaciones excepcionales del tipo de catástrofes naturales (terremotos, aluviones, erupciones de volcanes, etcétera³⁵) u otro tipo de desastres, serán necesarios estos programas de empleo, que logran de manera rápida apoyar a los trabajadores más vulnerables y a sus hogares, permitiendo que sus ingresos no se reduzcan del todo y así no afectar mayormente la calidad de vida de sus hogares.

De este modo, los programas de empleo de emergencia o de contingencia de empleo deben funcionar con un horizonte de término, ya que si la contingencia que da origen al problema que justifica estos programas se extiende en el tiempo, entonces, lo que se está enfrentando es un problema estructural de la economía y de la sociedad que debiera resolverse por medio de otras políticas públicas.

Es decir, estos programas de empleo no deben convertirse en una situación de empleo permanente ya que, por lo general, son trabajos de baja productividad que no requieren mayores habilidades o calificación por parte de los trabajadores. Las políticas laborales deben apoyar a los trabajadores a mejorar sus competencias y así poder optar a empleos mejor remunerados.

Más adelante, veremos que en el Programa evaluado existe un número importante de beneficiarios que se ha mantenido en el tiempo. De hecho, de acuerdo a un estudio de la Universidad de Concepción del año 2015, alrededor del 25% de los trabajadores ha permanecido en el Programa por más de 10 años. La duración de los puestos de trabajo del Programa será analizada más adelante.

Si bien el Programa se justifica en cuanto a que está claramente identificado el problema que le da origen y en cuanto a las políticas públicas laborales para enfrentar el desempleo cíclico, es necesario revisar si se han cumplido las condiciones para activar el Programa, lo cual se explica en la siguiente sección.

³⁴ Por ejemplo la empresa Agrosuper en Freirina el año 2013 tuvo que cerrar sus instalaciones por motivos ambientales; o, la crisis de los salmones en el sur de Chile y el virus ISA, etcétera.

³⁵ Situaciones que efectivamente han ocurrido en Chile.

1.4. Mecanismos de Intervención del Programa

Como ya se ha mencionado, de acuerdo a la normativa vigente el Programa se puede activar cuando³⁶: (1) la tasa nacional de desempleo trimestral excede el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores; (2) la tasa nacional de desempleo trimestral es igual o superior al 10%; (3) en una o más regiones o determinadas provincias, se registra una tasa de desocupación igual o superior al 10%. Además, la Glosa Presupuestaria del Programa, permite que éste se active cuando regiones o comunas presentan tasas de desocupación superiores al promedio nacional.

A continuación se analizará cada una de estas condiciones. Para entender el cálculo de la tasa de desempleo en Chile, el Anexo 6 se explica con mayor detalle el mecanismo utilizado por el Instituto Nacional Estadísticas, el cual es el organismo a cargo de calcular e informar la situación del empleo.

1.4.1. Causal 1: La Tasa de Desempleo Nacional Trimestral Excede el Promedio de Dicha Tasa Correspondiente a los Cinco Años Anteriores

En este caso se compara la tasa de desempleo nacional por trimestre móvil para el período 2012-2015 con el promedio de los últimos 5 años del mismo trimestre móvil. Al realizar la comparación se observa que **en ninguno de los 48 trimestres móviles del período de análisis la tasa de desempleo nacional ha excedido a su promedio de los últimos 5 años**, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°9
Tasa de Desempleo Nacional v/s Promedio Últimos 5 años
2012-2015
(en Porcentaje)

Trimestre Móvil	2012		2013		2014		2015	
	Tasa de Desempleo Nacional	Promedio Tasa de Desempleo 5 Años Anteriores (2007-2011)	Tasa de Desempleo Nacional	Promedio Tasa de Desempleo 5 Años Anteriores (2008-2012)	Tasa de Desempleo Nacional	Promedio Tasa de Desempleo 5 Años Anteriores (2009-2013)	Tasa de Desempleo Nacional	Promedio Tasa de Desempleo 5 Años Anteriores (2010-2014)
Dic-Feb	6.4	7.6	6.2	7.6	6.1	7.4	6.1	6.9
Ene-Mar	6.6	8.0	6.2	7.9	6.5	7.7	6.1	7.1
Feb-Abr	6.5	8.0	6.4	7.9	6.1	7.7	6.1	6.9
Mar-May	6.7	8.2	6.4	8.2	6.3	7.9	6.6	7.1
Abr-Jun	6.6	8.3	6.2	8.3	6.5	7.8	6.5	7.0
May-Jul	6.5	8.4	5.7	8.3	6.5	7.8	6.6	6.9
Jun-Ago	6.4	8.5	5.7	8.2	6.7	7.7	6.5	6.9
Jul-Sep	6.5	8.2	5.7	8.0	6.6	7.6	6.4	6.8
Ago-Oct	6.6	8.0	5.8	7.7	6.4	7.4	6.3	6.7
Sep-Nov	6.2	7.6	5.7	7.4	6.1	7.0	6.1	6.4
Oct-Dic	6.1	7.4	5.7	7.2	6.0	6.8	5.8	6.3
Nov-Ene	6.0	7.6	6.1	7.3	6.2	6.9		

Fuente: Elaboración Panel con base INE.

³⁶ Un aspecto a considerar es la normativa vigente que autoriza que se apliquen cupos de empleo en una determinada comuna o región. En la práctica, debe existir además una contingencia de empleo que amerite aplicar el Programa y, sobretudo, debe existir una solicitud de cupos de empleo a nivel municipal o regional. Esto se explica con mayor detalle en el Anexo 3.

1.4.2. Causal 2: La Tasa de Desempleo Nacional Trimestral es Igual o Superior al 10%

Durante el trimestre móvil diciembre 2011-febrero 2012 y noviembre 2015-enero 2016 a nivel nacional **no se han producido tasas de desempleo de dicha magnitud**. De hecho, durante el período de análisis el valor más alto de la tasa de desempleo es de 6,7% (trimestre marzo-mayo 2012³⁷).

1.4.3. Causal 3: La Tasa de Desempleo de una o más Regiones o Determinadas Provincias es Igual o Superior al 10%³⁸, o Bien la Tasa de Desempleo en Alguna Comuna es Igual o Superior a Dicho Porcentaje, Aunque la de la Respectiva Región o Provincia sea Inferior a Éste.

A nivel regional, para el período 2012-2015 la tasa trimestral de desempleo no ha superado el 10% en ninguna región del país.

A nivel provincial resulta imposible hacer el análisis por parte del Panel para todo el período de análisis ya que esta información no es de conocimiento público. Sin embargo, el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo y ProEmpleo cuenta con esta información, la cual les es entregada directamente por el INE.

A nivel comunal, el INE entrega información solamente para 33 ciudades en todo Chile³⁹, por lo que el análisis que se puede hacer es parcial. En este nivel el Programa sí se puede activar, ya que son 22 las ciudades que presentan al menos alguna vez en el período analizado tasas de desempleo superior o igual a 10%, y de éstas son 13 las que han estado alguna vez en el Programa, lo cual se observa en el siguiente cuadro:

³⁷ Y el trimestre junio-agosto 2014.

³⁸ Correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas.

³⁹ Algunas de estas tasas de desempleo por ciudad incluyen a otras ciudades, agregándose 5 ciudades más. Por ejemplo Viña del Mar incluye a Con-Con y Talcahuano incluye a Hualpén.

Cuadro N°10
Ciudades con Tasas de Desempleo Sobre 10%
2012-2015

Trimestre Móvil	2012	2013	2014	2015
Dic-Feb	Arica (10,5%) Valparaíso (10,1) Talca (10,0) Valdivia (10,0)	Coronel (10,9) Temuco (11,4) Los Ángeles (11,8)	Coronel (11,0) Calama (10,7)	Coquimbo (11,7) Talcahuano (11,0) Lota (13,9) Coronel (12,3) Angol (10,9)
Ene-Mar	Valparaíso (10,5) Talcahuano (10,0) Lota (11,8) Coronel (11,6) Talca (10,4)	Lota (11,6) Coronel (11,7) Temuco (11,6) Coquimbo (10,2) Los Ángeles (11,8)	Coronel (10,7) Los Ángeles (10,8)	Coquimbo (11,1) Valparaíso (10,8) Talcahuano (11,8) Lota (12,2) Alto Hospicio (10,1)
Feb-Abr	Lota (11,3) Coronel (11,5)	Lota (10,7) Coronel (10,7) Los Ángeles (10,3)	Coronel (10,4) Calama (10,1) Los Ángeles (10,5)	Talcahuano (10,6) Lota (11,8) Alto Hospicio (10,7)
Mar-May	Lota (10,7) Coronel (11,7)	Lota (11,8) Coronel (11,2) Linares (11,0)	Lota (11,6)	Vallenar (10,5) Alto Hospicio (11,2)
Abr-Jun	Lota (11,5) Coronel (10,6)	Linares (10,9)	Ovalle (10,1) Lota (12,4) Coronel (10,7) Alto Hospicio (11,1)	Angol (10,5)
May-Jul	Lota (12,9) Coronel (11,0)	Linares (11,0) Lota (10,3)	Lota (12,1) Alto Hospicio (11,2) San Fernando (11,5)	Linares (10,4) Lota (10,9) Coronel (10,5) Angol (11,6)
Jun-Ago	San Antonio (10,5) Chillán (10,6) Lota (12,6) Coronel (11,2) Linares (10,2) Los Ángeles (10,3)	Lota (11,2) Coronel (10,1) Linares (10,5)	Lota (10,2) Alto Hospicio (10,3) Los Ángeles (10,4)	Vallenar (10,2) Coquimbo (10,3) Linares (13,2) Lota (11,9) Coronel (10,8) Angol (11,5)
Jul-Sep	Chillán (13,1) Lota (10,5) Coronel (12,1) Los Ángeles (10,5)	Lota (10,7) Coronel (11,3) Linares (10,8)	Ovalle (10,7) Valparaíso (10,8) Chillán (10,1) Lota (12,1) Angol (10,1) Los Ángeles (10,7)	Vallenar (10,7) Coquimbo (11,3) Linares (13,5) Lota (13,9) Coronel (11,4) Angol (10,5) Alto Hospicio (11,0)
Ago-Oct	Chillán (13,4) Lota (10,3) Coronel (12,7) Los Ángeles (10,0)	Lota (11,0) Coronel (11,5)	Ovalle (11,9) Talcahuano (10,0) Lota (12,4) Los Ángeles (12,0)	Vallenar (11,5) Coquimbo (10,1) Linares (12,5) Lota (13,6) Coronel (11,9) Alto Hospicio (13,3) Ovalle (10,0)
Sep-Nov	San Antonio (10,2) Lota (11,6) Coronel (11,4) Los Ángeles (10,7)	Coronel (12,2)	Ovalle (11,7) Lota (12,3) Los Ángeles (10,1)	Linares (11,1) Lota (12,7) Coronel (12,0) Alto Hospicio (12,7)
Oct-Dic	Talcahuano (10,4) Lota (11,9) Coronel (11,4) Los Ángeles (10,8)	Lota (10,1) Coronel (11,1)	San Antonio (10,0) Lota (10,1) Coronel (11,4)	Lota (13,8) Coronel (11,4) Alto Hospicio (11,4)
Nov-Ene	Vallenar (10,1) San Antonio (10,5) Lota (11,4) Coronel (11,1) Los Ángeles (11,5)	Coronel (12,2) Calama (10,4)	Coquimbo (10,7) San Antonio (10,9) Lota (10,6) Coronel (11,6) Angol (10,9)	Lota (13,0) Coronel (10,7) Alto Hospicio (12,8)

Fuente: Elaboración Panel con base INE.

Nota: Las ciudades destacadas con negrita son aquellas que han formado parte del Programa.

Aquí surge la pregunta respecto a qué pasa con aquellas comunas o ciudades para las cuales el INE no calcula su tasa de desempleo. Esto es significativo ya que, por ejemplo, el año 2015 el Programa actuó en 144 comunas y solamente 10 ciudades tuvieron un nivel de desempleo igual o superior a 10%⁴⁰.

En este caso, y siguiendo el mandato de la Ley N°20.128 Sobre Responsabilidad Fiscal, el Programa se pudo haber activado en alrededor de un 7% de las comunas en que operó el año 2015.

1.4.4. Causal 1 Aplicada a Nivel Regional y Comunal

Si bien la Causal 1 antes mencionada se refiere solamente a la Tasa Nacional de Desempleo, se hará el ejercicio de revisar si las tasas de desempleo regionales y por ciudad excedieron, para el período de análisis, el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores.

A nivel regional, son 11 las regiones que al menos en una ocasión tienen, para el período de análisis, tasas desempleo por sobre el promedio de los últimos 5 años. De estas 11 regiones, 4 no han estado en el período de análisis dentro del Programa (Antofagasta, el Libertador, Aysén y Magallanes) a pesar de que cumplían con esta causal. Por otro lado, las Regiones de Valparaíso, Biobío y Los Lagos, han estado en el Programa pero no han cumplido esta causal; sin embargo, es probable que su participación se deba al cumplimiento de alguna otra, situación que se verá más adelante.

⁴⁰ Surge además otra duda de tipo conceptual, ya que el Programa apunta a comunas y las tasas de desempleo que estima el INE son para ciudades.

Cuadro N°11
Casos en que la Tasa de Desempleo Regional Supera el Promedio de los Últimos 5 años
2012-2015
(en Porcentaje)

Región	Trimestre Móvil	Tasa Desempleo Trimestre Móvil	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años
Tarapacá	Feb–Abr 2013	6.7	5,6
	Mar–May 2013	7.6	5,5
	Abr–Jun 2013	7.5	5,3
	May–Jul 2013	5.9	5,1
	Jun–Ago 2013	6.6	5,0
	Jul–Sep 2013	6.1	4,7
	Ago – Oct 2013	6.3	4,7
	Sep – Nov 2013	5.2	4,9
	Oct – Dic 2013	5.9	4,9
	Nov 2013- Ene 2014	6.7	5,8
	Dic 2013 – Feb 2014	6.5	5,8
	Ene – Mar 2014	6.4	6,2
	Abr – Jun 2014	6.7	5,6
	May –Jul 2014	6.6	5,3
	Jun – Ago 2014	6.4	5,2
	Jul – Sep 2014	5.3	4,9
	Ago – Oct 2014	5.5	4,8
	Sep – Nov 2014	5.5	4,9
	Oct – Dic 2014	5.5	4,9
	Nov 2014 – Ene 2015	7.0	5,9
	Dic 2014- Feb 2015	7.3	5,8
	Ene – Mar 2015	7.1	6,0
	Feb – Abr 2015	7.3	5,4
	Mar – May 2015	7.8	5,7
	Abr – Jun 2015	7.6	5,8
	May –Jul 2015	6.0	5,4
	Jun – Ago 2015	6.4	5,3
	Jul – Sep 2015	7.2	4,9
	Ago – Oct 2015	7.3	5,0
	Sep – Nov 2015	7.1	5,0
Oct – Dic 2015	7.1	5,0	
Nov 2015- Ene 2016	8.4	6,0	
Antofagasta	Oct – Dic 2013	6.7	6,4
	Dic 2013- Feb 2014	7.4	6,6
	Ene – Mar 2014	6.9	6,9
	Feb – Abr 2014	7.7	6,9
	Mar – May 2014	7.3	7,0
	Abr – Jun 2014	7.0	6,3
	Ene – Mar 2015	7.6	6,4
	Feb – Abr 2015	6.6	6,2
	Mar – May 2015	7.0	6,3
	Abr – Jun 2015	6.4	5,9
	May –Jul 2015	7.0	5,6
	Jun – Ago 2015	6.4	5,5
	Jul – Sep 2015	6.4	5,7
	Sep – Nov 2015	6.0	6,0
	Oct – Dic 2015	6.3	6,3
Nov 2015- Ene 2016	7.1	6,3	

Región	Trimestre Móvil	Tasa Desempleo Trimestre Móvil	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años
Atacama	Oct – Dic 2012	6.1	5.5
	Nov 2012- Ene 2013	7.3	5.9
	Dic 2012 - Feb 2013	6.8	6.3
	Dic 2013 - Feb 2014	6.9	6.6
	Ene – Mar 2014	7.8	7.6
	Feb – Abr 2014	6.9	6.7
	Mar – May 2014	6.9	6.9
	Jun – Ago 2014	6.9	6.4
	Jul – Sep 2014	7.2	6.4
	Ago – Oct 2014	7.1	6.0
	Sep – Nov 2014	7.0	5.8
	Oct – Dic 2014	5.7	5.5
	Feb – Abr 2015	6.1	6.1
	Mar – May 2015	8.0	6.3
	Abr – Jun 2015	7.4	5.8
May –Jul 2015	6.6	5.8	
Coquimbo	Dic 2011 - Feb 2012	6.7	6.6
	Abr – Jun 2014	7.8	7.7
	Sep – Nov 2014	7.0	6.8
	Oct – Dic 2014	6.9	6.2
	Nov 2014 – Ene 2015	8.1	6.2
	Dic 2014- Feb 2015	8.3	6.5
	Mar – May 2015	7.8	7.7
	Abr – Jun 2015	7.5	7.4
	May –Jul 2015	7.5	7.3
	Jun – Ago 2015	7.0	6.9
	Jul – Sep 2015	7.6	7.0
	Ago – Oct 2015	7.1	6.9
	Oct – Dic 2015	6.9	6.3
	Nov 2015 – Ene 2016	7.7	6.6
Libertador	Feb – Abr 2012	5.5	5.5
	Ene – Mar 2014	5.7	5.6
	Mar – May 2015	5.6	5.6
	Nov 2015 – Ene 2016	5.7	5.1
Maule	Ago – Oct 2014	7.1	7.0
	Oct – Dic 2014	5.7	5.7
	Ago – Oct 2015	6.7	6.7
	Sep – Nov 2015	6.9	6.0
	Oct – Dic 2015	5.8	5.6
Araucanía	Abr – Jun 2015	7.8	7.8
	May –Jul 2015	8.4	7.9
	Oct – Dic 2015	7.2	6.4
	Nov 2015 – Ene 2016	6.9	6.7

Región	Trimestre Móvil	Tasa Desempleo Trimestre Móvil	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años
Aysén	Dic 2011- Feb 2012	3.7	3.5
	Ene – Mar 2012	5.1	3.6
	Feb – Abr 2012	5.5	3.5
	Mar – May 2012	5.4	4.3
	Abr – Jun 2012	5.1	4.8
	May –Jul 2012	5.6	5.2
	Dic 2012- Feb 2013	3.9	3.7
	Ene – Mar 2013	4.5	4.0
	Feb – Abr 2013	4.5	3.9
	Jul – Sep 2013	4.4	4.4
	Ago – Oct 2013	4.8	4.2
	Sep – Nov 2013	4.6	4.0
	Oct – Dic 2013	5.6	3.9
	Nov 2013- Ene 2014	5.6	3.7
	Dic 2013 – Feb 2014	5.5	3.9
Ene – Mar 2014	4.7	4.4	
Magallanes	Dic 2011 – Feb 2012	5.1	3.7
	Ago – Oct 2012	4.6	4.4
	Sep – Nov 2012	4.3	4.1
	May –Jul 2013	4.8	4.4
	Feb – Abr 2015	4.4	3.3
	Mar – May 2015	4.0	3.7
	Abr – Jun 2015	3.8	3.7
Los Ríos	Dic 2011 – Feb 2012	6.7	6.0
	Oct – Dic 2012	6.6	6.3
	Nov 2012- Ene 2013	6.7	6.4
Arica y Parinacota	Dic 2011 – Feb 2012	9.5	8.5
	Jul – Sep 2014	6.2	6.0

Fuente: Elaboración Panel con base INE.

En Anexo 7a) se muestra esta comparación de tasas de desempleo para todas las regiones en todo el período de análisis.

A nivel de ciudades no fue posible realizar el análisis para todo el período 2012-2015, debido a que INE solamente tiene publicadas las tasas de ciudades desde el trimestre enero-marzo 2010 en adelante⁴¹, por lo que solamente se pudo obtener el promedio de los últimos 5 años para el periodo enero-marzo 2015 a noviembre 2015-enero 2016.

De las 33 ciudades con información de tasa de desempleo, 26 de ellas tuvieron en al menos una oportunidad, una tasa de desempleo trimestral superior al promedio de esa tasa para los últimos 5 años, y de ellas, 15 están en el Programa⁴².

El siguiente cuadro presenta la comparación de las tasas de desempleo por ciudad versus el promedio de los últimos 5 años, sólo para las ciudades que cumplen esta condición, para el período enero-marzo 2015 a noviembre 2015-enero 2016.

⁴¹ Debido al cambio de base que realizó el INE desde el año 2010, los datos anteriores no están publicados, aunque puede que INE los tenga.

⁴² Las ciudades que cumplen el requisito pero que no están son: Alto Hospicio, Antofagasta, Calama, Rancagua, San Fernando, Curicó, Coyhaique, Puerto Aysén y Punta Arenas.

Cuadro N°12
Tasa de Desempleo por Ciudades v/s Promedio Últimos 5 años
2015
(en Porcentaje)

Trimestre Móvil	Alto Hospicio		Iquique		Antofagasta		Calama		Copiapó		Vallenar	
	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo
Ene - Mar	6,1	10,1	6,2	5,2	5,3	7,3	8,1	8,3	7,7	3,6	7,3	8,3
Feb - Abr	6,1	10,7	5,4	5,4	5,0	5,3	8,5	9,6	6,0	4,7	7,3	8,2
Mar - May	6,8	11,2	5,5	5,5	5,1	5,4	8,2	9,8	6,3	7,6	8,0	10,5
Abr - Jun	7,4	9,6	5,5	5,9	4,8	5,1	7,7	8,5	5,7	7,0	7,6	8,5
May - Jul	7,1	7,3	4,9	4,9	4,7	6,1	6,7	8,5	5,7	6,9	7,4	8,5
Jun - Ago	7,1	8,8	4,8	5,5	4,9	4,9	6,7	9,2	5,1	4,3	6,6	10,2
Jul - Sep	6,3	11,0	4,5	6,0	5,1	4,8	6,9	9,6	5,9	3,9	6,5	10,7
Ago - Oct	6,1	13,3	4,9	5,7	5,5	4,1	7,0	8,0	6,0	3,0	6,3	11,5
Sep - Nov	6,4	12,7	4,8	5,3	5,3	5,2	7,5	8,1	6,3	3,1	5,9	5,9
Oct - Dic	6,1	11,4	4,9	5,8	5,7	5,4	8,0	9,1	5,6	3,6	6,2	7,3
Nov - Ene	7,2	12,8	5,4	7,1	5,6	6,3	7,8	9,3	6,6	4,3	6,2	7,9

Trimestre Móvil	Coquimbo		La Serena		Ovalle		Valparaíso		Gran Santiago		Rancagua	
	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo Promedio Últimos 5 Años	Tasa Desempleo
Ene - Mar	9,3	11,1	8,5	7,1	7,3	7,3	10,2	10,8	7,2	6,1	6,7	5,9
Feb - Abr	7,6	9,9	9,1	6,8	7,3	7,9	8,7	8,5	7,2	6,6	6,6	6,6
Mar - May	7,5	9,0	8,7	8,2	8,2	8,8	8,4	7,8	7,3	7,1	6,7	6,9
Abr - Jun	7,3	7,9	8,0	8,6	8,1	7,5	7,9	6,9	6,9	6,9	6,6	7,6
May - Jul	7,3	9,9	7,7	7,0	8,1	6,1	7,8	6,6	6,7	6,6	6,9	7,7
Jun - Ago	6,8	10,3	7,7	5,8	7,1	6,5	8,6	6,1	6,8	6,4	7,4	8,5
Jul - Sep	6,7	11,3	8,3	5,5	6,7	7,7	8,9	6,1	6,8	6,2	7,5	9,1
Ago - Oct	7,0	10,1	7,6	5,4	7,6	10,0	8,4	6,6	6,8	6,3	7,3	8,9
Sep - Nov	7,0	8,2	7,4	5,9	7,6	8,8	8,1	7,0	6,5	5,8	6,1	8,6
Oct - Dic	6,6	9,0	6,9	6,6	8,0	8,9	8,0	7,1	6,3	5,6	6,6	8,3
Nov - Ene	7,9	9,2	7,6	8,1	7,2	8,0	9,6	7,1	6,4	5,7	6,4	9,7

Trimestre Móvil	San Fernando		Curicó		Talca		Linares		Concepción		Talcahuano		Lota	
	Tasa Desempleo Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo
Ene - Mar	4,5	3,2	5,3	5,1	8,6	3,9	8,5	8,9	8,4	7,4	10,0	11,8	11,6	12,2
Feb - Abr	4,0	3,8	5,4	3,5	7,7	5,1	8,8	9,5	7,9	6,9	9,5	10,6	11,0	11,8
Mar - May	4,9	4,7	5,8	3,5	7,1	5,9	9,0	8,8	8,0	7,6	9,5	9,1	11,2	9,7
Abr - Jun	6,1	5,6	5,8	4,0	7,5	6,1	9,2	9,6	8,0	6,8	8,6	6,9	10,6	9,9
May - Jul	7,1	4,6	6,3	5,9	7,4	6,0	9,8	10,4	8,2	7,4	8,6	6,8	11,2	10,9
Jun - Ago	5,9	6,0	5,8	5,7	7,3	5,6	10,2	13,2	8,2	6,8	8,8	8,9	10,6	11,9
Jul - Sep	5,1	6,5	6,4	5,8	7,4	6,5	10,7	13,5	7,7	7,9	8,9	9,1	10,6	13,9
Ago - Oct	4,3	6,5	6,1	6,2	7,6	6,5	10,2	12,5	7,2	8,6	9,6	8,2	10,8	13,6
Sep - Nov	4,2	4,6	5,9	6,5	7,4	7,5	9,5	11,1	6,6	7,9	8,7	7,0	11,1	12,7
Oct - Dic	2,8	3,5	5,0	7,0	7,2	6,5	8,5	9,9	7,1	6,4	8,9	5,4	10,6	13,8
Nov - Ene	2,9	3,3	4,4	6,4	7,6	5,1	8,2	9,5	7,7	5,2	8,8	5,5	10,3	13,0

Trimestre Móvil	Coronel		Angol		Temuco		Puerto Montt		Coyhaique		Puerto Aysén		Punta Arenas	
	Tasa Desempleo Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo	Tasa Desempleo o Prom. Últimos 5 Años	Tasa Desempleo
Ene - Mar	11,1	9,3	8,8	9,7	9,9	5,0	3,6	4,7	4,8	4,6	2,5	3,4	2,9	5,0
Feb - Abr	10,7	8,9	8,1	9,3	9,0	5,2	4,2	4,2	3,9	4,5	4,6	3,1	4,7	5,2
Mar - May	10,7	8,7	7,8	8,5	8,2	4,5	4,9	4,8	3,6	5,4	6,0	3,7	4,6	4,5
Abr - Jun	10,2	9,4	7,6	10,5	8,6	3,9	3,7	4,7	3,9	5,5	5,2	3,7	4,3	3,9
May - Jul	10,4	10,5	7,9	11,6	8,5	3,3	4,3	5,4	4,2	5,7	3,5	4,5	4,1	3,3
Jun - Ago	10,5	10,8	8,2	11,5	8,4	3,6	3,6	4,7	3,4	5,0	1,9	4,2	4,0	3,6
Jul - Sep	10,6	11,4	8,3	10,5	7,7	3,7	5,2	4,4	3,2	5,4	1,7	4,6	4,0	3,7
Ago - Oct	10,8	11,9	8,5	8,3	7,6	3,7	4,0	4,2	3,6	4,8	1,2	4,2	3,0	3,7
Sep - Nov	10,6	12,0	8,3	7,6	7,4	3,2	3,7	4,0	4,1	5,1	3,3	4,2	3,6	3,2
Oct - Dic	10,6	11,4	7,6	7,3	7,2	2,7	2,5	4,3	3,8	4,0	4,2	4,2	3,5	2,7
Nov - Ene	10,9	10,7	8,1	8,4	8,0	2,5	3,4	4,1	4,1	4,6	4,0	3,8	3,5	2,5

Fuente: Elaboración Panel con base INE.

Nota: las celdas destacadas muestran cuando la tasa de desempleo supera el promedio de los 5 años anteriores de dicha tasa.

1.5. Otros Mecanismos de Intervención del Programa

Mediante Glosa de la Ley de Presupuestos de cada año, se puede activar el Programa en regiones o comunas que presentan tasas de desempleo superiores al promedio del desempleo nacional.

Para el período de análisis y a nivel regional se tiene la siguiente situación:

Cuadro N°13
Tasa de Desempleo Nacional y por Regiones
2012-2015
(en Porcentaje)

Período	Total País	Regiones															
		Tara pacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Liberador	Mauile	Bio-bío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metro Polítana	Los Ríos	Arica y Parinacota	
2012	Dic - Feb	6,4	4,8	4,9	5,6	6,7	7,9	4,6	5,6	8,0	7,1	3,4	3,7	5,1	6,3	6,7	9,5
	Ene - Mar	6,6	4,8	5,0	5,3	6,8	7,7	4,5	5,8	8,1	8,2	4,2	5,1	3,6	6,6	6,4	8,3
	Feb - Abr	6,5	4,4	5,4	5,0	6,3	7,5	5,5	5,8	8,0	7,4	4,1	5,5	3,1	6,7	5,3	7,5
	Mar - May	6,7	4,9	5,6	4,2	5,7	7,6	5,5	6,4	8,0	8,5	3,4	5,4	3,0	7,0	5,3	6,0
	Abr - Jun	6,6	4,2	4,4	4,1	5,1	7,5	6,4	6,9	8,1	7,9	3,4	5,1	3,0	6,8	5,4	6,0
	May - Jul	6,5	4,6	3,9	3,7	5,3	7,5	6,3	7,0	8,4	8,6	3,5	5,6	3,3	6,5	6,2	5,3
	Jun - Ago	6,4	4,1	4,1	3,9	5,8	7,7	6,5	6,5	8,4	6,8	3,8	4,6	3,4	6,4	6,6	5,0
	Jul - Sep	6,5	4,3	4,8	3,8	6,4	7,2	6,6	6,2	8,4	6,6	3,4	4,1	4,3	6,7	7,0	4,4
	Ago - Oct	6,6	4,3	5,3	3,8	6,7	6,7	6,8	6,2	8,6	6,7	4,0	3,0	4,6	6,8	6,4	4,6
	Sep - Nov	6,2	4,5	4,9	4,4	6,3	6,9	5,7	6,0	7,8	6,9	3,8	3,0	4,3	6,2	6,4	5,0
	Oct - Dic	6,1	3,6	5,5	6,1	5,5	6,7	5,6	5,1	7,9	6,2	4,1	2,6	4,1	6,1	6,6	5,6
Nov - Ene	6,0	4,8	5,4	7,3	5,2	7,4	4,6	5,0	7,6	6,5	3,4	3,4	4,0	5,9	6,7	5,7	
2013	Dic - Feb	6,2	4,4	5,8	6,8	5,7	6,9	4,7	4,5	7,9	7,8	3,1	3,9	3,6	6,4	5,8	5,2
	Ene - Mar	6,2	5,6	5,0	5,4	6,3	7,3	4,4	4,9	8,3	8,3	3,1	4,5	3,0	6,2	4,7	6,2
	Feb - Abr	6,4	6,7	4,8	5,0	7,2	6,6	5,3	4,6	8,0	8,4	3,5	4,5	1,9	6,6	5,2	6,2
	Mar - May	6,4	7,6	5,1	5,4	7,4	6,5	5,9	5,0	8,0	7,5	2,9	4,2	2,7	6,6	5,1	6,9
	Abr - Jun	6,2	7,5	5,1	5,6	7,5	6,8	6,0	5,3	7,4	7,6	3,2	4,2	3,7	6,0	5,5	6,8
	May - Jul	5,7	5,9	5,2	5,6	7,4	6,7	5,4	6,3	7,0	7,3	2,8	4,2	4,8	5,3	5,7	5,8
	Jun - Ago	5,7	6,6	5,2	5,4	6,8	6,8	5,0	6,7	7,0	6,4	3,5	4,7	4,1	5,1	6,4	6,2
	Jul - Sep	5,7	6,1	5,2	5,6	6,5	6,5	4,5	6,8	6,9	6,2	2,9	4,4	4,3	5,5	5,8	4,6
	Ago - Oct	5,8	6,3	6,3	5,7	6,7	6,6	5,1	6,1	7,5	5,9	2,7	4,8	4,2	5,6	5,1	5,0
	Sep - Nov	5,7	5,2	5,9	5,4	6,6	7,1	5,1	5,9	7,3	5,5	2,2	4,6	4,1	5,5	4,8	4,7
	Oct - Dic	5,7	5,9	6,7	5,2	6,1	7,2	4,6	5,6	7,9	5,0	2,7	5,6	3,8	5,3	5,1	4,7
Nov - Ene	6,1	6,7	6,5	6,0	6,1	7,9	5,0	5,2	8,3	5,5	2,7	5,6	2,8	6,0	5,2	5,4	

Período	Total País	Regiones															
		Tara pacá	Antof a gasta	Ata cama	Co quimbo	Valpa raiso	Liber tador	Mau le	Bío bio	Arau cania	Los Lagos	Ay sén	Maga llanes	Metro Poli tana	Los Rios	Arica y Parin acota	
2014	Dic - Feb	6,1	6,5	7,4	6,9	5,7	7,2	4,9	4,8	8,6	5,7	3,9	5,5	2,4	6,0	4,9	5,1
	Ene - Mar	6,5	6,4	6,9	7,8	6,8	7,4	5,7	4,9	8,9	6,2	4,0	4,7	2,0	6,3	4,9	6,4
	Feb - Abr	6,1	5,2	7,7	6,9	6,3	7,0	4,7	5,2	8,4	6,0	4,0	4,3	2,1	6,0	4,2	6,2
	Mar - May	6,3	5,4	7,3	6,9	7,6	7,4	5,0	6,0	8,0	5,9	3,5	4,1	2,8	6,2	4,3	6,7
	Abr - Jun	6,5	6,7	7,0	6,2	7,8	7,2	5,0	6,4	7,6	6,0	3,2	4,3	2,3	6,7	3,8	6,4
	May - Jul	6,5	6,6	5,5	6,6	7,2	7,1	5,3	6,6	7,8	6,1	3,3	3,7	3,2	6,8	4,2	7,0
	Jun - Ago	6,7	6,4	4,8	6,9	6,6	7,2	5,2	7,2	8,2	6,1	3,6	3,4	3,3	7,2	4,5	6,1
	Jul - Sep	6,6	5,3	5,1	7,2	6,6	7,7	5,5	7,0	8,3	6,2	4,1	3,1	3,2	6,8	4,8	6,2
	Ago - Oct	6,4	5,5	5,9	7,1	6,5	7,0	5,6	7,1	8,2	5,9	4,0	3,3	2,2	6,4	5,0	5,9
	Sep - Nov	6,1	5,5	6,0	7,0	7,0	6,9	5,5	6,0	7,4	6,1	4,2	3,4	2,3	5,8	5,6	5,7
	Oct - Dic	6,0	5,5	5,4	5,7	6,9	6,7	5,6	5,7	7,7	6,0	4,1	3,1	2,8	5,9	5,4	5,6
Nov - Ene	6,2	7,0	5,9	4,9	8,1	7,5	5,2	5,0	7,8	6,6	3,8	3,3	2,8	5,9	5,1	5,7	
2015	Dic - Feb	6,1	7,3	6,0	4,1	8,3	7,4	5,1	4,3	8,2	6,8	2,8	3,4	2,8	6,0	4,2	5,6
	Ene - Mar	6,1	7,1	7,6	5,0	7,6	7,5	4,4	4,3	7,8	6,5	2,8	3,9	3,0	6,1	4,4	6,2
	Feb - Abr	6,1	7,3	6,6	6,1	7,2	6,9	5,1	4,6	7,2	5,9	3,1	3,9	4,4	6,4	4,2	5,8
	Mar - May	6,6	7,8	7,0	8,0	7,8	7,0	5,6	4,9	7,6	6,9	3,5	4,2	4,0	6,8	4,5	5,8
	Abr - Jun	6,5	7,6	6,4	7,4	7,5	6,9	5,5	5,9	7,6	7,8	3,1	3,7	3,8	6,7	4,3	4,9
	May - Jul	6,6	6,0	7,0	6,6	7,5	6,9	5,7	6,2	8,0	8,4	3,8	3,4	3,7	6,5	4,4	4,3
	Jun - Ago	6,5	6,4	6,4	5,2	7,0	6,9	6,3	6,5	7,9	7,4	3,8	2,9	3,7	6,4	4,8	4,5
	Jul - Sep	6,4	7,2	6,4	5,5	7,6	6,5	6,7	6,7	8,0	6,2	4,3	3,1	3,8	6,3	4,8	5,0
	Ago - Oct	6,3	7,3	5,3	5,0	7,1	6,7	6,0	6,7	7,9	5,8	3,4	3,2	2,9	6,4	4,9	5,6
	Sep - Nov	6,1	7,1	6,0	4,2	6,6	6,6	5,6	6,9	7,5	6,3	3,2	3,4	3,3	6,0	3,8	5,0
	Oct - Dic	5,8	7,1	6,3	4,6	6,9	6,6	5,2	5,8	6,6	7,2	2,3	3,3	3,2	5,7	4,3	4,9
Nov - Ene	5,8	8,4	7,1	5,7	7,7	6,6	5,7	4,9	6,2	6,9	2,5	3,5	2,8	5,8	3,7	5,6	

Fuente: Elaboración Panel con base INE.

Del cuadro se observa que 12 de 15 regiones, a excepción de Los Lagos, Aysén y Magallanes, han tenido en algún momento tasas de desempleo superiores a la tasa nacional de desempleo, destacando las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Biobío y Araucanía por tener en gran parte del período analizado tasas por sobre el promedio nacional. De estas 12 regiones, el Programa no ha tenido presencia en las regiones de Antofagasta, El Libertador y muy poco en la Región Metropolitana⁴³.

Por otro lado, y para el período 2012-2015, a nivel comunal se tiene que 31 de 33 ciudades con dato de tasa de desempleo han experimentado al menos en alguna ocasión tasas de desempleo por sobre el promedio nacional. Esto se puede ver en al Anexo 7b). Las regiones que han estado siempre por debajo del promedio nacional son Puerto Montt y Coyhaique.

De las 31 ciudades que sí presentan esta situación, 21 de ellas han estado en el Programa (Arica, Iquique, Copiapó, Vallenar, Coquimbo, La Serena, Valparaíso, Viña del Mar, San Antonio, Gran Santiago⁴⁴, Talca, Linares, Chillán, Concepción, Talcahuano, Lota, Coronel, Angol, Temuco, Valdivia y Osorno), y las otras 10, pudiendo haber estado, no lo han hecho (Alto Hospicio, Antofagasta, Calama, Ovalle, Rancagua, San Fernando, Curicó, Los Ángeles, Puerto Aysén y Punta Arenas).

⁴³ La Región Metropolitana tuvo unos pocos beneficiarios el año 2012, pero luego no continuó en el Programa.

⁴⁴ Ídem.

Llama la atención que hay ciudades que permanentemente tienen tasas de desempleo por sobre el promedio nacional y que han estado permanentemente en el Programa, como lo son las ciudades de: Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Lota y Coronel.

1.6. Balance de Activación del Programa

Como hemos vistos en los puntos anteriores, las distintas causales que justifican la activación del Programa efectivamente han ocurrido para el período analizado. A modo de resumen, el Cuadro N°14 a continuación, explicita esta situación.

Cuadro N°14
Balance de Causales de Activación del Programa
2012-2015

	Causal	Ocurrencia en período 2012-2015
(a)	Tasa de desempleo nacional mayor al promedio de los últimos 5 años (Causal 1)	No sucede
(b)	Tasa de desempleo nacional superior a 10% (Causal 2)	No sucede
(c)	a) Tasa de desempleo regional superior a 10% (Causal 3) b) Tasa de desempleo provincial superior a 10% (Causal 3) c) Tasa de desempleo comunal superior a 10% (Causal 3)	a) No sucede b) No hay dato para calcularlo (INE no publica el desempleo provincial pero sí entrega directamente esta información a ProEmpleo). c) Este cálculo es parcial, ya que el INE entrega información solamente para 33 ciudades en todo Chile ⁴⁵ . Ocurre en 22 de 33 ciudades con dato de desempleo de INE, en al menos un trimestre. 13 de esas ciudades han estado en el Programa.
(d)	a) Tasa de desempleo regional mayor al promedio de los últimos 5 años (causal 1 aplicada a regiones) b) Tasa de desempleo comunal superior al promedio de los últimos 5 años (causal 1 aplicada a comunas)	a) Ha sucedido en 11 de 15 regiones en alguna oportunidad, pero 4 de ellas no han estado en el Programa. Otras 3 regiones, Valparaíso, Biobío y Los Lagos no han cumplido este requisito pero igual han estado en el Programa (*). b) De 33 ciudades con información de tasa de desempleo, 26 de ellas cumple con el requisito y el Programa ha actuado en 15 de ellas (**).
(e)	a) Tasa desempleo regional superior a tasa de desempleo nacional (Glosa presupuestaria del Programa) b) Tasa de desempleo comunal superior a tasa de desempleo nacional (Glosa presupuestaria del Programa)	a) 12 de 15 regiones cumplen con este criterio, y el Programa ha estado en 10 de esas 12. Es decir, que mayoritariamente se cumple este requisito. b) 31 de 33 ciudades con dato cumplen con criterio. De ellas, 21 ciudades han estado en el Programa

Fuente: Elaboración Panel.

(*): Seguramente por el cumplimiento de otra causal.

(**): Sólo para el período enero-marzo 2015 – noviembre 2015-enero 2016.

Más adelante, en el análisis de eficacia del Programa se analizará si efectivamente el Programa se activa cuando ocurre alguna de estas causales.

⁴⁵ Algunas de estas tasas de desempleo por ciudad incluyen a otras ciudades, agregándose 5 ciudades más. Por ejemplo Viña del Mar incluye a Con-Con y Talcahuano incluye a Hualpén.

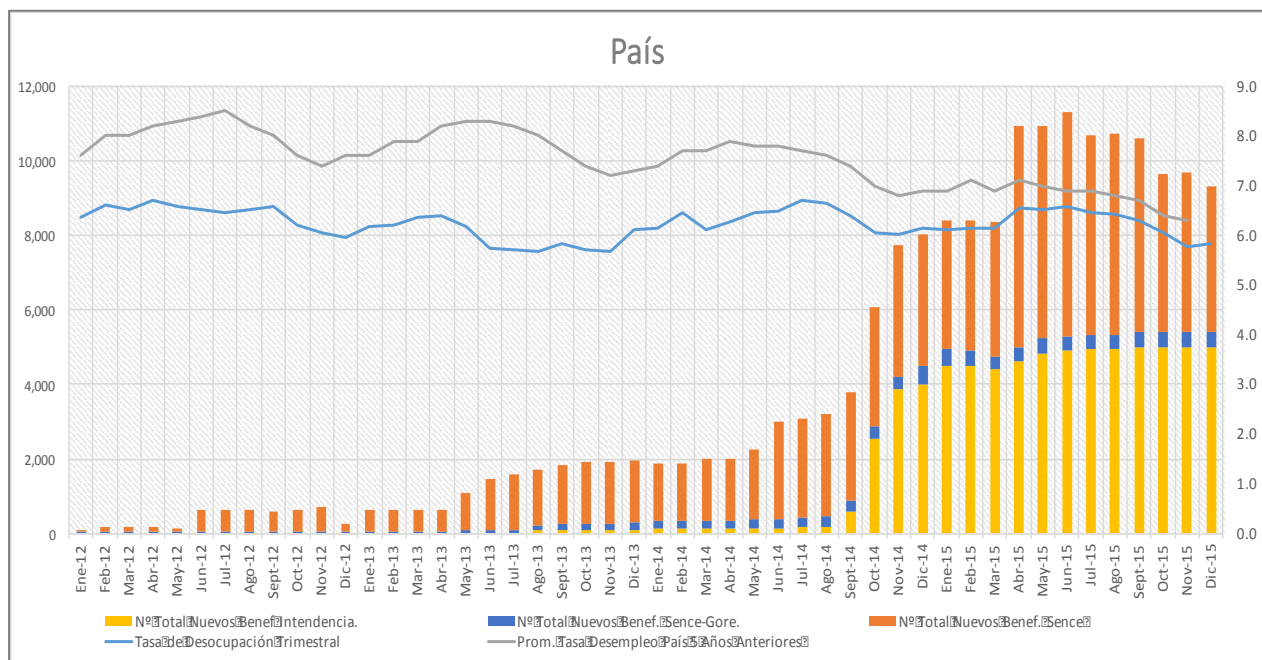
1.7. Análisis de Tasa de Desempleo versus Cupos de Empleo

Debido a que no es posible estimar por parte del Panel la población potencial del Programa, se ha decidido analizar el comportamiento del Programa, específicamente de sus beneficiarios, en relación a la tasa de desempleo, esperando que a un mayor nivel de desempleo, o a un alza en la tendencia del desempleo, se produzca una mayor presencia del Programa (entendida como más cupos de empleo). Para ello, se realiza el ejercicio de comparar la tasa de desempleo y su tendencia con los cupos de empleo asignados a nivel nacional y también para cada región donde actúa el Programa. A continuación se muestran los resultados.

A nivel nacional

El siguiente cuadro analiza el comportamiento de los nuevos beneficiarios que mes a mes son incorporados al Programa. Es necesario especificar que las series de tiempo muestran la evolución acumulativa de nuevos beneficiarios, es decir, la suma mes a mes de todas aquellas personas que se incorporan (y salen) del programa, pero sólo a partir del año 2012, eliminando del análisis todos aquellos casos previos a dicha fecha. La finalidad es poder comprobar si los nuevos beneficiarios, son incorporados acorde a las reglas propias de funcionamiento establecidas en la Ley N° 21.128, artículo 3°.

Figura N°1
Tasa de Desempleo Nacional versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

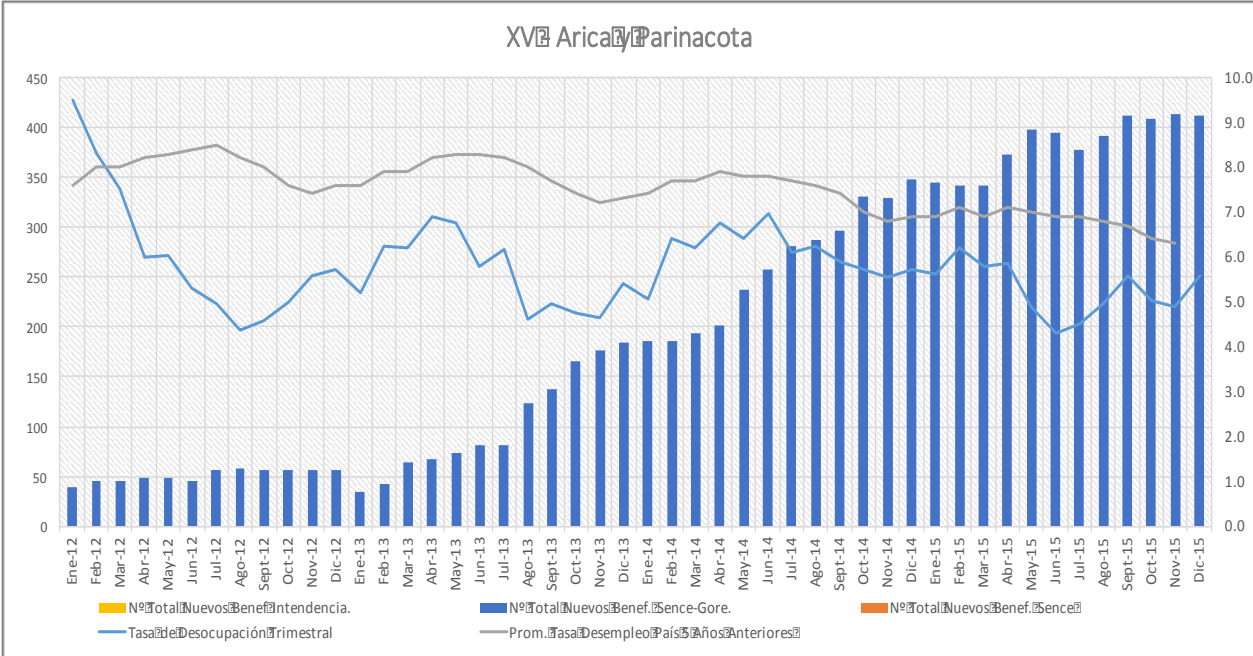
A nivel agregado, es posible apreciar un fuerte incremento de los beneficiarios incorporados a través de la línea Intendencia a partir de octubre de 2014. Lo anterior se ve reflejado específicamente durante el año 2015, representando la línea Intendencia en promedio un 49% del total de los nuevos beneficiarios a nivel nacional. La línea SENCE (GORE) apenas tiene relevancia en cuanto al total de beneficiarios totales a nivel nacional. Cabe destacar además que, para Diciembre del 2015, el total de nuevos beneficiarios incorporados al Programa en el periodo enero 2012–diciembre 2015 representa el 38% del total de beneficiarios existentes a la fecha (9.315 nuevos beneficiarios sobre un total de 24.651).

Ahora bien, no es posible justificar, al menos a nivel agregado, y ciñéndose a los criterios que regulan el funcionamiento del Programa establecidos en la Ley N° 20.128, el fuerte aumento de nuevos beneficiarios debido a causales de desempleo. Si se observa la tasa de desempleo nacional y se compara con la tasa de desempleo promedio de los últimos 5 años, no es posible observar razones que expliquen: (i) un flujo constante y creciente de nuevos beneficiarios para el periodo enero 2012–diciembre 2015; y, (ii) el explosivo aumento de nuevos beneficiarios incorporados a través de la línea Intendencia.

A Nivel Regional

Sin embargo, el análisis debe realizarse a nivel de regiones para poder asegurar si las causales de incorporación de nuevos beneficiarios ha sido o no justificadas para el periodo de análisis.

Figura N°2
Región Arica y Parinacota: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015

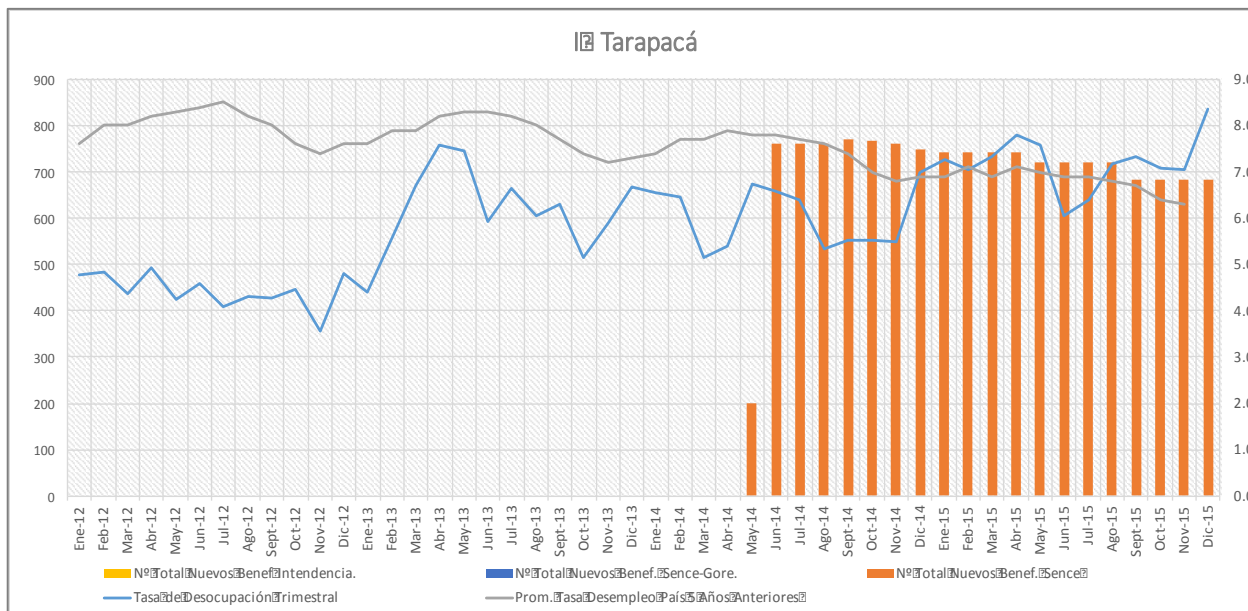


Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

Para la región de Arica y Parinacota se observa que el 100% de nuevos beneficiarios del Programa, para el periodo de estudio, viene dada por la línea SENCE (con financiamiento de GORE). La justificación de nuevos beneficiarios sería posible de entender para los primeros meses del año 2012, fecha en la que la tasa de desempleo regional superaba el promedio nacional de los últimos 5 años y se acercaba al 10%.

Sin embargo, para esta región y acorde a las reglas de funcionamiento del Programa, la incorporación de nuevos beneficiarios de manera creciente en el tiempo (y marcadamente de Agosto 2013 en adelante) no es posible de justificar en términos de desempleo. Tanto la tasa nacional de desempleo como la regional, no exceden el promedio de desempleo de los últimos 5 años.

Figura N°3
Región de Tarapacá: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015

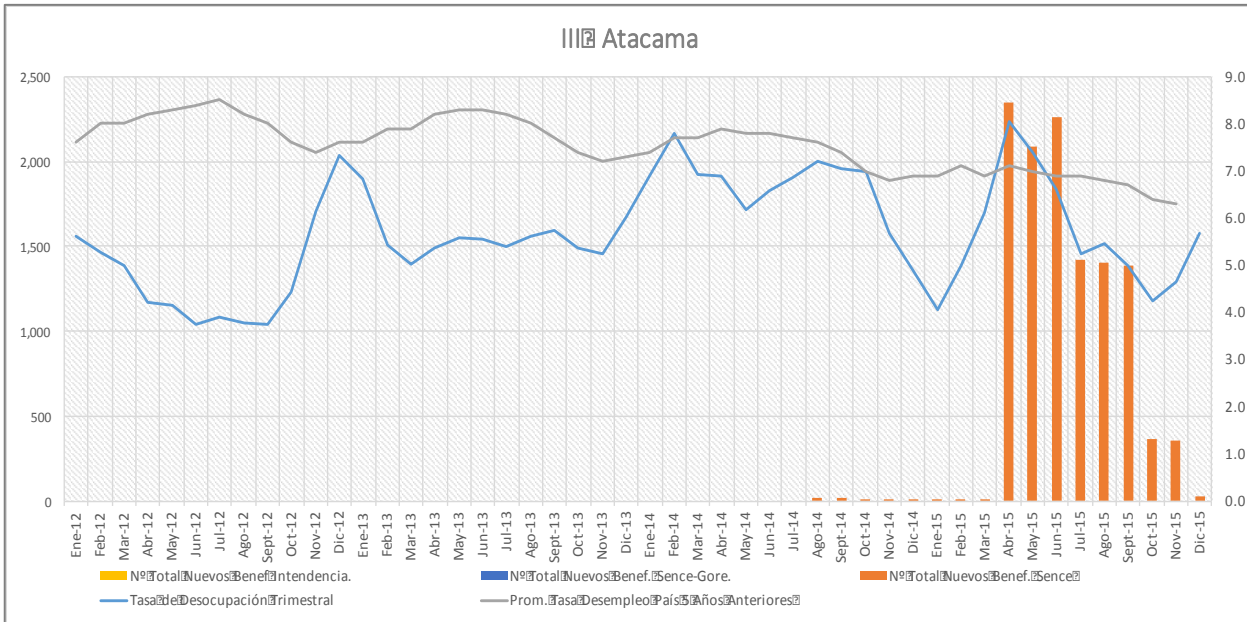


Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

Para el caso de la región de Tarapacá, resulta necesario mencionar que no existen beneficiarios antiguos (previos al año 2012) y que el 100% de todos aquellos nuevos beneficiarios, fueron incorporados a través de la línea SENCE a partir de mayo 2014. A diferencia de los dos casos previamente analizados (País y Región de Arica y Parinacota) el número total de beneficiarios es relativamente estable (no creciente) en el tiempo.

Para analizar este caso es necesario tener en cuenta que la zona se vio afectada por un terremoto durante el mes de abril del 2014, para lo cual se pusieron recursos a disposición de la zona. En estricto rigor, a pesar que la tasa regional de desempleo supera la tasa promedio de desempleo país para los últimos 5 años en el periodo diciembre 2014–mayo 2015, ninguna de las 3 causales que justifican la incorporación de nuevos beneficiarios se cumple. Si bien es cierto que la tasa regional de desempleo se ha incrementado desde el segundo semestre del año 2015 en adelante, resulta necesario destacar que los periodos de alza del desempleo previas (ver por ejemplo el periodo noviembre 2012–abril 2013), no estuvieron acompañados de un igual aumento de nuevos beneficiarios como el observado desde junio 2014 en adelante.

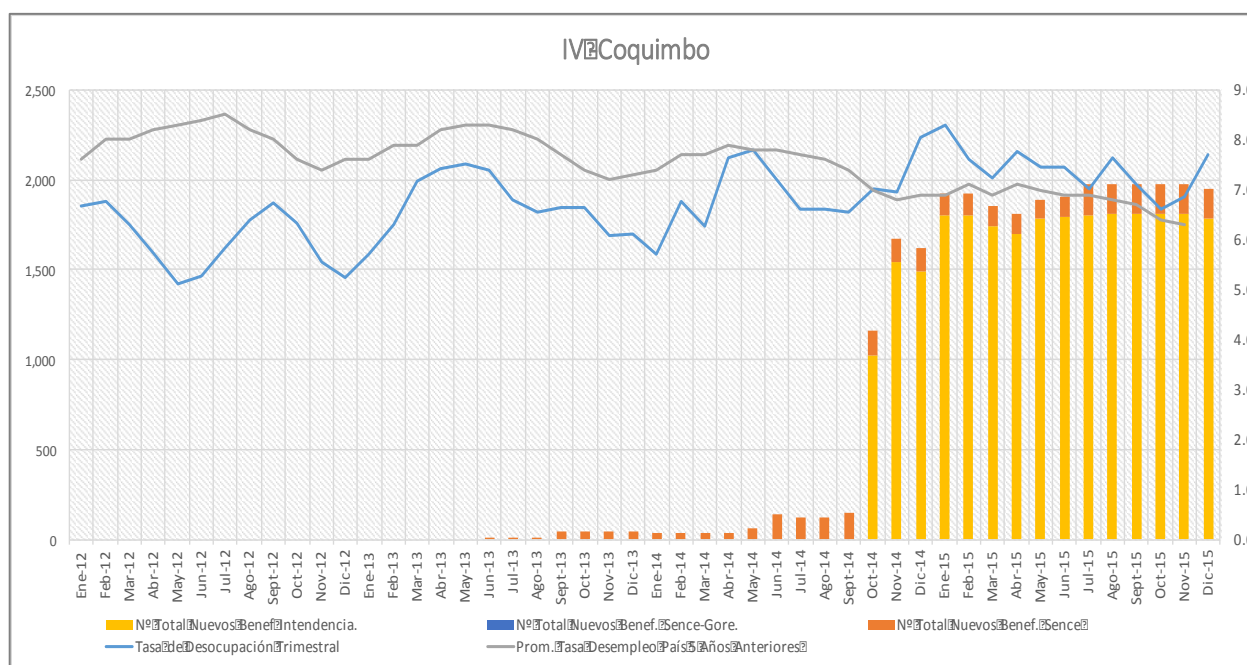
Figura N°4
Región de Atacama: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

La región de Atacama tiene un comportamiento diferente a las regiones previamente analizadas, lo que permite suponer una justificación adecuada para la incorporación de nuevos beneficiarios. Durante el año 2012 al 2014 los beneficiarios no superaban las 200 personas. Sin embargo, es posible apreciar un aumento en el desempleo regional (a partir de enero 2015) a causa de la declaración de zona de catástrofe debido al aluvión que afectó a la región. En respuesta a ello, el Programa actúa un par de meses después (abril 2015) incorporando nuevos beneficiarios. Lo relevante para este caso específico, es que al disminuir la tasa de desempleo regional, el total de beneficiarios que fueron incorporados, también disminuye considerablemente.

Figura N°5
Región de Coquimbo: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

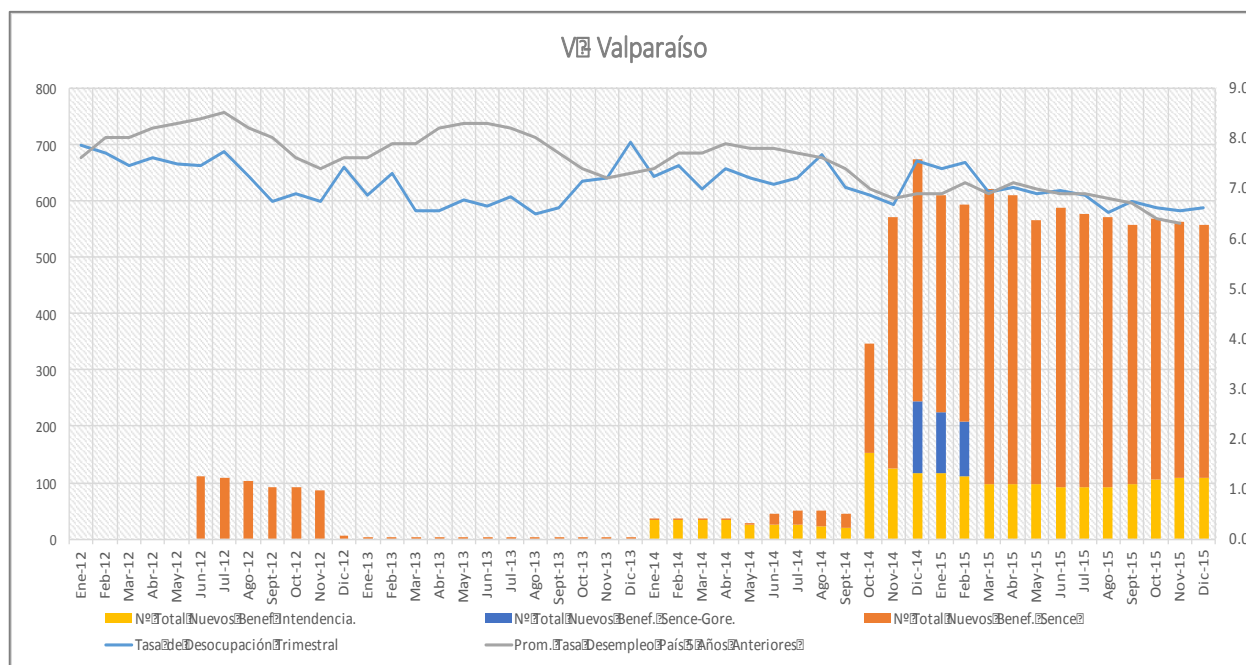
Para el caso de la región de Coquimbo, es posible apreciar un fuerte aumento de nuevos beneficiarios a partir de Octubre 2014 a través de la línea Intendencia. Tal y como se ha descrito previamente, si bien a nivel de tasas de desempleo regional, las reglas de incorporación de nuevos beneficiarios no se cumplen, es posible apreciar que el Programa en esta región responde a la contingencia de alto desempleo de manera razonable. Como antecedente la Región de Coquimbo fue declarada como zona de catástrofe debido principalmente al déficit hídrico que enfrenta.

Esto debido a que: (i) la tasa regional de desempleo supera la tasa promedio nacional para los últimos 5 años; (ii) la tasa nacional de desempleo para el periodo enero 2014–diciembre 2015 es cercana al 6,3% en cambio, para el mismo período la Región de Coquimbo presenta un 7,2%, y, (iii) el 90% del total de beneficiarios durante el año 2015 para esta región, corresponden a “nuevos beneficiarios”, es decir, no se trata de beneficiarios de “larga duración”, sino más bien de beneficiarios incorporados debido a la contingencia de un mayor desempleo marcadamente más alto que años anteriores⁴⁶.

Resulta necesario mencionar que, específicamente para este caso, la revisión de una adecuada aplicación del Programa implicaría analizar el comportamiento de los nuevos beneficiarios para el primer semestre del año 2016 en función de la tasa de desempleo.

⁴⁶ Como se ha mencionado, en estricto rigor, las 3 reglas de accionamiento establecidas en la Ley N° 21.128, artículo 3° para incorporar nuevos beneficiarios no se cumplen tampoco para esta región, sin embargo, es posible evidenciar efectos de alto desempleo y transitoriedad en la incorporación de nuevos beneficiarios al programa)

Figura N°6
Región de Valparaíso: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

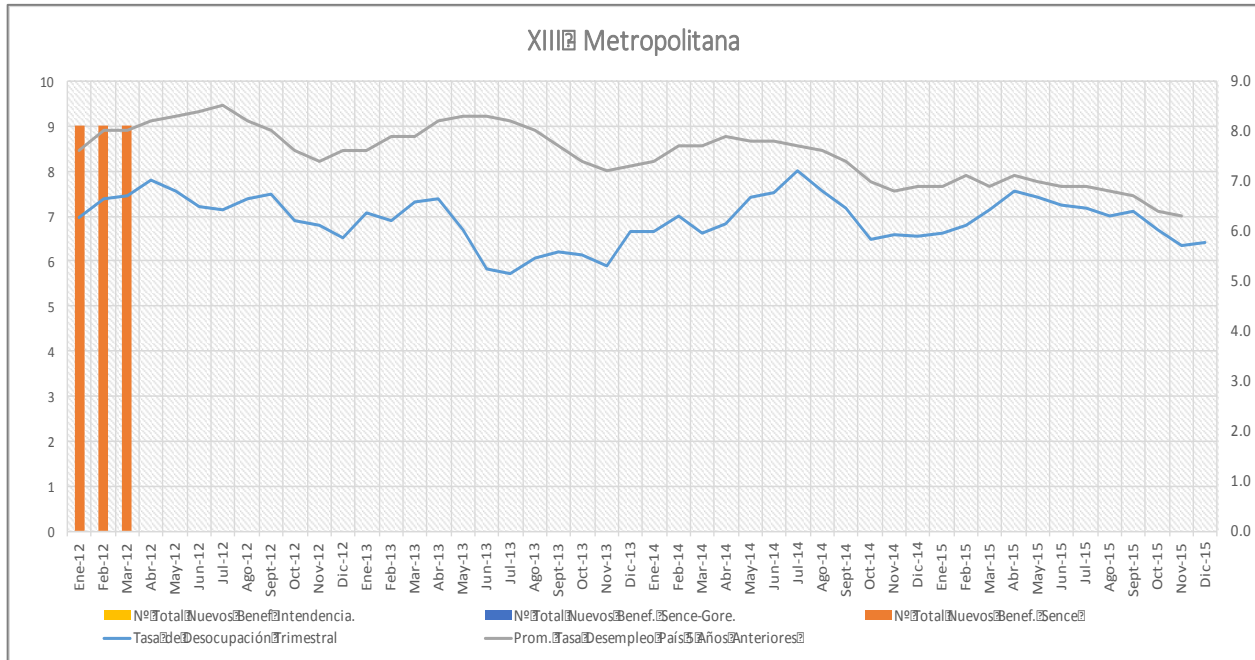
La Región de Valparaíso presenta un fuerte aumento de los nuevos beneficiarios provenientes mayormente de la línea SENCE (en promedio, el 80% del total de nuevos beneficiarios para el año 2015 corresponden a esta línea). El aumento de nuevos beneficiarios se observa con fuerza a partir del mes de octubre 2014.

Ahora bien, resulta relevante responder a la pregunta de si el fuerte aumento de nuevos beneficiarios se justifica acorde a las tasas de desempleo tanto nacionales como regionales. Nuevamente, la respuesta es que si nos ceñimos a las propias reglas del Programa, este aumento no es justificado, al menos teniendo como referencia la tasa de desempleo nacional y regional para el periodo en estudio. Como antecedente se puede señalar que la Provincia de Petorca fue declarada como zona de catástrofe por el déficit hídrico que enfrentó a fines del 2014. Los cupos GORE que se aprecian en el 2014 y 2015 corresponden a dichos beneficiarios, que más tarde son absorbidos por la línea SENCE. No obstante en la mayoría de los cupos nuevos no es posible justificarlo según las reglas de funcionamiento del Programa.

Si bien existe un incremento en la tasa de desempleo regional de octubre a diciembre de 2014 (se pasa de 6,9% a 7,5% de desempleo) es posible apreciar también que, para periodos previos, hubo también incrementos de desempleo similares o mayores (por ejemplo, septiembre 2013 a diciembre 2013 pasa de 6,5% a 7,9% de desempleo), sin que estos necesariamente fueran acompañados por la incorporación de nuevos beneficiarios al programa.

Por otra parte, y más relevante aún, resulta el hecho de que si bien existe un fuerte incremento en el total de nuevos beneficiarios, el total de nuevos beneficiarios representan, a diciembre del 2015, sólo el 29% del total de beneficiarios para esta región.

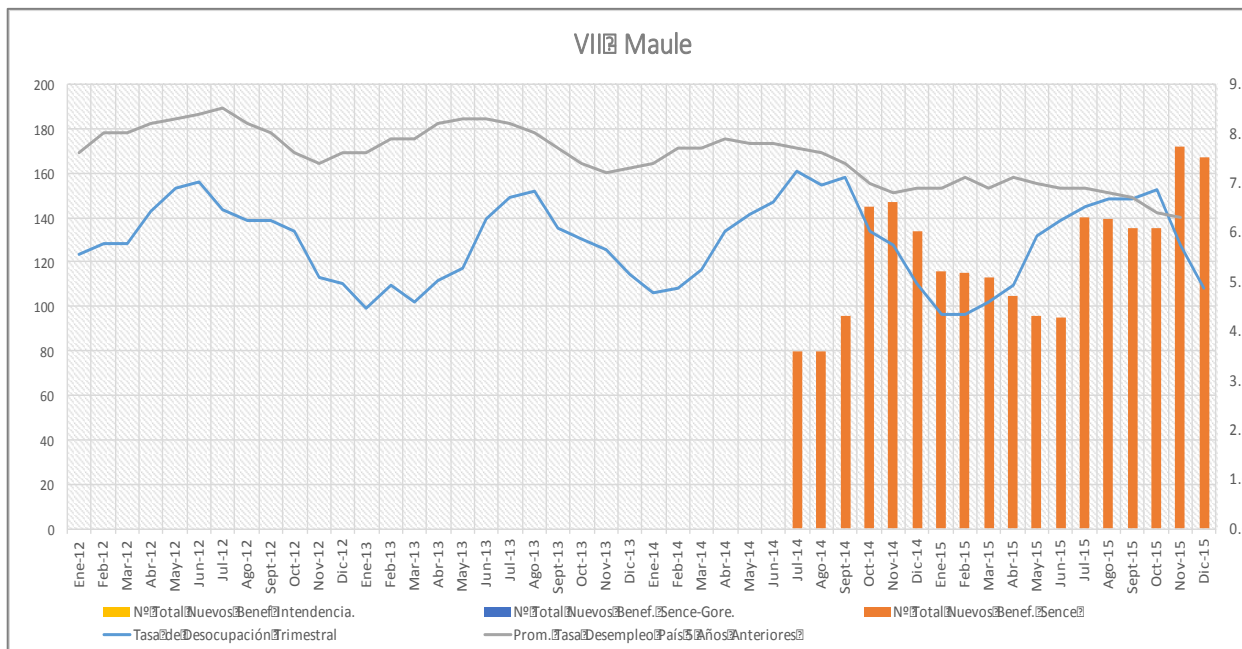
Figura N°7
Región Metropolitana: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

El caso de la Región Metropolitana no reviste mayor análisis dado que la incorporación total de nuevos beneficiarios se circunscribe a los 3 primeros meses del año 2012 y se trata de 9 casos incorporados a través de la línea SENCE.

Figura N°8
Región del Maule: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015

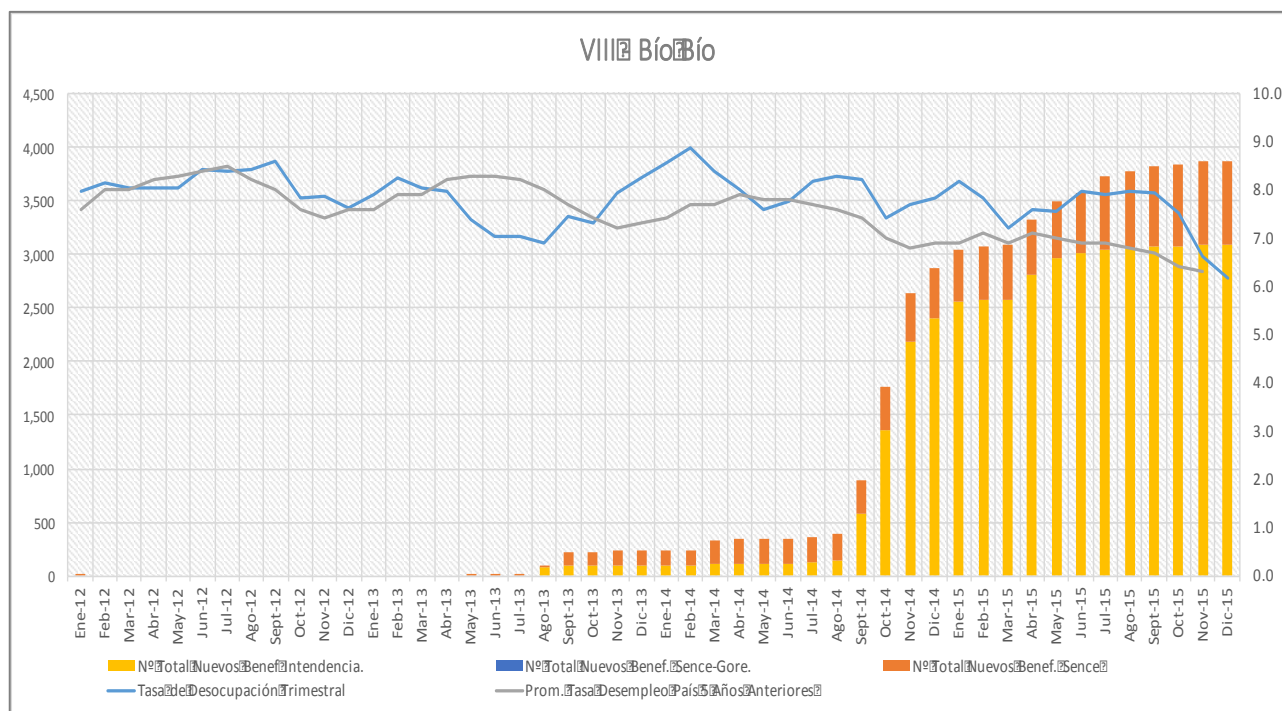


Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

La Región de Maule presenta una lectura similar a la región de Valparaíso, en cuanto a la justificación de incorporar nuevos beneficiarios al programa debido a causales de desempleo. La incorporación de nuevos beneficiarios para el periodo en estudio viene dada en su totalidad por la línea SENCE. Para esta región es posible observar que los ciclos de desempleo son bastante marcados y similares año a año, por lo que no resulta del todo entendible la razón de incorporar nuevos beneficiarios sólo a partir del año 2014, si las dinámicas de alzas de desempleo son idénticas para años anteriores. Al observar la dinámica de los nuevos beneficiarios, es posible notar que existe una disminución para aquellos meses en los que el desempleo efectivamente disminuye (octubre a febrero), para luego volver a incorporar nuevos beneficiarios acorde al alza estacional de desempleo.

Este comportamiento de incorporación de beneficiarios, resulta difícil de justificar desde la óptica de transitoriedad y contingencia a la que apela el Programa, sobre todo entendiendo que los periodos de alzas y bajas de desempleo para esta región son predecibles y estacionales acorde a la naturaleza de su fuente de generación de empleos (sector agrícola). Vale la pena destacar que al mes de diciembre del 2015, el 86% de todos los beneficiarios del Programa correspondían a nuevos beneficiarios.

Figura N°9
Región del Biobío: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015

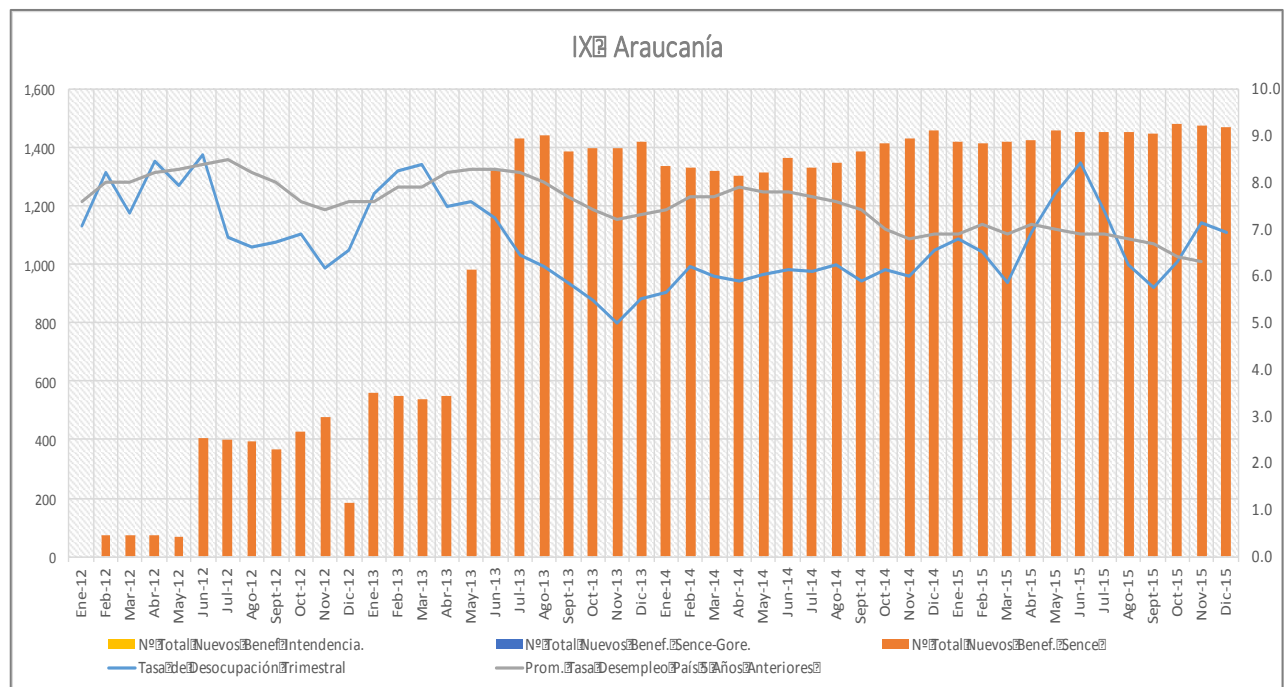


Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

Para la Región del Biobío es posible observar un fuerte aumento de nuevos beneficiarios incorporados fundamentalmente a través de la línea Intendencia. Si bien esta región presenta altas tasas de desempleo, nuevamente no es posible justificar la incorporación de nuevos beneficiarios a través de las causales especificadas por el Programa. Por otra parte, de los datos observados para esta región en particular resulta destacable lo siguiente:

- i) En promedio al año 2015, 6 de cada 10 nuevos beneficiarios que habían sido incorporados a través de la línea Intendencia a nivel país, correspondían a beneficiarios de esta región. Es decir, el notable aumento observado a nivel país de nuevos beneficiarios a través de la línea Intendencia están explicados particularmente por esta región.
- ii) Si bien, comparativamente la región presenta tasas de desempleo constantemente más altas que el resto de regiones, no es posible explicar el fuerte aumento de nuevos beneficiarios, dado que para periodos previos, existieron tasas de desempleo iguales o mayores sin que estas estuvieran acompañadas por una incorporación tan marcada de nuevos beneficiarios como la observada de Septiembre 2014 en adelante.
- iii) A Diciembre del 2015, el total de nuevos beneficiarios incorporados al Programa representaban el 25% del total de beneficiarios para esta región.
- iv) Los datos permiten observar que, la incorporación de nuevos beneficiarios es creciente en el tiempo y no disminuye a pesar de disminuir la tasa de desempleo observada para los últimos meses del año 2015.

Figura N°10
Región de la Araucanía: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



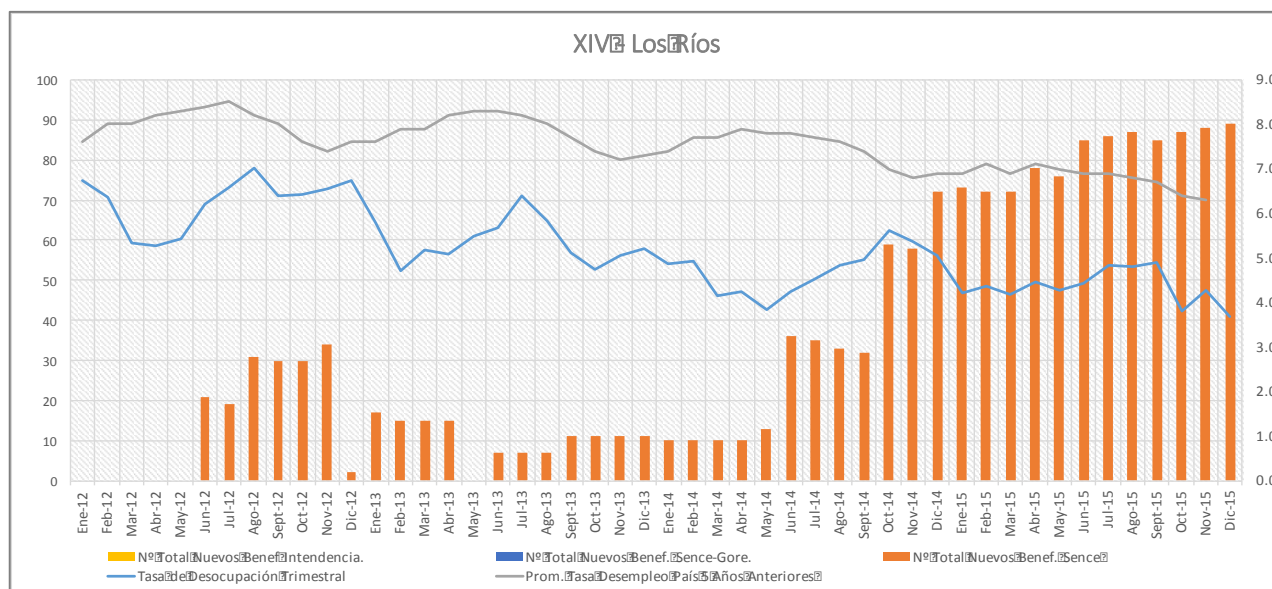
Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

Para la Región de la Araucanía no es posible establecer que los criterios de incorporación de beneficiarios al Programa se cumplan a cabalidad acorde a los datos de desempleo de la región y la tendencia observada de nuevos beneficiarios incorporados desde el año 2012 a la fecha.

En efecto, tanto la tasa de desempleo nacional como la regional no se constituyen como razones suficientes para explicar que al año 2015, en promedio, 1 de cada 3 nuevos beneficiarios incorporados a través de la línea SENCE en el país, haya correspondido a esta región.

Si se observa la tendencia de incorporación de nuevos beneficiarios, esta se mantiene constante a pesar de que la tasa de desempleo mostró modificaciones e incluso tendencias a la baja durante el periodo de análisis. Desde julio del 2013 a diciembre del 2015, el volumen de nuevos beneficiarios incorporados en promedio, representaban el 66% del total de beneficiarios para esta región. Esto, de alguna forma indica que a pesar de las variaciones en la tasa de desempleo, tanto regional como nacional, el volumen de beneficiarios aumentó de manera considerable y se ha mantenido fijo hasta la fecha.

Figura N°11
Región de Los Ríos: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



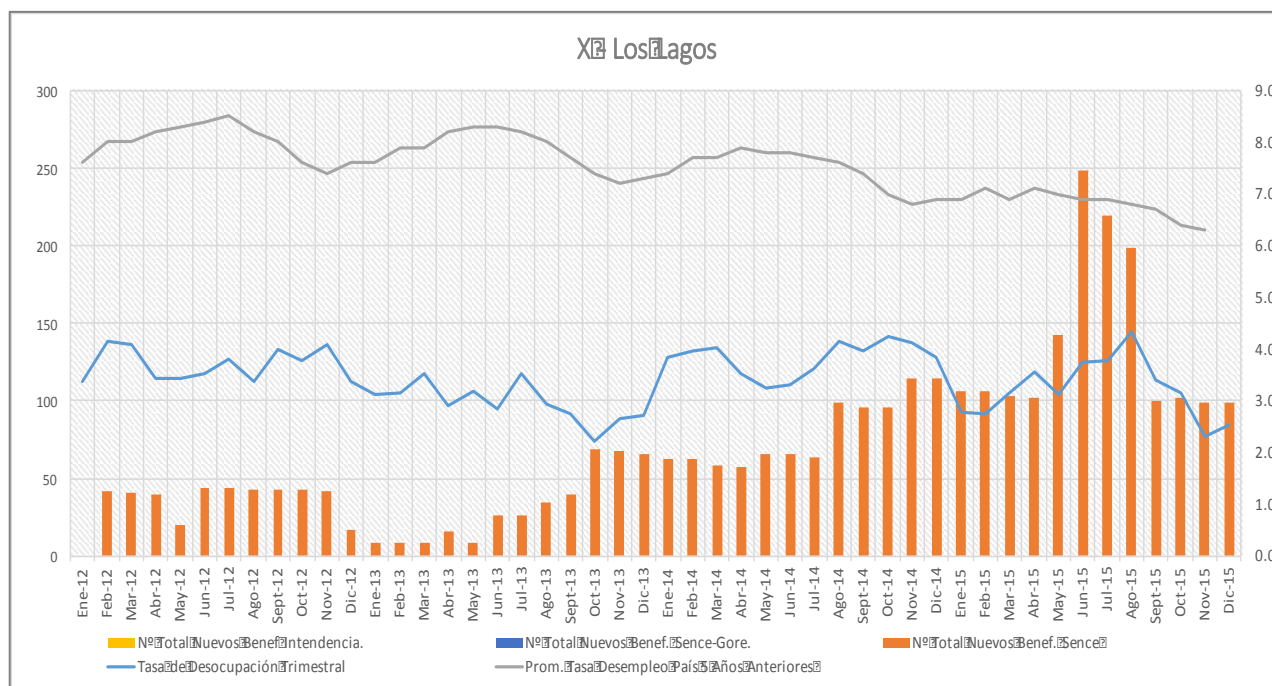
Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

La Región de Los Ríos presenta una de las tasas de desempleo más bajas del país para el periodo de estudio, en comparación al resto de regiones. Pese a esto, se observa una fuerte alza de 100 cupos en la incorporación de nuevos beneficiarios a través de la línea SENCE. Como muchos de los casos anteriores, no es posible justificar esta alza basados en las tasas de desempleo nacional o regional.

Tal como se ha podido apreciar en casos anteriores, han existido periodos de alza de desempleo más elevadas que el periodo donde se aprecia un marcado aumento en la incorporación de nuevos beneficiarios (Julio 2014 en adelante) sin que estos periodos estuvieran acompañados de similares aumentos en el número de beneficiarios totales del Programa para la región. Al buscar tasas de desempleo por ciudades, tampoco es posible encontrar datos que justifiquen esta importante y sostenida alza de beneficiarios para la región de Los Ríos.

En términos de volumen total, a diciembre del 2015, todos aquellos nuevos beneficiarios incorporados durante el periodo de análisis, representan un 20% del total de beneficiarios del Programa.

Figura N°12
Región de Los Lagos: Tasa de Desempleo versus Nuevos Cupos de Empleo
2012-2015



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

Por último, la Región de Los Lagos presenta un patrón de comportamiento de incorporación de nuevos beneficiarios relativamente similar a la Región de Los Ríos. Su tasa de desempleo regional es la más baja de todas las analizadas. Al ver el desempleo por ciudades, tampoco es posible identificar algún centro urbano que, dado su alto nivel de desempleo justifique la incorporación de nuevos beneficiarios en esta región. La erupción del volcán Calbuco en abril del 2015, gatilló la entrega de nuevos cupos de empleo para apaliar los efectos de este desastre natural. No obstante, la explicación de la cantidad de nuevos beneficiarios durante los periodos previos a esta situación, no están claros para el Panel.

Resulta destacable mencionar que para todas las regiones ubicadas al sur de Chile (Araucanía, Los Ríos y Los Lagos), en las que se registran incorporaciones de nuevos beneficiarios para el periodo enero 2012–diciembre 2015, en su totalidad éstas son efectuadas a través de la línea SENCE.

En resumen, podemos afirmar que, si bien, se cumplen algunas causales que justifican la activación del Programa a nivel regional, la creación de nuevos cupos de empleo resulta heterogénea entre regiones, quedando todavía sin explicar qué pasa con los cupos de empleo que no son nuevos, es decir, aquellos que vienen de antes de enero del 2012.

2. EFICACIA Y CALIDAD

En la metodología de Matriz de Marco Lógico, la eficacia es entendida como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida se están logrando los objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello (DIPRES 2015).

Por otro lado, la calidad es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad para responder a las necesidades de los clientes, usuarios o beneficiarios. Se refiere a atributos de los bienes o servicios entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

2.1. Eficacia a Nivel de Resultados Intermedios y Finales: Cumplimiento del Objetivo a Nivel de Propósito y Fin

El Programa Inversión en la Comunidad de acuerdo a la normativa que lo rige y a la manera en que funciona presenta varias particularidades:

- No tiene cuantificada a priori su población objetivo. Esta se define como los beneficiarios efectivos del Programa, los cuales se van incorporando en el transcurso del año. No se pre-establece una población objetivo por el mismo motivo que no se define un presupuesto inicial anual⁴⁷, ya que no se puede saber con anterioridad a que ocurra la contingencia de empleo donde ésta va a ocurrir, de qué magnitud será y cuánto va a durar⁴⁸. En la práctica, es el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo quien decide con la información que dispone, los proyectos que se van a aprobar, y con esto se autoriza: cuándo el Programa entra a un territorio, cuántos son los nuevos cupos de empleo, qué tipo de jornada (media, tres cuartos o completa) tendrán estos nuevos cupos, y, una vez que el proyecto está en funcionamiento, cuándo el proyecto termina.
- Asimismo, la normativa vigente tiene considerada solamente la entrada del Programa a un territorio, es decir, la generación de nuevos cupos de empleo, lo cual por una parte se relaciona con la tasa de desempleo y por otra, con la necesidad local por estos cupos. Es así que el Programa no tiene establecido un criterio de salida, es decir, en qué momento se debe retirar de un territorio y terminar con los cupos asignados a ese proyecto, y es entonces el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo quien toma esta decisión.
- Es así que el logro del Programa consiste solamente en activar cupos de empleo cuando se requieran en la medida que el Comité lo estime necesario⁴⁹. El logro no se refiere a alguna meta respecto al número de beneficiarios (cobertura), como tampoco a generar cambios (positivos) en la población beneficiaria (como podría ser, por ejemplo, que exista algún nivel de empleabilidad, o bien que baje la tasa de desempleo).

Por lo tanto, a nivel de fin, es decir “*contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables*”, el Programa cumple su objetivo de acuerdo a su mandato legal. Además, actúa en situaciones de desempleo en territorios determinados, llegando a la población más vulnerable. Sin embargo, como se verá más adelante, existe un número importante de beneficiarios (42,1% el año 2015) que ha extendido su permanencia en el

⁴⁷ El presupuesto inicial considera recursos para el primer mes de funcionamiento y en el transcurso del año se van haciendo modificaciones presupuestarias en la medida que sean necesarias.

⁴⁸ Aunque se podrían estimar, tomando en cuenta situaciones anteriores y proyectado escenarios de crecimiento económico.

⁴⁹ Hay que aclarar que no todas las comunas solicitan cupos de empleo aunque cumplan con algún requisito de tasa de desempleo, algunas resuelven por otros caminos sus contingencias de empleo. Además, no todas las solicitudes de nuevos cupos de empleo son aprobadas por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo.

Programa más allá de lo que podría durar una contingencia laboral. De hecho, este grupo ha permanecido 6 años y más en el Programa.

En termino de indicadores, el Programa cuenta con un indicador de eficacia a nivel de propósito que apunta a medir la focalización en personas vulnerables.

Cuadro N°15
Indicadores de Propósito en la Dimensión de Eficacia
2012-2015

Nº	Indicador	Tipo	2012	2013	2014	2015
1	Porcentaje de focalización en población vulnerable.	Eficacia/ Producto	72,2%	69,0%	68,2%	67,6%

Fuente: Anexo 2a y 2b.

Si bien el Programa pide como requisito de postulación contar con Ficha de Protección Social, no se establece ningún criterio asociado al Quintil de pertenencia del potencial beneficiario. Por lo tanto, para efecto de medir la focalización en la población más vulnerable que tiene el Programa, se decidió considerar solamente a aquellos beneficiarios que cuentan con FPS y se ubican en los Quintiles I y II. El resultado del indicador nos muestra que éste se ha mantenido en torno a un 70%, con una leve disminución en el tiempo.

Por otro lado, existe un número menor de beneficiarios que no cuenta con FPS, lo que presenta en el Cuadro N°16 a continuación. Esto se produce ya que en casos excepcionales, tales como el aluvión en la Región de Atacama y el terremoto en la Región de Tarapacá, se la liberado el requisito de contar con la FPS, como una manera de agilizar el proceso de instalación del Programa en el territorio.

Cuadro N°16
Número de Beneficiarios por Quintil FPS y Región
2012 – 2015

Región	2012						Total
	I	II	III	IV	V	Sin Ficha	
Tarapacá							
Atacama	106	53	13	7	3		182
Coquimbo	91	45	17	5	2		160
Valparaíso	1.376	990	435	163	29	23	3.016
Maule							
Biobío	3.204	4.715	3.078	1.293	286	27	12.603
Araucanía	1.458	365	74	26	6	2	1.931
Los Lagos	893	381	118	36	5	7	1.440
Metropolitana	163	38	19	6	2		228
Los Ríos	345	199	38	9	1		592
Arica Parinacota	364	304	57	25	7		757
Total	8.000	7.090	3.849	1.570	341	59	20.909
Porcentaje	38,3	33,9	18,4	7,5	1,6	0,3	

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios a diciembre de cada año de ProEmpleo.

Región	2013						
	I	II	III	IV	V	Sin Ficha	Total
Tarapacá							
Atacama	35	40	8	4	3		90
Coquimbo	77	42	21	5	2		147
Valparaíso	532	629	322	133	25	5	1.646
Maule							
Biobío	2.860	4.646	3.063	1.284	283	26	12.162
Araucanía	1.428	656	139	69	11	4	2.307
Los Lagos	309	237	78	29	3	1	657
Metropolitana	5	1					6
Los Ríos	196	167	35	10	1		409
Arica Parinacota	375	345	63	27	8	2	820
Total	5.817	6.763	3.729	1.561	336	38	18.244
Porcentaje	31,9	37,1	20,4	8,6	1,8	0,2	

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios a diciembre de cada año de ProEmpleo.

Región	2014						
	I	II	III	IV	V	Sin Ficha	Total
Tarapacá	78	135	195	193	99	50	750
Atacama	38	43	10	8	3		102
Coquimbo	947	492	256	118	18	5	1.836
Valparaíso	739	829	390	170	30	12	2.170
Maule	71	70	10	7	1		159
Biobío	3.503	5.640	3.618	1.523	319	34	14.637
Araucanía	1.321	733	152	72	11	1	2.290
Los Lagos	268	259	83	31	3		644
Metropolitana							
Los Ríos	204	194	45	10	1	1	455
Arica Parinacota	332	438	91	34	11		906
Total	7.501	8.833	4.850	2.166	496	103	23.949
Porcentaje	31,3	36,9	20,3	9,0	2,1	0,4	

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios a diciembre de cada año de ProEmpleo.

Región	2015						
	I	II	III	IV	V	Sin Ficha	Total
Tarapacá	61	126	188	188	98	21	682
Atacama	34	46	13	10	3		106
Coquimbo	860	753	342	173	42	2	2.172
Valparaíso	519	839	387	170	34	1	1.950
Maule	50	111	18	13	1	1	194
Biobío	3.458	6.211	3.754	1.595	325	25	15.368
Araucanía	1.047	901	180	80	14	1	2.223
Los Lagos	214	249	83	29	3		578
Metropolitana							
Los Ríos	181	204	43	12	1		441
Arica Parinacota	301	494	94	36	12		937
Total	6.725	9.934	5.102	2.306	533	51	24.651
Porcentaje	27,3	40,3	20,7	9,4	2,2	0,2	

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios a diciembre de cada año de ProEmpleo.

Algunos comentarios:

1. La focalización de los cupos de empleos de emergencia está asociada mayoritariamente a los Quintiles I y II FPS para el período 2012-2015.
2. Para el periodo analizado se observa una tendencia al aumento de personas pertenecientes a los Quintiles IV y V. En el año 2012 se consignaron 1.911 casos; para el año 2013 se identifican 1.897 casos; el año 2014 presenta 2.662 y, finalmente, en el año 2015 se presentan 2.839 casos (11,5% del total).
3. La región del Biobío para el año 2015 presenta un total de 1.920 beneficiarios pertenecientes a los Quintiles IV y V (12,5% de beneficiarios de esa región), lo que equivale al 67,6 % del total de beneficiarios de estos Quintiles a nivel nacional.

Por otro lado, a nivel de propósito, es decir “*proyectos intensivos en mano de obra en regiones/comunas con contingencias de empleo son financiados, presentando un beneficio comunitario*”, podemos afirmar que los proyectos de generación de cupos de empleo efectivamente son financiados por el Programa⁵⁰, mientras que el beneficio comunitario lo podemos encontrar en el beneficio que le reporta a una determinada comuna/región contar con estos cupos de empleo en una situación de contingencia de empleo. Para este último aspecto, sin embargo, no se cuenta con algún indicador que permita medir este logro, pero sí se puede identificar las comunas en las que ha actuado el Programa, lo que se presenta a continuación.

Cuadro N°17
Número de Comunas y Beneficiarios por Región
2012-2015

Región	2012		2013		2014		2015	
	Comunas	Beneficiarios	Comunas	Beneficiarios	Comunas	Beneficiarios	Comunas	Beneficiarios
Tarapacá		-	-	-	1	773	1	743
Atacama	5	308	4	128	4	118	8	2.905
Coquimbo	13	278	9	168	15	3.641	15	2.947
Valparaíso	21	3.915	13	1.980	13	3.198	13	2.298
Maule		-	-	-	4	185	4	244
Biobío	27	13.574	33	12.772	36	22.149	36	15.893
Araucanía	32	3.144	32	2.585	32	2.487	32	2.689
Los Lagos	25	2.115	15	858	16	721	19	803
Metropolitana	24	349	7	12	-	-	-	-
Los Ríos	12	877	12	489	12	490	12	489
Arica Parinacota	1	893	4	938	4	1.057	4	1.025
<i>Total</i>	160	25.453	129	19.930	137	34.819	144	30.036

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

Como tampoco está disponible la situación de tasa de desempleo de todas las comunas del país, ni tampoco se cuenta con información respecto de todas las contingencias de empleo, no podemos afirmar ni desmentir que el Programa efectivamente esté llegando a los territorios donde más se necesita, por lo que no podemos cuantificar si la cobertura comunal es suficiente o no.

En el siguiente cuadro se compara el número de comunas beneficiarias respecto del total de comunas por Región donde ha estado el Programa.

⁵⁰ En el Anexo 3 y en el Capítulo 3 de Economía se desarrolla con mayor detalle el tema de financiamiento del Programa.

Cuadro N°18
Número de Comunas Beneficiarias versus Total de Comunas por Región
2012-2015

Región	Total Comunas Por Región	2012		2013		2014		2015	
		Beneficiarias	%	Beneficiarias	%	Beneficiarias	%	Beneficiarias	%
Tarapacá	7		-	-		1	14,3	1	14,3
Atacama	9	5	55,6	4	44,4	4	44,4	8	88,9
Coquimbo	15	13	86,7	9	60,0	15	100,0	15	100,0
Valparaíso	35	21	60,0	13	37,1	13	37,1	13	37,1
Maule	30			-		4	13,3	4	13,3
Biobío	54	27	61,1	33	61,1	36	66,7	36	66,7
Araucanía	32	32	100,0	32	100,0	32	100,0	32	100,0
Los Lagos	30	25	83,3	15	50,0	16	53,3	19	63,3
Metropolitana	52	24	46,2	7	13,5	-		-	
Los Ríos	12	12	100,0	12	100,0	12	100,0	12	100,0
Arica Parinacota	4	1	100,0	4	100,0	4	100,0	4	100,0
<i>Total</i>	280	130	65,8	129	53,1	137	60,1	144	63,2
<i>Total Nacional</i>	345		37,7		37,4		39,7		41,7

Fuente: Elaboración Panel, con base ProEmpleo y SUBDERE.

Como se observa del cuadro, el Programa ha actuado entre el 53,1% (año 2013) y el 65,8% (año 2012) de las comunas en que tiene presencia regional. A nivel nacional, el año 2015 se llegó al 41,7% del total de comunas.

A modo de resumen, y tomando en cuenta las particularidades descritas del Programa, podemos afirmar que éste es un programa de tipo reactivo, ya que reacciona cuando ocurre la contingencia de empleo y se le solicitan nuevos cupos de empleo; es discrecional, ya que para cada contingencia de empleo se decide aprobar o no nuevos cupos, la cantidad de cupos, el tipo de jornada, y la extensión en el tiempo (sin existir criterios preestablecidos), y se adapta a las diversas situaciones que debe enfrentar.

Una manera de establecer el logro del Programa que no considera la normativa vigente podría ser la de relacionar la evolución de la tasa de desempleo (su disminución) con la salida del Programa de un territorio⁵¹. Por ejemplo, se podría establecer que un proyecto termina cuando el desempleo ha vuelto a un nivel similar previo a producirse la contingencia de empleo o ha bajado en cierto porcentaje (o puntos porcentuales). El problema con esta medida es que no todas las comunas cuentan con información de tasa de desempleo⁵².

En la siguiente sección, referida al análisis de eficacia a nivel de componentes veremos que por no existir un límite a la duración de los puestos de trabajo, un número importante de beneficiarios se ha mantenido a lo largo del tiempo en el Programa, excediendo lo que se podría considerar una situación de desempleo cíclico, entendido como contingencia de empleo por el Programa. Si bien esta situación no se contradice con la normativa que rige el Programa, se contrapone con el sentido que da origen y que justifica el Programa, el cual se refiere a subsanar una situación de desempleo cíclico.

⁵¹ Sin perder de vistas los rezagos con se tiene conocimiento de la información en materia laboral, tasa de desempleo, etc.

⁵² Y además, a nivel territorial las realidades dentro de una región o incluso una ciudad pueden ser bastante diversas.

2.2. Eficacia a Nivel de Componentes

Como ya se ha explicado, en el Programa no se puede medir la eficacia en términos de cobertura, dado que la población objetivo se define equivalente a los beneficiarios. Sin embargo, se identificaron 6 indicadores a nivel de componente y subcomponentes de eficacia/producto, los que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N°19
Indicadores de Componentes en la Dimensión de Eficacia
2012-2015

Nº	Indicador	Tipo	2012	2013	2014	2015
<i>Componente 1: Puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo.</i>						
1	Porcentaje de focalización en población desocupada	Eficacia/ Producto	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
2	Porcentaje de focalización en población cesante	Eficacia/ Producto	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
<i>Sub Componente 1.1: Puestos de trabajo provisto por la Línea Intendencia.</i>						
3	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre respecto de los aprobados.	Eficacia/ Producto	100%	100%	100%	Sin información
4	Promedio de meses trabajado por trabajador	Eficacia/ Producto	56,6 meses	67,2 meses	45,5 meses	53,5 meses
<i>Subcomponente 1.2: Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE.</i>						
5	Porcentaje de proyectos terminados con informe de cierre respecto de los aprobados	Eficacia/ Producto	100%	100%	100%	Sin información
6	Promedio de meses trabajado por trabajador	Eficacia/ Producto	57,0 meses	64,8 meses	65,3 meses	76,5 meses

Fuente: Anexo 2a y 2b.

Comentarios:

1. El objetivo del indicador de focalización en población desocupada es el de conocer el porcentaje de trabajadores que viene del sector activo de la economía y que se encontraba desocupado al momento de entrar al Programa⁵³. Sin embargo, ProEmpleo cambia el término de desocupado por desempleado e indica que: *“para efectos del Programa, se entenderá por trabajadores desempleados aquellas personas que no realizan trabajo alguno o se desempeñan en el presente Programa de Inversión en la Comunidad⁵⁴”*. Considerando esta definición el indicador se cumple en un 100% para el período de análisis⁵⁵.
2. En cuanto al indicador de beneficiarios que se encontraban cesantes al momento de entrar al Programa, ProEmpleo informa que no es posible obtener este dato a partir de la información que disponen. Sin embargo, haciendo un cruce con la base de datos del Seguro de Cesantía⁵⁶ se obtiene que durante el periodo comprendido entre enero del 2012 y diciembre del 2015 entraron al programa 14.891 personas (beneficiarios nuevos), de las cuales sólo el 30% poseía alguna cotización durante los 6 meses previos a convertirse en beneficiario del Programa. Lo que implica

⁵³ De hecho, para ser más precisos lo que originalmente se buscó fue estimar el porcentaje de personas cesantes que ingresaban al Programa, peor no fue posible obtener esta información.

⁵⁴ Fuente: correo electrónico con fecha 8 de abril con comentarios a la MML del Programa. Esta definición de persona desempleada se encuentra en el Decreto N°1 de MINTRAB.

⁵⁵ Cuando ingresa un beneficiario nuevo al Programa, este debe realizar una declaración jurada simple en la que asegura que se encuentra desempleado. Además la persona debe estar registrada en la OMIL como desocupada.

⁵⁶ Esto lo gestionó directamente DIPRES.

que para el grueso de beneficiarios nuevos es imposible determinar si se encontraban ocupados o no. Además, la información que entrega el seguro de cesantía da cuenta solamente de los trabajadores formales con contrato de trabajo, y deja fuera a los trabajadores por cuenta propia.

Cuadro N°20
Beneficiarios Nuevos con Cotizaciones entre 1 y 6 meses Previo a Entrar al Programa
2012-2015

Cotizaciones	N° Beneficiarios	%
Sin cotización	10.430	70,0
1	1.008	6,8
2	813	5,5
3	620	4,2
4	529	3,6
5	487	3,3
6	1.004	6,7
Total	14.891	100

Fuente: Elaboración MINTRAB en base a información Seguro de Cesantía.

Debido a que el Panel no contó con la información necesaria para identificar el porcentaje de beneficiarios que veían de una situación de desempleo o cesantía, no es posible afirmar que el Programa es eficaz en la provisión de sus componentes, ya que no sabemos si realmente está absorbiendo mano de obra desocupada o cesante.

3. Para la Línea Intendencia existe un alto porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre respecto de los proyectos aprobados, ya que esto es un requisito obligado para los proyectos. Para el año 2015 este resultado no está todavía disponible ya que aún hay proyectos que se encuentran pendientes a la espera su ficha de cierre.
4. Para la Línea SENCE existe un alto porcentaje de proyectos terminados con informe de cierre respecto de los proyectos aprobados, ya que esto es un requisito obligado para los proyectos. Para el año 2015 este resultado no está todavía disponible ya que aún hay proyectos que se encuentran pendientes a la espera de su informe de cierre.
5. Para calcular el promedio de meses trabajado por beneficiario se usó el siguiente criterio: se hace el corte a diciembre de cada año, con el total de meses trabajados por todos los trabajadores, y luego este valor se divide por el número de trabajadores también a diciembre de cada año para sacar un promedio por trabajador⁵⁷. A continuación, se analizará la duración de los puestos de trabajo del Programa.

2.2.1. Duración de los Puestos de Trabajo

Dado que en el Programa no existe un criterio preestablecido de salida de los beneficiarios, y es el Comité de Seguimiento de Programa de Empleo quien finalmente decide cuándo un proyecto deja un territorio, es que parece adecuado analizar la duración de los puestos de trabajo. Esto nos permitirá identificar

⁵⁷ Fuente: correo electrónico con fecha 8 de abril con comentarios a la MML del Programa.

situaciones en que los puestos de trabajo se han extendido en el tiempo más allá de lo que se pueda estimar que dure una contingencia de empleo.

Para ello, se han tomado los trabajadores al mes de diciembre de 2015 y se han calculado los meses hacia atrás en que figuran como beneficiarios del Programa⁵⁸. Esto es posible, ya que los trabajadores se pueden identificar por su RUT. El siguiente cuadro presenta los resultados para diciembre 2015.

Cuadro N°21a
Número de Trabajadores Año 2015
por Región y Tiempo de Permanencia en el Programa

Cantidad de Años en el Programa (**)	Región										Total
	I	III	IV	V	VII	VIII	IX	X	XIV	XV	
Menos de 1	23	2.797	1.625	374	118	1.410	417	155	48	130	7.097
entre 1 y 2	720	7	1.022	408	97	2.481	220	47	49	196	5.247
entre 2 y 3	-	-	29	1	-	210	952	41	6	99	1.338
entre 3 y 4	-	1	-	16	-	-	218	14	3	36	288
entre 4 y 5	-	3	2	7	-	185	534	44	61	31	867
entre 5 y 6	-	9	38	94	-	1.847	97	324	135	14	2.558
6 y más	-	88	231	1.398	29	9.760	251	178	187	519	12.641
Total	743	2.905	2.947	2.298	244	15.893	2.689	803	489	1.025	30.036

Fuente: Elaboración Panel con base a información entregada por ProEmpleo.

(*): Se calcula desde el último mes que el beneficiario participó en el Programa el año 2015.

Cuadro N°21b
Porcentaje de Trabajadores Año 2015
por Región y Tiempo de Permanencia en el Programa

Cantidad de Años en el Programa	Región										Total
	I	III	IV	V	VII	VIII	IX	X	XIV	XV	
Menos de 1	3,1	96,3	55,1	16,3	48,4	8,9	15,5	19,3	9,8	12,7	23,6
entre 1 y 2	96,9	0,2	34,7	17,8	39,8	15,6	8,2	5,9	10,0	19,1	17,5
entre 2 y 3			1,0	0,0		1,3	35,4	5,1	1,2	9,7	4,5
entre 3 y 4		0,0		0,7			8,1	1,7	0,6	3,5	1,0
entre 4 y 5		0,1	0,1	0,3		1,2	19,9	5,5	12,5	3,0	2,9
entre 5 y 6		0,3	1,3	4,1		11,6	3,6	40,3	27,6	1,4	8,5
6 y más		3,0	7,8	60,8	11,9	61,4	9,3	22,2	38,2	50,6	42,1
Menos de 2	100,0	96,5	89,8	34,0	88,1	24,5	23,7	25,2	19,8	31,8	41,1
2 y más	0,0	3,5	10,2	66,0	11,9	75,5	76,3	74,8	80,2	68,2	58,9

Fuente: Elaboración Panel con base a información entregada por ProEmpleo.

⁵⁸ Se evaluaron diversas maneras de presentar la información, y esta resultó ser la más clara.

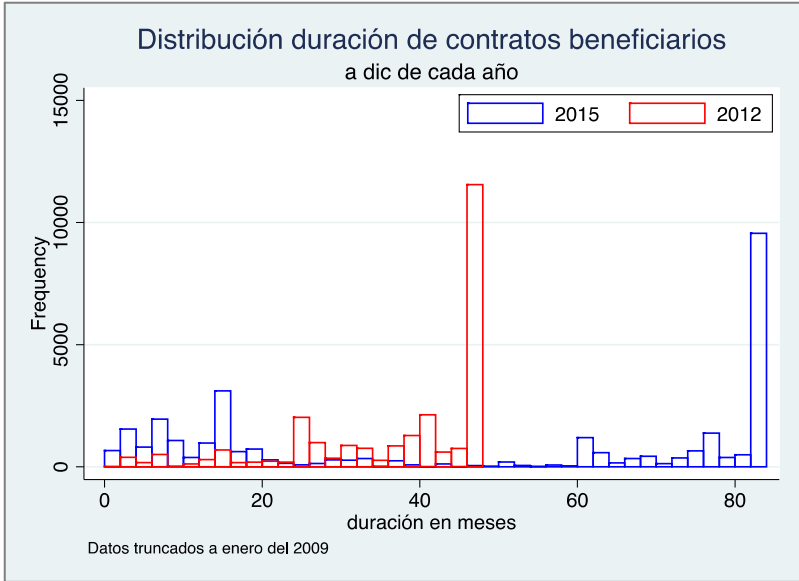
De acuerdo a los cuadros anteriores se puede observar que el Programa está distribuido entre un grupo de beneficiarios de corta duración, alrededor de un 41,1% que no lleva más de dos años en el Programa, y un grupo de larga duración, con un 42,1% de beneficiarios con una antigüedad de más de 6 años en el Programa, quedando un 16,8% de beneficiarios entre 2 y 6 años de antigüedad.

Este resultado es importante, ya que la justificación del Programa apunta a resolver una situación de desempleo cíclico, el cual, por definición, no debiese extenderse en el tiempo. Si se estima que una contingencia de empleo –cíclica- no dura más de un par de años, entonces alrededor de un 41% de los beneficiarios está atendido de manera correcta por el Programa.

Sin embargo, cuando los puestos de trabajo se extienden en el tiempo, entonces el Programa no está atendiendo a la población sujeta a una situación de desempleo cíclico. Por el contrario, es muy probable que esté considerando una situación de desempleo estructural. Esta situación es preocupante, ya que el porcentaje de beneficiarios que lleva más de dos años en el Programa es alrededor del 60%. Esto ocurre en las Regiones de Valparaíso (66,0%), Biobío (75,5%), Araucanía (76,3%, con un porcentaje alto entre 2-3 años), Los Lagos (74,8%, con un porcentaje importante entre 5-6 años), Los Ríos (80,2%) y Arica y Parinacota (68,2%). En el mismo sentido, si se consideran los trabajadores que se encontraban trabajando a diciembre del 2015 (24.651 en ese mes), esa data permite ver que sólo el 8% (1.991) tenía una antigüedad laboral inferior al año.

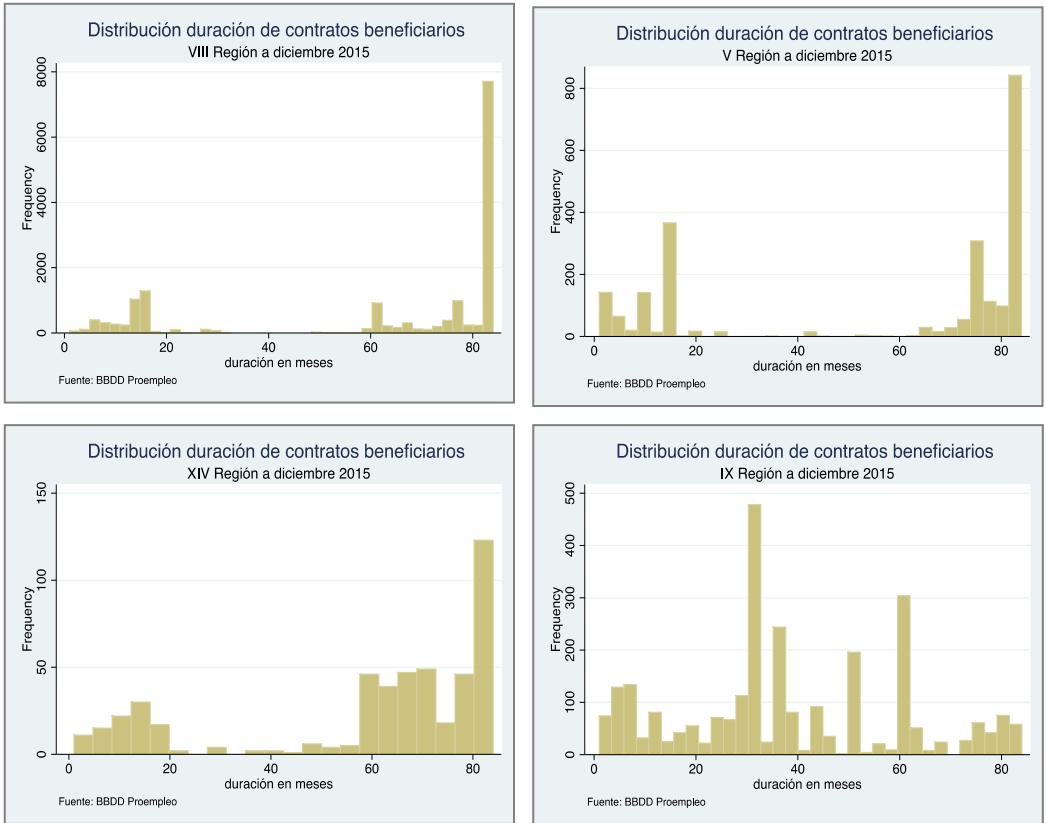
Las siguientes figuras presentan la distribución de personas por antigüedad en el Programa, medida en meses. Se muestra además la distribución para 4 regiones importantes para el Programa.

Figura N°13
Distribución de Antigüedad de los Beneficiarios a Diciembre 2012 y Diciembre 2015 Total País
(en meses)



Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios a diciembre de cada año de ProEmpleo

Figura N°14
Distribución de Antiquedad de los Beneficiarios a Diciembre 2015 Regiones V, XV, IX y VIII
(en meses)



Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios a diciembre 2015 de ProEmpleo.

De los cuadros y gráficos se constata que el no contar con un criterio de salida de los beneficiarios ha permitido que éstos permanezcan en el Programa un período extenso de tiempo⁵⁹, lo cual no se contradice con la normativa vigente del Programa que no considera cláusulas de salida de los beneficiarios, aunque sí se contrapone con la justificación del Programa que apunta al desempleo cíclico, y por esa razón los empleos de contingencia son temporales en el tiempo.

⁵⁹ Posiblemente hay otras razones por las cuales los beneficiarios permanecen en el tiempo en el Programa. Lo que se quiere decir, es que el hecho de no contar con una cláusula de salida, valida esta situación.

Cuadro N°22
Antigüedad Promedio Total de los Beneficiarios del Programa

	2012	2013	2014	2015
Línea Intendencia				
Meses	57,6	68,3	47,4	54,6
Años	4,8	5,7	4,0	4,6
Línea SENCE				
Meses	58,0	65,5	66,1	77,0
Años	4,8	5,5	5,5	6,4
Total Programa				
Meses	56,8	65,5	57,6	67,0
Años	4,7	5,5	4,8	5,6

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo.
Considera los beneficiarios a diciembre de cada año.

2.3. Cobertura y Focalización del Programa

El análisis de cobertura se hará en tres partes. Primero se analizarán los beneficiarios de acuerdo a su sexo. En segundo lugar se revisará situación de los beneficiarios por rango de edad. Y en tercer lugar, el análisis se hará por cada una de las líneas Intendencia y SENCE.

2.3.1. Beneficiarios por Sexo

El siguiente cuadro muestra la distribución de beneficiarios por sexo, región y año.

Cuadro N°23
Distribución Beneficiarios por Región y Sexo 2012-2015

Región	Año 2012			Año 2013			Año 2014			Año 2015		
	F	M	Total	F	M	Total	F	M	Total	F	M	Total
Arica	814	79	893	860	78	938	968	89	1.057	930	95	1.025
Parinacota	-	-	-	-	-	-	7	766	773	5	738	743
Tarapacá	298	10	308	127	1	128	115	3	118	1.504	1.401	2.905
Atacama	262	16	278	144	24	168	1.664	297	1.961	2.459	488	2.947
Coquimbo	3.312	603	3.915	1.635	345	1.980	1.981	411	2.392	1.906	392	2.298
Valparaíso	-	-	-	-	-	-	169	16	185	229	15	244
Maule	11.344	2.230	13.574	10.769	2.003	12.772	12.522	2.458	14.980	13.275	2.618	15.893
Biobío	2.566	578	3.144	2.118	467	2.585	2.044	443	2.487	2.268	421	2.689
Araucanía	633	244	877	340	149	489	348	142	490	352	137	489
Los Ríos	1.736	379	2.115	816	42	858	679	42	721	702	101	803
Los Lagos	336	13	349	12	0	12	-	-	-	-	-	-
Metropolitana	21.301	4.152	25.453	16.821	3.109	19.930	20.497	4.667	25.164	23.630	6.406	30.036
Total												

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

Cuadro N°24
Porcentaje Beneficiarios por Región y Sexo
2012-2015

Región	2012		2013		2014		2015	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Arica Parinacota	91,2	8,8	91,7	8,3	91,6	8,4	90,7	9,3
Tarapacá	-	-	-	-	0,9	99,1	0,7	99,3
Atacama	96,8	3,2	99,2	0,8	97,5	2,5	51,8	48,2
Coquimbo	94,2	5,8	85,7	14,3	84,9	15,1	83,4	16,6
Valparaíso	84,6	15,4	82,6	17,4	82,8	17,2	82,9	17,1
Maule	-	-	-	-	91,4	8,6	93,9	6,1
Biobío	83,6	16,4	84,3	15,7	83,6	16,4	83,5	16,5
Araucanía	81,6	18,4	81,9	18,1	82,2	17,8	84,3	15,7
Los Ríos	72,2	27,8	69,5	30,5	71,0	29,0	72,0	28,0
Los Lagos	82,1	17,9	95,1	4,9	94,2	5,8	87,4	12,6
Metropolitana	96,3	3,7	100,0	0,0	-	-	-	-
<i>Total</i>	83,7	16,3	84,4	15,6	81,5	18,5	78,7	21,3

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo 2016.

Al analizar la distribución por sexo de los beneficiarios y por región encontramos que el Programa se caracteriza, en general, por una fuerte tendencia a la feminización dado que:

1. Desde el año 2012 al año 2014 sobre el 80% del total de beneficiarios del conjunto de las regiones corresponden a mujeres. Sólo el año 2015 el porcentaje promedio de las mujeres logra un 78,7%.
2. La Región del Biobío presenta un porcentaje constante de participación de mujeres en el Programa durante el período 2012-2015, alcanzando un promedio de 83,7%.
3. El hecho que el Programa tenga una alta presencia de mujeres en la Región del Biobío es relevante, dado que ésta región, para el período evaluado, concentra el 56,9% del total de beneficiarios del país, y el 47,6% del total de mujeres del país.
4. Para el año 2015 la región del Biobío representa el 52,9% del total de beneficiarios del conjunto de las regiones participantes del Programa y su representación femenina alcanza al 83,5%, lo que equivale a decir que el 44,1% de las mujeres del Programa se ubican en esa región ese año.
5. A nivel total, la tasa de participación masculina del Programa alcanza un 21,3% para el año 2015. Esa cifra ha experimentado un alza de 5 puntos porcentuales desde el año 2012, en donde la tasa de participación masculina era de un 16,3%.
6. El año 2015 se logra el máximo de beneficiarios con un total de 30.036 participantes del Programa. Desde el año 2012 la cifra de beneficiarios ha aumentado un 18%.
7. El año 2015 la Región del Maule tiene la más baja tasa de participación masculina a nivel nacional (6,1%), mientras que la Región de Tarapacá tiene la más alta (99,3%).

Cuadro N°25
Porcentaje de Beneficiarias Mujeres por Línea (*)

Región	Año 2012			Año 2013			Año 2014			Año 2015		
	Intendencia	Gore	SENCE	Intendencia	Gore	SENCE	Intendencia	Gore	SENCE	Intendencia	Gore	SENCE
Tarapacá									0,9			0,7
Atacama			96,8			99,2			97,5			51,8
Coquimbo			94,2			85,7	83,8		91,2	83,6		81,9
Valparaíso	72,4		88,7	72,1		89,4	73,7	31,5	92,3	72,2	27,5	92,3
Maule									91,4			93,9
Bío Bío	81,8		84,7	83,4		84,9	82,6		84,5	82,6		84,4
Araucanía	0,0		81,6			81,9			82,2			84,3
Los Lagos	81,5		83,5			95,1			94,2			87,4
Metropolitana			96,3			100,0						
Los Ríos	72,6		72,5			69,5			71,0			72,0
Arica Parinacota		89,9	95,4		91,5	93,9		91,4	93,7		90,9	91,8

Fuente: Elaboración Panel con base ProEmpleo, 2016

(*): Corresponde al porcentaje para cada línea en cada región.

Excepcionalmente, en la Región de Tarapacá, en la cual la participación femenina alcanza al 0,9%, y en la Región de Valparaíso, donde la línea de financiamiento GORE⁶⁰ la participación femenina no supera el 31,5% para el año 2014 y solo 27,5% para el año 2015, el Programa se caracteriza por una alta presencia de mujeres, lo cual ocurre en ambas líneas de ejecución. Es particularmente relevante la participación de mujeres beneficiarias en la Línea SENCE, dado que en la mayoría de las regiones alcanza porcentajes superiores al 80% para los años correspondientes a la evaluación.

Esta alta participación de mujeres en el Programa resulta sorprendente, sobre todo si consideramos que a nivel nacional, la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo es de 48,7% versus 71,3% de los hombres (durante el trimestre octubre-diciembre 2015), y en cuanto las personas ocupadas, las mujeres representan un 41,4% y los hombres un 58,6% del total (octubre-diciembre 2015)⁶¹.

2.3.2. Beneficiarios por Rango de Edad

El siguiente cuadro muestra la distribución de beneficiarios por rango de edad:

⁶⁰ Para la Región de Arica y Parinacota se presenta la línea de financiamiento para el período 2012-2015, y para la Región de Valparaíso para el período 2014-2015.

⁶¹ Fuente: INE

Cuadro N°26
Cantidad de Beneficiarios por Rango de Edad
2012 – 2015

Región	Año 2012						Año 2013					
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 o más	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 o más
I												
III	4	60	83	109	47	5		11	23	62	30	2
IV	4	36	68	100	67	3	2	21	36	58	49	2
V	82	607	928	1.383	861	54	14	206	375	727	597	61
VII												
VIII	308	2.570	3.939	4.395	2.168	194	179	2.195	3.534	4.300	2.303	261
IX	230	750	982	766	384	32	191	637	796	611	333	17
X	165	466	573	548	323	40	17	141	252	268	173	7
RM	6	56	100	115	69	3	1	5	6			
XIV	24	146	232	299	155	21	11	56	90	191	127	14
XV	15	88	237	324	210	19	31	113	235	316	223	20
Total	838	4.779	7.142	8.039	4.284	371	446	3.385	5.347	6.533	3.835	384

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

Región	Año 2014						Año 2015					
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 o más	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 o más
I	23	166	200	225	138	21	13	137	189	228	151	25
III	4	10	18	56	26	4	505	550	567	626	441	214
IV	186	438	487	503	276	71	277	606	726	739	513	86
V	112	330	466	748	645	91	89	280	437	695	666	131
VII	15	45	41	43	33	8	23	45	54	64	48	10
VIII	479	2.608	3.939	4.773	2.806	374	485	2.627	4.052	4.967	3.231	530
IX	119	550	778	658	362	20	106	537	819	750	430	47
X	15	103	197	237	157	12	19	123	196	263	174	28
RM												
XIV	15	49	89	192	127	18	9	52	97	174	134	23
XV	41	135	230	369	249	33	20	121	215	335	271	63
Total	1.009	4.434	6.445	7.804	4.819	652	1546	5.078	7.352	8.841	6.059	1.157

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

De acuerdo a la información entregada por ProEmpleo, la distribución de beneficiarios por rango de edad presenta las siguientes características para el período en evaluación:

1. Para un total de 25.453 beneficiarios para el año 2012, el rango de edad de 35 a 54 años representa el 59,6% del total. Para el año 2013 de un total 19.930 beneficiarios la participación de dicho rango etario también alcanza al 59,6%. Para el año 2014 sobre un total de 25.163 beneficiarios, el rango de edad entre 35 y 54 años alcanza a un 64,7% y, en lo que corresponde al año 2015, de un total de 30.036 beneficiarios la participación del rango referido corresponde al 53,9%. Es en este rango donde se genera la mayor demanda de cupos de empleos de emergencia a nivel regional.
2. Del grupo de 65 y más años a nivel nacional, la Región del Biobío es la que presenta mayor número de beneficiarios, con alrededor del 50% de total nacional.
3. Durante el año 2013 la Región del Biobío tenía un total de 179 beneficiarios en el rango de edad entre 18 y 24 años. Durante los años 2014 y 2015 se produjo un fuerte incremento de beneficiarios en este rango alcanzado para éste último año 485 casos, lo cual casi triplica lo alcanzado el año 2013.

2.3.3. Beneficiarios por Línea de Acción

2.3.3.1. Línea Intendencia

Cuadro N°27
Línea Intendencia, Número de Comunas, Proyectos y Beneficiarios
2012-2015

Región	2012			2013			2014			2015		
	Comunas	Proyectos	Beneficiarios	Comunas	Proyectos	Beneficiarios	Comunas	Proyectos	Beneficiarios	Comunas	Proyectos	Beneficiarios
Tarapacá												
Atacama												
Coquimbo							15	23	1.680	15	104	2.661
Valparaíso	1	50	978	1	32	777	1	37	806	1	40	715
Maule												
Biobío	19	443	5.272	19	271	4.971	22	352	7.169	22	162	7.929
Araucanía												
Los Lagos	25	47	2.013									
Metropolitana												
Los Ríos	12	18	824									
Arica Parinacota												
Total Nacional	57	558	9.087	20	303	5.748	38	412	9.655	38	306	11.305

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

Esta línea tiene un componente estable sostenido por las Regiones de Valparaíso y el Biobío. Durante el 2012 se ejecutaron proyectos en las regiones de Los Lagos y Los Ríos que fueron traspasados a la línea SENCE. Los cupos de Intendencia por lo general complementan las coberturas de comunas que ya posee la línea antes mencionada y durante los últimos años ha sufrido un importante incremento en la Región del Biobío. Durante el año 2014 también se inició la ejecución en la Región de Coquimbo.

La cantidad de proyectos ha cambiado considerablemente entre los años. Es importante destacar la Región del Biobío, que a pesar de poseer menos cantidad de beneficiarios, el año 2012 muestra una mayor cantidad de proyectos, y el 2015 presenta una mayor cantidad de beneficiarios en menos proyectos, con una mayor cobertura, principalmente por que se cambió la duración total de cada proyecto.

2.3.3.2. Línea SENCE

Cuadro N°28
Línea SENCE, Número de Comunas, Proyectos y Beneficiarios
2012-2015

Región	2012			2013			2014			2015		
	Comunas	Proyectos	Beneficiarios	Comunas	Proyectos	Beneficiarios	Comunas	Proyectos	Beneficiarios	Comunas	Proyectos	Beneficiarios
Tarapacá							1	16	773	1	19	743
Atacama	5	42	308	4	18	128	4	24	118	8	48	2.905
Coquimbo	13	61	278	9	33	168	12	59	284	12	41	288
Valparaíso	21	154	2.937	13	51	1.203	11	68	1.459	11	65	1.477
Maule							4	5	185	4	15	244
Biobío	27	334	8.303	27	218	7.801	32	385	7.815	32	228	7.965
Araucanía	32	182	3.144	32	162	2.585	32	175	2.487	32	111	2.689
Los Lagos	25	99	1.910	15	65	858	16	67	721	19	64	803
Metropolitana	24	95	349	7	12	12						
Los Ríos	12	55	804	12	42	489	12	54	490	12	36	489
Arica Parinacota	4	32	935	4	20	960	4	37	1.059	4	22	1.046
Total Nacional	163	1.054	18.968	123	621	14.204	128	890	15.391	135	649	18.649

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

Esta línea posee el grueso de la ejecución del Programa, aunque los dos últimos años la Línea Intendencia ha crecido fuertemente. Durante los años de estudio, SENCE muestra ejecución en todas las regiones que comprende el Programa. Es importante destacar que para la Región de Arica y Parinacota ésta línea ejecuta los aportes que hace el gobierno Regional, así como también ha ejecutado los aportes que hizo el Gobierno Regional de Valparaíso los años 2014 y 2015.

Cabe notar que la cantidad de beneficiarios en las Regiones del Biobío, Valparaíso y Araucanía ha permanecido constante en el tiempo, con un leve descenso respecto a su nivel 2012, condición muy distinta a la que presenta la línea de Intendencia, que se ha incrementado fuertemente.

A menos que exista un situación de emergencia, la línea SENCE tiende a ejecutar los proyectos nuevos en cada una de las regiones. En particular, en los casos de catástrofes naturales opera SENCE debido a que posee una infraestructura instalada para operar de inmediato. Es así como se encuentra la ejecución en la Región de Atacama a causa del aluvión y la Región de Tarapacá respecto al terremoto ocurrido el 2014. De acuerdo a la información disponible no existe un reglamento operativo por parte del Comité de

Seguimiento que establezca la forma, tiempos y procesos que permita establecer criterios normativos para actuar frente a situaciones como las señaladas.

Cuadro N°29
Beneficiarios, Comunas y Proyectos
2012-2015

	<i>Línea Intendencia</i>	<i>Línea SENCE</i>
2012		
<i>Beneficiarios</i>	9.087	18.968
<i>Comunas</i>	57	163
<i>Proyectos</i>	558	1054
2013		
<i>Beneficiarios</i>	5.748	14.204
<i>Comunas</i>	20	123
<i>Proyectos</i>	303	621
2014		
<i>Beneficiarios</i>	9.655	15.391
<i>Comunas</i>	38	128
<i>Proyectos</i>	412	890
2015		
<i>Beneficiarios</i>	11.305	18.649
<i>Comunas</i>	38	135
<i>Proyectos</i>	306	649
% Variación 2015/2012		
<i>Beneficiarios</i>	24,4	-1,7
<i>Comunas</i>	-33,3	-17,2
<i>Proyectos</i>	-45,2	-38,4

Fuente: Elaboración Panel con datos de beneficiarios por cada año, validada por ProEmpleo y filtrado por RUT de beneficiario.

La cantidad de beneficiarios por la línea SENCE ha tenido pocas modificaciones respecto a su nivel 2012. Durante el 2013 sufrió una contracción significativa debido a la disminución de cupos durante el gobierno anterior, lo que se revirtió en los años 2014 y 2015 con el terremoto y aluvión respectivamente. Por otro lado, la línea Intendencia ha experimentado un 24,4% de aumento en la cantidad de beneficiarios explicados particularmente por las Regiones de Coquimbo y Biobío.

Por otro lado, en términos de cobertura del Programa, ésta abarca entre un 4% y 6% de la población potencial, dependiendo de criterios presupuestarios y de contingencia. Como el Programa actúa según requerimiento de las municipalidades, la población objetivo corresponderá de igual forma a la efectiva.

Su evolución durante el periodo de estudio ha sido disímil de un año a otro, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente, donde el Programa ha ampliado sus beneficiarios significativamente en torno a un 18% aun cuando la población potencial no ha crecido más un 1%. Sin embargo este resultado puede mal

interpretarse, pues durante los años previos la cobertura se había reducido importantemente. Tal como se señaló previamente, hay dos fenómenos de fuerza mayor que obligaron actuar en las regiones del norte; pero no está claro el aumento de cobertura en la zona sur cuya tasa de desempleo no ha variado significativamente durante el periodo de estudio.

Cuadro N°30
Cobertura Años 2012-2015

<i>Año</i>	<i>Población Potencial (a)</i>	<i>Población Objetivo (b)</i>	<i>Beneficiarios Efectivos (c)</i>	<i>% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)</i>	<i>% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)</i>
2012	496.201	25.453	25.453	5,1	100,0
2013	474.819	19.930	19.930	4,2	100,0
2014	514.117	25.164	25.164	4,9	100,0
2015	499.522	30.069	30.036	6,0	100,0
<i>%Variación 2012-2015</i>	<i>0,7</i>	<i>18,1</i>	<i>18,1</i>		

Fuente: ProEmpleo

3. Calidad

De acuerdo a DIPRES (2015), la calidad, en el marco de la metodología de marco lógico, corresponde a una dimensión específica del concepto de eficacia. Se entiende la calidad como la capacidad de responder a las necesidades de los clientes, usuarios o beneficiarios. La calidad se refiere a atributos de los bienes o servicios entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

El Programa posee 5 indicadores de calidad, los que se presentan a continuación:

Cuadro N°31
Indicadores de la Dimensión de Calidad
2012-2015

Nº	Indicador	Ámbito	2012	2013	2014	2015
Componente 1: Puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo						
1	Porcentaje de supervisión de beneficiarios del Programa	Proceso	100%	100%	100%	100%
2	Porcentaje de proyectos supervisados	Proceso	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información
Subcomponente 1.1.: Puestos de trabajo provisto por la Línea Intendencia						
3	Cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto	Proceso	100%	100%	100%	100%
Subcomponente 1.2.: Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE						
4	Cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto	Proceso	100%	100%	100%	100%
5	Porcentaje de horas promedio por trabajador/a destinadas a capacitación y apresto laboral	Producto	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información

Fuente: Anexo 2a y 2b.

Comentarios:

1. Los indicadores 1 y 2 se refieren a la supervisión que realiza el Programa. Al respecto, el Programa realiza dos tipos de supervisiones. La primera supervisión, denominada Supervisión a Distancia es más bien de tipo administrativa, y consiste en que la Unidad de ProEmpleo revisa la situación de los postulantes al Programa y el cumplimiento de los requisitos de postulación (si la persona existe y está viva, si tiene Ficha de Protección Social, si su residencia corresponde a la comuna donde postula, etcétera). Por otro lado, ProEmpleo monitorea que los trabajadores/beneficiarios del Programa sigan cumpliendo con los requisitos de permanencia del Programa (que la persona siga viva, que no reciba otros ingresos, etc.). Esta supervisión es permanente, y en el caso de encontrarse algún problema con algún beneficiario, ProEmpleo le informa a los organismos ejecutores para que ellos tomen las medidas correspondientes. Este indicador es del 100% debido a que todos los potenciales beneficiarios y beneficiarios reales están sujetos a esta revisión. Para ello, se realizan cruces con las bases de datos de las siguientes instituciones: Registro Civil, Ministerio de Desarrollo Social, CAPREDENA, Tesorería e IPS. Desde el año 2014 a la fecha, se han actualizado y mejorado los convenios con éstas Instituciones, lo que ha permitido disponer de más antecedentes, mejorando la calidad a las supervisiones que se venían realizando.

En cuanto a la supervisión en terreno, éstas son realizadas por los equipos regionales, tanto de SENCE como Intendencia. En entrevistas a equipos regionales⁶², tanto de la Línea SENCE e Intendencia, se pudo constatar la existencia de una persona responsable y un plan de supervisión en terreno, que consiste en visitar a los beneficiarios en su lugar de trabajo, revisar el libro de asistencia y chequear que los beneficiarios cuenten con los implementos necesarios para llevar a cabo sus tareas. A juicio del Panel, esta actividad es insuficiente dada la cantidad de beneficiarios y la dispersión territorial de los puestos de trabajo, por lo que la supervisión se orienta al cumplimiento de las tareas contratadas, pero no se logra evaluar la efectividad de las mismas. En resumen, no se observa un proceso instalado y desplegado de supervisión, monitoreo y evaluación del Programa en sus distintas etapas que permitan dar cuenta de los alcances y efectividad del mismo.

2. Los indicadores 3 y 4 se refieren al cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto para cada una de las líneas del Programa. Este indicador es, para ambas líneas, del orden del 100% debido a que una vez que se autoriza un proyecto por parte del Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, éste se activa rápidamente, atendiendo además a necesidad de contar con los cupos de empleo en el territorio en una situación de contingencia de empleo.
3. En lo que respecta a porcentaje de horas promedio por trabajador destinadas a capacitación y/o apresto laboral para la Línea SENCE, indicador N°5, ProEmpleo señala que "no existe información para realizar este cálculo"⁶³. Sin embargo, esta información debería estar disponible, ya que los proyectos vía SENCE consideran recursos para capacitación, con un número mínimo de horas por trabajador. Este número mínimo es de 15 horas, las cuales se dedican a capacitación y/o apresto laboral.

El hecho de no contar con un proceso instalado y desplegado de supervisión, monitoreo y evaluación del Programa en sus distintas etapas que permitan dar cuenta de los alcances y efectividad del mismo, impacta en los tipos de trabajo que realizan los beneficiarios.

Es así que una cantidad importante de éstos corresponden a tareas que están subsidiando déficits de personal en diversas reparticiones públicas, tales como escuelas o servicios públicos, y no necesariamente a "obras que presenten un claro beneficio comunitario", tal como lo indica el artículo N°1 del Decreto N°1 de 2010 del MINTRAB. De hecho prácticamente un 40% de los beneficiarios se desempeñan en labores municipales.

El siguiente cuadro muestra un resumen de los tipos de trabajo, destacándose una gran cantidad de beneficiarios "sin información":

⁶² Se realizaron entrevistas a los encargados de los equipos regionales de la Región de Los Lagos y Región de Valparaíso.

⁶³ Fuente: comentarios de ProEmpleo a MML en correo electrónico enviado con fecha 8 de abril.

**Cuadro Nº 32:
Beneficiarios por Tipo de Trabajo a Noviembre 2015**

Sector	Tipo de Actividad							Total	
	Aseo, ornato y áreas verdes	Servicios menores y reparaciones	Manualidades y artesanía	Mueblería y reparaciones	Varios	Sin información	Nº	%	
Municipal	4.460	3.896	102	307	89	613	9.467	39,2	
Jardines, escuelas y liceos	1.376	1.589	18	16	34	136	3.169	13,1	
Municipios	2.833	1.636	82	286	35	460	5.332	22,1	
Salud	251	671	2	5	20	17	966	4,0	
Fiscal	134	207	2	-	16	16	375	1,6	
Otros estado	65	139	1	-	2	6	213	0,9	
Policía	69	68	1	-	14	10	162	0,7	
Social privado	3.636	2.430	423	12	82	34	6.617	27,4	
Uniones sociales	2.056	1.775	409	6	59	26	4.331	17,9	
Iglesias	1.495	576	12	6	16	2	2.107	8,7	
Bomberos	85	79	2	-	7	6	179	0,7	
Otros	120	724	-	-	7	6.855	7.706	31,9	
Varios	83	606	-	-	6	3	698	2,9	
Sin información	37	118	-	-	1	6.652	6.808	28,2	
Total	8.350	7.257	527	319	194	7.518	24.165		
%	34,6	30,0	2,2	1,3	0,8	31,1	100		

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo para el mes de noviembre 2015.

4. ECONOMÍA

4.1. Fuentes y Usos de Recursos Financieros

4.1.1. Fuentes de Recurso Financieros del Programa

El Programa cuenta con un presupuesto propio, el cual está claramente identificado en el presupuesto de ProEmpleo, y corresponde al subtítulo 24 -transferencias corrientes-, ítem 03 -a otras entidades públicas-, asignación 264 -Programa Inversión en la Comunidad-.

Durante el período 2012-2015 el Programa recibe aportes FNDR de los Gobiernos Regionales de Arica y Parinacota (entre 2012-2015), y de Valparaíso (2014-2015). Estos recursos son incorporados al presupuesto vigente de ProEmpleo (subtítulo 13 –transferencias para gastos de capital-, ítem 02 –del gobierno central-, asignaciones 006 –Gobierno Regional de Arica y Parinacota- y 007 –Gobierno Regional de Valparaíso). Estos recursos son ingresados al presupuesto de ProEmpleo e internamente son incorporados al Programa, por lo tanto, no son recursos extra-presupuestarios.

De los recursos que dispone el Programa, una gran parte de éstos son destinados a transferencias para los beneficiarios del Programa, es decir, corresponde al pago de remuneraciones de los trabajadores de los empleos que ofrece el Programa. El resto, son, de acuerdo a lo indicado en Glosa Presupuestaria, recursos destinados a “*solventar gastos de administración y personal de otros organismos públicos por concepto de la ejecución del Programa*”. Estos recursos son transferidos a Intendencias y SENCE para el pago de gastos en personas relativos a la administración del Programa.

Además, se consideran como parte del Programa los gastos de administración que no están en dicha transferencia, y que corresponden a gastos del personal que se desempeña en la Unidad de ProEmpleo y que dedica parte de su jornada al Programa, y el gasto en bienes y servicios de consumo y adquisición de

activos no financieros de la Unidad de ProEmpleo atribuibles al Programa. En Anexo 5 se presentan con mayor detalle estos gastos.

Otro aspecto importante a mencionar, es el hecho que el Presupuesto Inicial del Programa solamente considera recursos para su primer mes de funcionamiento. Así, a medida que surgen contingencias de empleo a lo largo del año se realizan las modificaciones presupuestarias necesarias, de modo de incrementar el presupuesto del Programa. Es por esta razón, que para efectos del análisis de economía del Programa se ha preferido mostrar ambos presupuestos, el inicial y el vigente o final, de modo de ilustrar el significativo incremento presupuestario que experimenta el Programa a lo largo del año, situación que ocurre en todos los años del período 2012-2015.

El hecho que el presupuesto inicial del Programa considere solamente recursos para su primer mes de funcionamiento, produce una situación compleja para la gestión del Programa por parte de ProEmpleo. Esto, ya que en el primer cuatrimestre del año se debe, por un lado, realizar los procedimientos necesarios para solicitar y aprobar recursos ante DIPRES para completar el pago de los proyectos que comenzaron en enero (y que duran entre enero-abril, y los otros que duran entre enero-junio, y además, se deben solicitar y aprobar los recursos necesarios para los proyectos que comienzan en mayo (que duran entre mayo-agosto). Esta situación se repite a lo largo del año en todos los inicios de proyecto, pues los recursos están totalmente disponibles casi cuando hay que pagar los sueldos, con el evidente riesgo de atraso. Es así que en el cuatrimestre mayo-agosto nuevamente se deben solicitar y gestionar los recursos para los proyectos del período septiembre-diciembre (y del semestre julio-diciembre). Esto, además de todo el trabajo permanente que realiza la Unidad de ProEmpleo en cuanto al Programa.

Esta situación permanente de incertidumbre respecto a la disponibilidad de recursos, resulta además engorrosa debido a las diversas etapas que lleva el proceso de autorización de recursos (elaboración de decretos, firmas en MINTRAB, DIPRES, toma de razón en Contraloría, etc.), lo que hace que, especialmente en el primer cuatrimestre, los tiempos sean bastante acotados y se dedique recurso humano a esta labor, los que podrían estar realizando otras funciones y agregando mayor valor al Programa (por ejemplo, con mayor supervisión). En el Anexo 3 de este informe se explica con mayor detalle el mecanismo de autorización y ampliación del presupuesto vigente del Programa.

El siguiente Cuadro muestra las principales fuentes de financiamiento del Programa.

Cuadro N°33
Fuentes de Financiamiento del Programa 2012-2016
Presupuesto Vigente
(Miles de \$ 2016)

Fuentes de Financiamiento	2012		2013		2014		2015		2016 (*)		Variación 2012-2015 (**)
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	57.821.167		52.291.521		59.415.183		81.762.066		27.477.829		41,4
1.1. Asignación específica al Programa	57.569.738	99,6	52.027.648	99,5	59.156.560	99,6	81.545.455	99,7	27.257.896	99,2	41,6
1.1.1. Transferencias	57.046.196	98,7	51.434.266	98,4	58.527.294	98,5	80.596.715	98,6	26.345.646	95,9	41,3
1.1.2. Gasto Administración Instituciones Ejecutoras	523.543	0,9	593.382	1,1	629.266	1,1	948.740	1,2	912.250	3,3	81,2
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29)	251.429	0,4	263.874	0,5	258.623	0,4	216.610	0,3	219.933	0,8	-13,8
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Extrapresupuestarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	0		0		0		0				
Total	57.821.167		52.291.521		59.415.183		81.762.066		27.477.829		41,4

Fuente: Elaboración Panel en base a información entregada por ProEmpleo. Ver Cuadro 5.5 de Anexo 5.

Los puntos 1.1.1 y 1.1.2 sumados corresponden a la asignación del subtítulo 24, específico para el Programa Inversión en la Comunidad.

El punto 1.1.1 corresponde a la transferencia directa a los beneficiarios del programa

El punto 1.1.2. corresponde al gasto de administración que el Programa transfiere a SENCE y a las Intendencias para la ejecución del mismo y que está establecido en Glosa Presupuestaria.

El punto 1.2. corresponde al gasto de administración de ProEmpleo a Nivel Central

(*) Para el año 2016 se considera el Presupuesto Inicial y se suponen las mismas proporciones que se obtuvieron para el año 2015 para estimar el gasto en beneficio y el gasto en administración y personal de la transferencia que hace el programa. (Es sólo una referencia)

(**): Dado que para el año 2016 se utiliza el Presupuesto Inicial, se prefirió calcular la variación entre los años 2012 y 2015.

Como se observa en el cuadro anterior, en el período 2012-2015, más de un 98% de los recursos del Programa se destina a las transferencias o pagos a los beneficiarios. Del resto, alrededor de un 1% se orienta a gastos de administración de las instituciones ejecutoras, y el 0,4% restante cubre los gastos administrativos internos del Programa.

4.1.2. Usos de Recursos del Programa

En lo que respecta al uso de recursos, el siguiente cuadro muestra el gasto devengado del Programa.

Cuadro N°34
Gasto Total del Programa 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

<i>AÑO</i>	<i>Gasto Devengado del Presupuesto</i>	<i>Otros Gastos</i>	<i>Total Gasto del Programa</i>
2012	53.253.017	0	53.253.017
2013	51.771.118	0	51.771.118
2014	57.751.682	0	57.751.682
2015	80.872.004	0	80.872.004
<i>Variación 2012-2015 (%)</i>	51,9	-	51,9

Fuente: Elaboración Panel en base a Pro Empleo y DIPRES.
Ver Cuadro 5.7 y 5.8 de Anexo 5

En lo que respecta a “otros gastos” no se consideraron recursos. Esto, a pesar de que es posible que existan aportes extrapresupuestarios de terceros, como por ejemplo, aportes de municipalidades para cubrir gastos de gestión del Programa que no están consideradas en las transferencias que reciben. Sin embargo, el Panel no tiene información específica de este ítem de gasto y ProEmpleo no cuenta con esta información.

En cuanto al crecimiento del gasto del Programa, ésta ha sido de 51,9%, lo cual se explica por un aumento de los beneficiarios del Programa (4.583 más de beneficiarios en 2015 respecto a 2012), y sobretudo un incremento de 25,8% de la jornada equivalente⁶⁴. A esto se debe agregar el incremento del Ingreso Mínimo Mensual, desde \$182,000 el 2012 (equivalente a \$ 216,580 en moneda año 2016) a \$241,000 el 2015 (equivalente a \$260,280 en moneda año 2016), lo que equivale a un alza de 20,1%, lo que estaría explicando el incremento en los costos del programa.

Para entender el aumento del gasto, es necesario identificar los incrementos por separado, lo cual se presenta en el siguiente cuadro. Para la elaboración de este cuadro se traspasó el gasto administrativo de las instituciones ejecutoras desde “Transferencias” a “Gastos en Personal”. Por lo tanto, el apartado de transferencia sólo incluye lo que se transfiere directamente para el pago de remuneraciones de los beneficiarios del Programa.

A nivel de uso de recursos del Programa, la mayor parte de los recursos asignados se destinan a las transferencias a los beneficiarios, es decir, al pago de remuneraciones para los beneficiarios.

⁶⁴ Debido a que existen tres tipos de jornada, se trabaja con el concepto de jornada equivalente para hacerlas comparables y sumables.

Cuadro N°35
Desglose del Gasto Devengado en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2012-2015
Sólo ProEmpleo
(Miles de \$ 2016)

	2012		2013		2014		2015		Variación 2012-2015	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	689.487	1,3	779.774	1,5	815.466	1,4	1.134.419	1,4	444.933	64,5
Bienes y Servicios de Consumo	38.948	0,1	45.482	0,1	36.725	0,1	27.928	0,0	-11.020	-28,3
Adquisición. de Activos no Financieros	2.186	0,0	2.207	0,0	6.647	0,0	3.630	0,0	1.444	66,1
Transferencia a Beneficiarios	52.522.396	98,6	50.943.655	98,4	56.892.844	98,5	79.706.028	98,6	27.183.632	51,8
<i>Total Gasto Devengado</i>	53.253.017	100	51.771.118	100	57.751.682	100	80.872.004	100	27.618.987	51,9

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES. Ver cuadro 5.9 Anexo 5.

Como se puede observar, en el período de análisis 2012-2015 más del 98% del gasto es destinado a las transferencias a los beneficiarios del Programa. Son justamente estas transferencias las que se han incrementado en términos reales un 51,8%, y explican mayoritariamente el incremento del gasto del Programa para el período analizado.

En lo que respecta a los componentes del Programa, éste cuenta solamente con uno: “puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo”, el cual a su vez tiene dos subcomponentes:

1. Puestos de trabajo provistos por la Línea Intendencia o transferencia directa de recursos.
2. Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE o ejecución de proyectos a través de convenios.

Para efectos de analizar el gasto por componente, y debido a que resulta interesante conocer el gasto del Programa por sus dos líneas de acción, se hará el análisis por subcomponente, lo cual se presenta en el Cuadro N°35.

Del cuadro se observa que la participación de la Línea Intendencia ha ido en aumento en el tiempo, desde 28,1% en 2012 a 41,4%. Esto se debe al aumento de cupos de esta línea, en desmedro de la Línea SENCE.

Cuadro N°36
Gasto de Producción Componente 2012-2015 (*)
(Miles de \$ 2016)

Subcomponentes	2012		2013		2014		2015		Variación 2012-2015	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Puestos de trabajo provistos por la Línea Intendencia	14.757.760	28,1	16.873.396	33,1	19.663.213	34,6	32.978.065	41,4	18.220.305	123,5
Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE	37.764.635	71,9	34.070.259	66,9	37.229.631	65,4	46.727.964	58,6	8.963.328	23,7
<i>Total</i>	52.522.395	100	50.943.655	100	56.892.844	100	79.706.028	100	27.183.632	51,8

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo.

(*): No considera los gastos administrativos del Programa.

4.2. Ejecución Presupuestaria del Programa

En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto inicial del Programa, luego el presupuesto vigente o final, que incluye todas las modificaciones presupuestarias del año, incluido el aporte de los Gobiernos Regionales de Valparaíso y Arica y Parinacota, y finalmente el gasto devengado del Programa.

En primer lugar, el presupuesto inicial representa una fracción pequeña del presupuesto vigente, con un rango entre 6,8% en 2015 y 9,8% en 2013.

En segundo lugar, el gasto devengado es bastante cercano al presupuesto vigente, por sobre el 97%, salvo el año 2012 que llegó a 92,1%. Esto indica que el gasto se ajusta al presupuesto. Los montos no ejecutados pueden deberse a pagos no realizados a beneficiarios debido a ausentismo laboral u otras razones que producen un pago de remuneraciones menor que el estimado.

Cuadro N°37
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

Año	Presupuesto Inicial del Programa	Presupuesto Vigente del Programa	Gasto Devengado	% Gasto Devengado Respecto del Presupuesto	
				Inicial	Vigente
	(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(c)/(b)
2012	4.638.224	57.821.167	53.253.017	1.148,10	92,1
2013	5.146.761	52.291.521	51.771.118	1.005,90	99,0
2014	5.027.758	59.415.183	57.751.682	1.148,70	97,2
2015	5.566.256	81.762.066	80.872.004	1452,9	98,9

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES

4.3. Aportes de Terceros

Para el período de análisis 2012-2015, solamente se consideran los recursos aportados por los Gobiernos Regionales de Valparaíso y Arica y Parinacota, los cuales no son extrapresupuestarios, y que se incorporan durante el año al presupuesto vigente de ProEmpleo, quien, a su vez, lo traspasa internamente al Programa.

Cuadro N°38
Aportes Gobiernos Regionales de Valparaíso y Arica y Parinacota
(Miles de pesos 2015)

Año	GORE Región Valparaíso	GORE Región Arica y Parinacota	Total
2012	0	1.564.005	1.564.005
2013	0	1.873.000	1.873.000
2014	96.774	2.327.884	2.424.657
2015	60.825	2.582.792	2.643.616

Fuente: Elaboración Panel en base a DIPRES.

Es posible que otras instituciones participantes del Programa también realicen aportes, como por ejemplo el caso de los municipios y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, ProEmpleo no cuenta con esta información, y no es posible de estimar por parte del Panel.

4.4. Recuperación de Gastos

Ver indicadores 5 y 8 a continuación.

4.5. Indicadores de Economía

A continuación se presentan los indicadores de economía del Programa. Estos corresponden a tres indicadores de propósito, y tres indicadores por cada subcomponente.

Cuadro N°39
Indicadores de la Dimensión de Economía
2012-2015

	Indicador	Tipo	2012	2013	2014	2015
	Propósito					
1	Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para el programa respecto del presupuesto vigente en transferencias	Economía/ Producto	92,1%	99,1%	97,2%	98,9%
2	Porcentaje de ejecución del presupuesto vigente	Economía/ Producto	92,1%	99,0%	97,2%	98,9%
3	Porcentaje de Gastos de Administración del Programa	Economía/ Producto	0,4% (a) 1,4% (b)	0,5% (a) 1,6% (b)	0,4% (a) 1,5% (b)	0,3% (a) 1,4% (b)
	Subcomponente Línea Intendencia					
4	Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea Intendencia	Economía/ Producto	92,1%	99,1%	97,2%	98,9%
5	Porcentaje de reintegros	Economía/ Producto	7,6%	8,1%	5,2%	2,2%
6	Porcentaje de gastos administrativos de terceros en el Programa, respecto de las transferencias del programa	Economía/ Proceso	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
	Subcomponente Línea SENCE					
7	Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea SENCE	Economía/ Producto	92,1%	99,1%	97,2%	98,9%
8	Porcentaje de reintegros	Economía/ Producto	2,5%	5,1%	0,7%	Sin Información
9	Porcentaje de gastos administrativos de terceros en el Programa, respecto de las transferencias del programa	Economía/ Proceso	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información

Fuente: Ver Anexo 2B.

Comentarios:

1. Los indicadores N°1 y 2 se refieren a la ejecución de las transferencias y del presupuesto vigente respectivamente. Ambos indicadores son bastante similares ya que las transferencias ocupan un porcentaje importante del gasto del Programa (por sobre el 90% para el período analizado). Los indicadores obtenidos son bastante altos y demuestran que la estimación de los montos a transferir es bastante similar a lo que finalmente ocurre, es decir, que el Programa es capaz de estimar de

manera clara los pagos a los beneficiarios. Esto es lo que debiese ocurrir, ya que las remuneraciones está establecidas con anterioridad (se paga el Ingreso Mínimo Mensual proporcional al tipo de jornada, media, tres cuartos, y jornada completa), por lo que su proyección o estimación no debiese estar muy alejada de la realidad.

2. En lo que respecta a porcentaje del gasto en administración respecto del gasto total, indicador N°3, se consideraron dos situaciones:
 - Situación (a) en la que sólo se incluyen los gastos de ProEmpleo (lo que en el Anexo 5 se denomina nivel central). En este caso, el indicador es del orden de 0,3%-0,5% para el período analizado, lo cual es bastante bajo.
 - Situación (b), donde se agrega además el monto asignado por Glosa Presupuestaria para los organismos ejecutores, Intendencias y SENCE. En este caso el indicador aumenta prácticamente en un punto porcentual para cada año analizado, por lo que se puede concluir que los mayores gastos administrativos están en terreno, en los organismos ejecutores, más que en el nivel central del Programa.
3. Los indicadores N°4 y 7 se refieren a la ejecución de las transferencias respecto de cada línea del Programa. En este caso la ejecución también es alta por las mismas razones expuestas para el primer indicador de economía.
4. Los indicadores N°5 y 8 se refieren a porcentaje que representan los reintegros para cada una de las líneas respecto del presupuesto en transferencias. Este porcentaje es bajo ya que son pequeños los montos que no se ejecutan. De todas maneras se debe señalar la manera en que operan estos reintegros. Cuando una parte de las transferencias no se utiliza (por un pago menor de remuneraciones a los beneficiarios del Programa, ya sea por ausentismo, o porque no se completaron los cupos estimados), se transfieren menos recursos a los organismos ejecutores, y este saldo es reutilizado en la transferencia siguiente. A este saldo se le denomina reintegro.
5. Para los indicadores N°6 y 9 referidos a gastos administrativos de terceros en el Programa, ProEmpleo señala que sabe que existen estos recursos, pero no cuenta con información para calcularlos⁶⁵.

⁶⁵ Fuente: comentarios de ProEmpleo a MML en correo electrónico enviado con fecha 8 de abril.

5. EFICIENCIA

5.1. A Nivel de Resultados Intermedios y Finales

El Programa no cuenta con indicadores de eficiencia en los ámbitos de resultados intermedio y finales.

5.2. A nivel de Actividades y/o Componentes

Debido al hecho que los beneficiarios del Programa reciben una remuneración equivalente al Ingreso Mínimo Mensual (IMM), realizar un análisis de eficiencia calculando el costo per cápita de los beneficiarios no resulta ser un ejercicio útil, ya que todos deberían recibir la misma remuneración. Por lo tanto, y como una manera de incorporar las diferentes jornadas de trabajo al análisis, de modo de analizar la situación entre regiones, el ejercicio que se realiza consiste en comparar el costo promedio por beneficiario por región con el IMM para los tres tipos de jornada (media, tres cuartos y completa). Para ello, se ha estimado el gasto promedio mensual por beneficiario, el cual se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N°40
Gasto Per Cápita Mensual por Beneficiario, Región y Línea 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

Región	2012		2013		2014		2015		% Var. 2015/2012	
	Intendencia	SENCE	Intendencia	SENCE	Intendencia	SENCE	Intendencia	SENCE	Intendencia	SENCE
Tarapacá						286,0		308,6		
Atacama		126,9		144,3		145,2		295,9		133,2
Coquimbo		121,8		150,9	227,6	153,1	204,1	181,4		49,0
Valparaíso	195,9	134,1	222,7	167,8	241,1	184,7	245,2	189,7	25,2	41,4
Maule						143,0		154,3		
Biobío	246,4	233,5	262,0	272,8	273,3	278,5	288,4	308,1	17,0	31,9
Araucanía		122,5		141,7		143,0		154,5		26,1
Los Lagos	136,4	122,7		141,7		143,0		164,5		34,0
Metropolitana		121,5		141,5						
Los Ríos	136,6	122,1		141,5		143,0		154,3		26,4
Arica Parinacota		189,9		216,6		212,4		237,6		25,1

Fuente: Elaboración Panel en base a datos de beneficiarios ProEmpleo.

Nota: Los resultados son expresados como el gasto promedio mensual por trabajador con independencia de su jornada de trabajo duración de contrato, para todos los beneficiarios en el año.

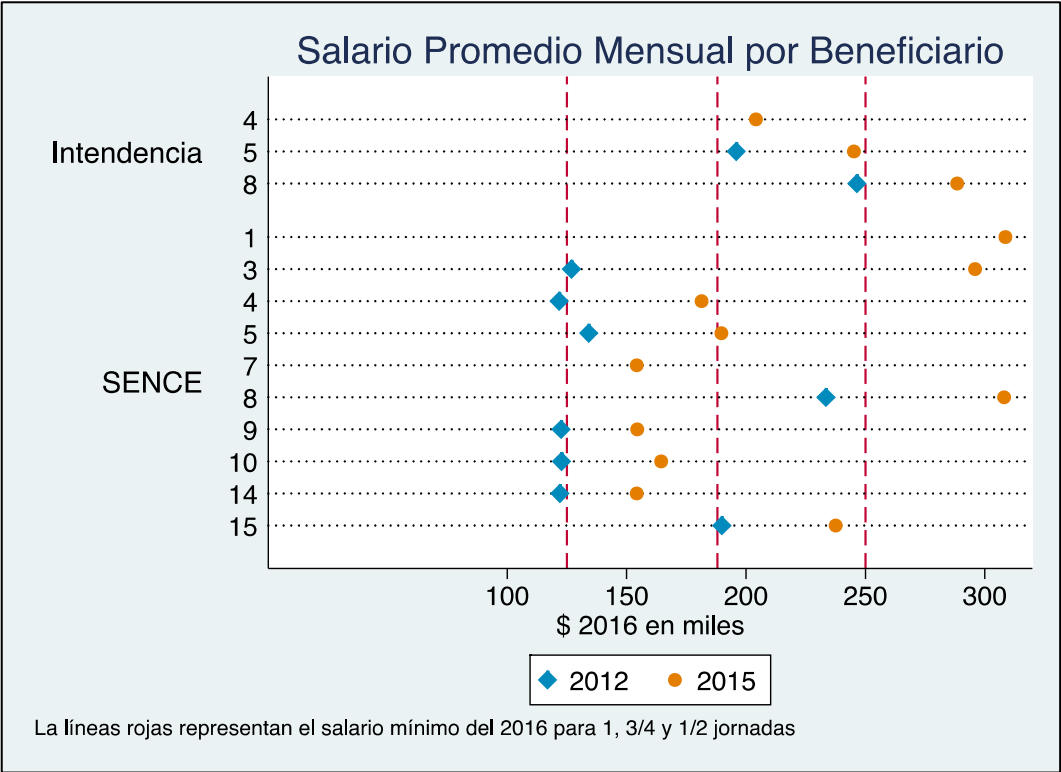
El Cuadro N°39 muestra el gasto promedio por beneficiario en cada región. La información varía según región, puesto que se aprueban proyectos con distinta duración en cada una y también con distintas jornadas para los titulares del beneficio. Además pueden existir contratos que no comienzan al principio de mes (por lo tanto se paga un monto proporcional al IMM), descuentos por licencia médica, etcétera.

Se debe considerar además que dentro del gasto anual por beneficiario se incluyen \$15.309 mensuales (a precio corriente de cada año) que se entrega a la ONG/Municipalidad que contrata a los beneficiarios por concepto de gasto en material y administración del proyecto en ejecución. Este gasto es considerado dentro del costo de producción.

Del cuadro es posible concluir que los montos de la Línea Intendencia por lo general superan a los montos entregados por la línea SENCE para todas las regiones exceptuando la Región del Biobío. En esta tabla pueden existir diferencias de montos entre líneas y regiones debido a la utilización de distintas jornadas de trabajo. Sin embargo, no se pudo calcular el valor de la jornada equivalente, debido a que a la fecha ProEmpleo, no cuenta con información individualizada de pagos ni jornadas, por lo que sólo fue posible considerar el total mensual por región y dividirlo por el total de trabajadores corrigiendo por su jornada⁶⁶.

Como ya se ha indicado, para realizar el análisis de eficiencia se comparará el gasto promedio por trabajador con el IMM para los tres tipos de jornada, lo cual se presenta en la siguiente figura:

Figura N°15
Gasto Per Cápita Mensual versus Ingreso Mínimo Mensual para Tres Tipos de jornada Laboral
2012 y 2015



Fuente: Elaboración Panel en base a Base de Datos del Programa
 Nota: El salario mínimo del 2016 es de \$250.000

De la figura se observa que el gasto promedio varía por región y se ubica entre los rangos de ingreso mínimo. Así, regiones que estén más cercanas a primer rango, seguramente tienen una mayor proporción de jornadas de medio tiempo; regiones que se ubique en torno al segundo rango, tendrán una mayor proporción de jornadas de tres cuartos, y regiones que se ubiquen en torno al tercer rango, tendrán un mayor porcentaje de jornadas completas.

Las Regiones de Valparaíso y Biobío obtienen sistemáticamente un mayor nivel de gasto promedio, lo que podría ser explicado por una mayor proporción de beneficiarios con jornadas completa en comparación con las otras regiones. De todas maneras, la Región del Biobío es la región que cuenta con mayores

⁶⁶ Es decir, no se puede calcular detalladamente el valor hora equivalente por región en un año, si no se tiene la información completa de pagos ni tampoco la jornada y duración de contratos individualizada.

niveles de salario en el tiempo, y no muestra diferencias significativas entre líneas. Esto podría estar explicado, además, por la entrega de bonos de transporte y alimentación a los beneficiarios.

Por otro lado, la Región de Valparaíso parece tener diferencias significativas entre las línea Intendencia y SENCE.

Otra región con un alto nivel de gasto promedio mensual es la Región de Arica y Parinacota, que presenta un gasto promedio superior al resto de las regiones, ya que, a pesar de tener contratados a la mayoría de los beneficiarios en tres cuarto de jornada, su gasto per cápita se asemeja más a una jornada completa. Para el resto de las regiones se mantienen en valores rango entre media y tres cuarto de jornada.

En el siguiente cuadro se presenta el gasto promedio anual por beneficiario entre los dos subcomponentes del Programa.

Cuadro N°41
Gasto Per Cápita Anual por Componente 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

Año	Gasto Total producción por Beneficiario		Gasto Administración por Beneficiario		Gasto Total Programa por Beneficiario	
	Intendencia	SENCE	Intendencia	SENCE	Intendencia	SENCE
2012	1.924,1	1.847,3	27,12	25,5	1.951,2	1.872,8
2013	2.918,9	2.405,3	43,4	40,7	2.962,4	2.446,0
2014	2.043,7	2.414,5	28,3	38,0	2.072,0	2.452,6
2015	2.865,4	2.537,0	31,1	43,6	2.896,5	2.580,6
<i>Variación 2012-2015</i>	48,9	37,3	14,5	71,0	48,4	37,8

Fuente: Elaboración Panel en base a Datos ProEmpleo.

Nota: Para la construcción del gasto per cápita por línea se asumió la proporcionalidad del gasto que se transfiere por este concepto a cada línea (SENCE e Intendencia), mientras que el gasto de nivel central fue dividido en porcentajes iguales para cada línea.

El Cuadro N°40 permite concluir que el gasto total para ambas líneas ha crecido a una tasa superior al 40% en el período. Sin embargo es bueno señalar que el gasto de producción por beneficiario para el año 2012 de la Intendencia está sesgado pues esconde la ejecución de la Región de los Ríos que fue transferida a SENCE durante febrero, por lo tanto el resultado sesga a la baja el indicador. Los gastos administrativos no han crecido fuertemente en el tiempo para la línea Intendencia, lo que es esperable pues no se han añadido regiones nuevas a la ejecución. No obstante la línea SENCE ha tenido un incremento en el costo administración por persona del 18,9% que se explica principalmente por la cantidad de regiones que ha tenido que abarcar para ejecutar el programa. El gasto total de cada uno está más bien influenciado por el gasto de producción por lo que se reflejan las diferencias allí contenidas.

5.3. Gastos de Administración

Por lo general el gasto administrativo se encuentra en un rango entre el 1,4% y 1,6% del total de gasto del Programa, lo que es un valor bajo considerando el volumen de ejecución y el número de beneficiarios que tiene el Programa. El gasto a nivel central, es decir ProEmpleo, mantiene un nivel de gasto bastante regular, dado que la carga de trabajo y procesos son más o menos similares durante un año y otro. Sin embargo, los gastos que se transfieren por concepto de administración (aprobados por la Glosa N°7 del Programa contenida en la Ley de Presupuestos) se han incrementado fuertemente en los años, puesto que se ha levantado la necesidad de ejecutar los proyectos en una mayor cantidad de regiones, lo que implica introducir una mayor cantidad de personal administrativo para la ejecución y supervisión de los mismos. Este incremento ha sido acorde a la transferencia de cada año.

Cuadro N°42
Gastos de Administración del Programa 2012-2015
(Miles de \$ 2016)

Año	Gastos de Administración			Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm. / Gasto Total del Programa)*100
	Por Glosa a Intendencia y SENCE	Por Presupuesto ProEmpleo	Total Gasto en Administración		
2012	523.543	207.078	730.621	53.253.017	1,4
2013	593.382	234.081	827.463	51.771.118	1,6
2014	629.266	229.572	858.838	57.751.682	1,5
2015	948.740	217.238	1.165.978	80.872.004	1,4

Fuente: Elaboración Panel con base DIPRES y ProEmpleo.

III. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones Sobre el Desempeño Global del Programa

El Programa se justifica en la medida que contribuye a aminorar el desempleo en una situación de contracción económica o de catástrofe que provoca desempleo (principalmente desempleo cíclico), el cual en algún momento del tiempo, cuando se recupere la economía, o bien se recupere el territorio de una catástrofe, debe volver a su valor normal cercano al nivel de la tasa natural de desempleo. De este modo, el Programa llega a los territorios en situaciones de contingencias de empleo surgidas por contracciones económicas, catástrofes naturales u otro tipo de situación que genera pérdida de puestos laborales en una comuna o región.

En la mirada general se observa que sí se cumplen las causales de ingreso del Programa a un determinado territorio, las que se relacionan con la tasa de desempleo de la ciudad/provincia/región⁶⁷. Sin embargo, en el análisis por región, se observa una heterogeneidad de resultados al comparar el comportamiento de la tasa de desempleo respecto de la asignación de nuevos cupos de empleo.

La normativa vigente del Programa considera sólo causales para entrar a un territorio, es decir, la generación de nuevos cupos de empleo, pero no considera criterios de salida, es decir, cuándo o bajo qué circunstancia se termina con un beneficio y así finaliza el empleo de contingencia. Es entonces el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo quien toma esta decisión. Esto ha producido que un número importante de beneficiarios ha extendido su permanencia en el tiempo, más allá de lo que teóricamente se podría esperar dure una contingencia de empleo. De hecho un 42,1% de los beneficiarios del año 2015 llevaba más de 6 años en el Programa. Es posible que situaciones que van más allá de una contingencia de empleo, y que podrían considerarse de desempleo estructural estén también siendo abordadas por el Programa.

Es así que el logro del Programa sólo se puede medir vía activación de cupos de empleo cuando se requieran en la medida que el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo lo estime necesario. Este logro no se vincula a alguna meta respecto al número de beneficiarios (cobertura), como tampoco a generar cambios (positivos) en la población beneficiaria (como podría ser, por ejemplo, que exista algún nivel de empleabilidad, o bien que baje la tasa de desempleo).

De hecho, el Programa no define a priori su población objetivo, sino que la hace equivalente a los beneficiarios efectivos del Programa. Es por esta razón que se establece un presupuesto inicial que solamente cubre el primer año de funcionamiento del Programa.

En términos prácticos, el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo decide los proyectos que se aprueban; la entrada del Programa a un territorio; los cupos de empleo nuevos; el tipo de jornada (media, tres cuartos o completa); la terminación de los proyectos y de los cupos de empleo. Esta manera discrecional de actuar del Comité funciona en la práctica, considerando además que no existen procedimientos preestablecidos. Contar un reglamento o un manual podría reducir el nivel de discrecionalidad de este Comité.

En lo relativo a la duración de los puestos de trabajo, el análisis de la base de datos proporcionada por ProEmpleo, permite medir la antigüedad de los beneficiarios en el Programa. Como resultado, se pueden dividir a los beneficiarios en dos grandes grupos: (1) beneficiarios de "larga duración", que corresponde a aquellos que ha permanecido en el Programa al menos 6 años. Este grupo es de alrededor de 42,1% del total de beneficiarios el año 2015 y se concentra principalmente en las regiones de Valparaíso (60,8%), Biobío (61,4%), y Arica y Parinacota (50,6%). Es la Región del Biobío la que concentra un mayor número de beneficiarios de este tipo, con 9.760 beneficiarios (77,2% del total nacional con más de 6 años en el

⁶⁷ Una catástrofe natural también tiene impacto en la tasa de desempleo.

Programa); (2) beneficiarios de “corta duración” cuya antigüedad en el Programa no superaría los 2 años. Este grupo representa el 41,1% del total de beneficiarios a diciembre del 2015, ubicándose principalmente en las regiones de Tarapacá (100%), Atacama (96,5%), Coquimbo (89,8%), y Maule (88,1%); y (3), el resto de los beneficiarios, 16,8% del total, corresponde quienes llevan entre 2 y 6 años en el Programa.

Respecto a la producción, organización y gestión del Programa

El Programa se caracteriza por una diferenciación organizacional a nivel central, regional y comunal, en el cual participan diversos agentes públicos y privados para el logro de sus metas. En particular el Programa se gestiona desde un nivel centralizado de decisiones que realiza los procesos de transferencias de recursos a las Intendencias y SENCE y, éstos a su vez con los organismos ejecutores. Para ello, el Programa cuenta con una estructura organizacional formalizada, con funciones establecidas y con un equipo multidisciplinario con experiencia en gestión administrativa y financiera y con competencias en la temática del empleo que permite generar una administración adecuada para gestionar en forma centralizada el Programa.

La operatoria del Programa se caracteriza por una ejecución a nivel regional y comunal que demanda complejos procesos de transferencias de recursos, control de gestión financiera y supervisión de la calidad de los productos generados por los agentes ejecutores, sean éstos municipalidades u organismos privados sin fines de lucro.

Esto es relevante, dado que no se ha contado con la información que permita afirmar que existen dispositivos instalados y desplegados que permitan una coordinación de retroalimentación por parte de ProEmpleo con los agentes regionales, municipales y SENCE más allá de los procesos de demanda de cupos y de las acciones involucradas en las transferencias y rendiciones de fondos, los que se gatillan en función de las decisiones del Comité de Seguimiento de Programas de Empleo; el cual –a su vez– no cuenta con un reglamento que permita determinar los criterios técnicos para la definición de las líneas de ejecución y de los fundamentos para la continuidad de los cupos por largo tiempo y/o aprobación de nuevos cupos.

Entre los aspectos sensibles del proceso de producción se encuentran los referidos a los criterios que se emplean para la demanda, asignación de nuevos cupos y mantención de cupos en las respectivas comunas por períodos extensos, que en buena medida se prolongan por años. Al mismo tiempo, los procesos de supervisión y evaluación del programa presentan debilidades en su explicitación y despliegue a nivel de los agentes ejecutores. Se identifican los siguientes aspectos de riesgos:

En primer lugar, no se cuenta con información que permita identificar los criterios técnicos que emplean los municipios para seleccionar los beneficiarios del Programa. Si bien se señala a las Oficinas Municipales de Información laboral (OMIL) como las responsables de realizar el proceso de selección y focalización respectiva, mediante el cual se genera la solicitud de cupos de empleos a la Intendencia, el Panel no obtuvo información validada que permitiera establecer los procesos señalados. Especialmente en lo que dice relación con las priorizaciones de beneficiarios por parte de los alcaldes en base a los listados de desempleados con que cuentan las OMIL. Las OMIL son los encargados por Ley de realizar estas priorizaciones, tanto para ProEmpleo como otros programas sociales.

En segundo lugar, la participación de las Intendencias en lo referido a la validación de las demandas municipales de cupos de empleos de contingencia y de la SEREMI de trabajo respectiva no queda debidamente respaldada en cuanto a:

- i. No se cuenta con información formal que respalde los procedimientos técnicos que se emplean para evaluar las demandas municipales de empleos y que permitan fundamentar la solicitud de cupos Comité de Seguimiento de Programas de Empleo.
- ii. Los criterios técnicos que fundamentan la elección por parte del Intendente y que puede o no ratificar el Comité de Seguimiento de Programas de Empleos, del tipo de línea que se empleará (SENCE/Intendencia) para la ejecución de los proyectos no se encuentra formalizada y, por tanto, no se puede concluir que la decisión se fundamente en criterios de eficiencia/eficacia que

puedan avalar la decisión. Tal como se ha señalado en la descripción de las líneas que componen el Programa éstas han tenido un comportamiento variable en los años recientes. En particular, las Intendencias han venido participando en forma creciente en la administración de la ejecución del Programa vía municipalidades, sin que exista una fundamentación técnica que permita señalar una mayor optimización del programa por esta vía.

- iii. Existen argumentos encontrados al respecto de la ejecución del Programa por la línea Intendencia y/o SENCE. Por una parte se señala que el mayor conocimiento de las Intendencias sobre la realidad territorial haría más pertinente su ejecución por esta opción. Sin embargo los municipios presentan ciertas dificultades de gestión financiera y administrativa que podrían afectar la ejecución de los proyectos de empleo. Por otra parte, la opción SENCE se visualiza con ciertas ventajas dado que el proceso se puede ejecutar con mayor transparencia, toda vez que existe expertise en proceso de asignación de propuestas en la materia mediante licitaciones públicas a organismos sin fines de lucro, tal como se establece en la definición de ésta forma de ejecución. La disponibilidad, variedad y calidad de oferentes dispuestos a ejecutar los proyectos de empleos a nivel regional y comunal se visualiza como un riesgo para una óptima ejecución. Lo que ha generado que las ONGs participantes tiendan a ser clientes permanentes de los procesos de licitación de los proyectos de empleo del Programa, limitando una mayor ampliación de la oferta.

En tercer lugar; el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo no cuenta con un manual de procedimientos que permita conocer los procesos técnicos/administrativos mediante los cuales se evalúan las solicitudes de los Intendentes y, con ello la asignación de cupos nuevos y la continuidad de los antiguos. Esto dificulta conocer las evaluaciones que fundamenten las salidas de los beneficiarios o la continuidad de éstos en el tiempo.

En cuarto lugar, respecto de las supervisiones a nivel de la ejecución de las líneas, ya sea en modalidad ejecutor municipalidad y SENCE, se logró identificar que el Programa cuenta, tanto a nivel de Intendencia y SENCE con un equipo de profesionales que, además de sus funciones de gestión administrativa y financiera, realizan trabajo de supervisión semanal en terreno de la ejecución de los proyectos⁶⁸. Hay que señalar, sin embargo, que éstas supervisiones se acotan a visitar los lugares de trabajo de los beneficiarios y verificar el cumplimiento de asistencia mediante control del libro de registro de asistencia, la disponibilidad por parte de los beneficiarios de los implementos de trabajo y verificar las respectivas supervisiones y apoyos que deben realizar por contrato los organismos ejecutores.

En quinto lugar, no se cuenta con información que ayude a verificar el cumplimiento de los convenios que se establecen entre el SENCE y ejecutores privados, particularmente en lo que dice relación con el componente de capacitación que deben entregar dichos ejecutores a los beneficiarios de cada proyecto. Cabe señalar, que se pudo constatar en visitas a regiones que los beneficiarios participan de algunas horas de “apresto” que, por lo general, es una charla que le entrega información sobre la oferta pública, preparación de un currículum vitae, y aspectos referidos a seguridad laboral. No se tiene información que permita validar a estos aprestos como generadores de competencias para la empleabilidad de los beneficiarios.

Cobertura y focalización

La cobertura del Programa alcanza para el año 2015 a 11 regiones del país (77,3% del total de regiones) y a 144 comunas (41,7% del total de comunas del país), y se contabilizan un total de 995 proyectos ejecutados a nivel comunal alcanzando un total de 30.036 beneficiarios ese año. Un elemento distintivo del Programa es que la región del Biobío ha presentado una participación superior al 50% de los beneficiarios del total en el periodo evaluado. De hecho, para el año 2015, ésta región participa con un 52,9% de los cupos entregados, lo cual implica que el programa concentra su mayor gasto presupuestario en una población beneficiaria que en un 61,4% tiene como promedio de permanencia en el Programa 6

⁶⁸ En el apartado *Respecto a la producción, organización y gestión del Programa (Anexo 3)* de este informe se encuentra una presentación de la forma de operatoria de los procesos de supervisión.

años y más. Esta situación es preocupante y se repite en otras regiones. En las cuales, por ejemplo el porcentaje de beneficiarios que lleva más de dos años es alrededor del 60%. Esto ocurre en las Regiones de Valparaíso (66,0%), Biobío (76,3%), Araucanía (76,3%, con un porcentaje alto entre 2-3 años), Los Lagos (74,8%, con un porcentaje importante entre 5-6 años), Los Ríos (80,2%) y Arica y Parinacota (68,2%).

Al analizar la distribución por sexo de los beneficiarios y por región, se observa que el Programa se caracteriza, en general, por tener una alta participación de mujeres (alrededor del 80%). Esta tendencia, nos permite señalar algunos aspectos críticos de la focalización. En primer lugar, la alta tasa de mujeres en el Programa podría señalarnos que responde a un criterio de focalización, no obstante ello no se ha identificado, lo que obliga al Programa a tener un enfoque de género, del cual carece en la actualidad. En segundo lugar, se debe revisar si efectivamente el Programa está llegando a su población objetivo, personas desocupadas, y no al sector inactivo de la economía (donde muchas mujeres se ubican). En tercer lugar, es fundamental que se identifique si el Programa en realidad se hace cargo de personas –en este caso mujeres– que se encontraban cesantes o bien la oferta de cupos de empleos contingentes gatilló un aumento de la fuerza laboral al ofrecer empleo a personas que no estaban activas laboralmente. De ocurrir ello, se debe abordar un proceso de rediseño del Programa dado que la justificación del mismo no se orienta a tal propósito. En la Región del Biobío se concentra el 50% de las mujeres del Programa a nivel nacional.

La participación de personas de la tercera edad en el Programa es un dato importante a considerar y, particularmente, porque es en la región del Biobío en que se encuentra el mayor número de beneficiarios en el rango 65 años y más, con 530 personas.

Respecto de la focalización del Programa en personas que presentan vulnerabilidad social, se puede observar en los datos que efectivamente los beneficiarios se encuentran en los Quintiles I y II de la Ficha de Protección Social para el período 2012-2015. No obstante, para el período analizado se observa una tendencia al aumento de personas pertenecientes a los Quintiles IV y V. Además, han existido cláusulas transitorias de flexibilización del requisito de la Ficha de Protección Social para zonas declaradas de catástrofe (Regiones de Arica Parinacota y Atacama).

El análisis de los tipos de trabajo que realizan los beneficiarios arrojó que alrededor de un 40% se desempeña en labores del ámbito municipal, por lo que el Programa estaría de este modo subsidiando a estas organizaciones.

Eficiencia

Los beneficiarios reciben como remuneración el pago proporcional a la jornada que trabajan (media, tres cuartos y completa) respecto al Ingreso Mínimo Mensual (IMM). Por lo tanto, no es posible ahorrar para obtener un nivel similar de desempeño respecto al actual, salvo que los nuevos cupos de empleo se hagan en jornadas de medio tiempo, o bien que se cambie la jornada, disminuyéndola a los beneficiarios vigentes del Programa.

Por otro lado, al comparar el gasto per cápita por beneficiario a nivel regional y por línea de acción respecto de las tres posibles remuneraciones (de acuerdo a cada posible jornada), se observa que existen marcadas diferencias entre regiones. Mientras algunas regiones se ubican en torno al valor del IMM para media jornada y tres cuartos de jornada, otras escapan de este rango y se ubican alrededor e incluso por sobre el valor del IMM para la jornada completa. Esta situación ocurre en las Regiones del Biobío y Tarapacá, donde la remuneración de esta última está catalogada como jornada completa especial, en virtud al terremoto del 2014. En cuanto a Biobío, se entregan incentivos de locomoción desde el año 2007. Finalmente la Región de Arica y Parinacota considera recursos extras, las que se financian con aportes del Gobierno Regional.

El costo per cápita por beneficiario resulta razonable, toda vez que considera el mínimo a pagar al beneficiario, lo cual corresponde, por ley, al IMM proporcional a la jornada trabajada.

Fuente y usos de fondos

El hecho de que el presupuesto inicial del Programa considere recursos solamente para el primer mes de funcionamiento, provoca una incertidumbre permanente en cuanto a la disponibilidad de recursos, y además resulta engorrosa debido a las diversas etapas del proceso de autorización de recursos, lo que hace que los tiempos sean acotados y se dedique recurso humano a esta labor, los que podrían estar realizando otras actividades y agregándole mayor valor al Programa (por ejemplo, con mayor supervisión).

A modo de resumen, y tomando en cuenta las particularidades descritas del Programa, se puede afirmar lo siguiente:

- El Programa sí cumple su objetivo a nivel de fin (*“contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables”*), ya que efectivamente ingresan nuevos beneficiarios al Programa en situaciones de desempleo en territorios determinados, llegando a la población más vulnerable. Distinta es la situación de los beneficiarios que ya se encuentran en el Programa, sobre todo de aquellos que llevan una larga duración en él.
- Es decir, que no es sostenible la situación de beneficiarios de “larga duración”, en un programa que interviene el territorio que sufre una contingencia de empleo, la cual no debería extenderse en el tiempo.
- El logro del Programa se podría establecer vinculando la tasa de desempleo (su nivel o variación) con la salida del Programa de un territorio. Por ejemplo, se podría establecer que un proyecto termina cuando el desempleo ha vuelto a un nivel similar previo a producirse la contingencia de empleo o bien, cuando la tasa de desempleo ha bajado en cierto porcentaje (o puntos porcentuales)⁶⁹. El problema con esta medida es que no todas las comunas cuentan con información de tasa de desempleo.
- El Programa es reactivo, ya que reacciona cuando ocurre la contingencia de empleo y se solicitan nuevos cupos de empleo al Comité de Seguimiento de Programas de Empleo.
- El Programa es discrecional, ya que para cada contingencia de empleo se debe decidir aprobar o no nuevos cupos, la cantidad de cupos, el tipo de jornada, y la extensión en el tiempo (sin existir criterios preestablecidos).

El Programa se adapta a las diversas situaciones que debe enfrentar

2. Recomendaciones

Se recomienda la continuidad del Programa, en términos de su justificación, cuando efectivamente éste resuelve una situación de desempleo cíclico. Sin embargo, para el grupo de beneficiarios de “larga duración” que está posiblemente experimentando una situación de desempleo estructural, se recomienda revisar la continuidad de éstos en el Programa, y si corresponde, crear una línea de acción separada dentro del Programa, o bien que sean traspasados a otro programa de empleo (nuevo o existente), o incorporados dentro de las líneas de acción de la política laboral del Estado. Cada situación a nivel territorial o por tipo de beneficiario debe ser tratada por separado.

Debe existir un criterio de salida del Programa de un territorio, el cual se pueda vincular a la tasa de desempleo, a la situación de la fuerza de trabajo o a algún otro parámetro socioeconómico⁷⁰. En segundo lugar, se deben establecer criterios para que los beneficiarios dejen el Programa en algún momento. Dado que los empleos del Programa no requieren mayores competencias laborales y son de baja remuneración (Ingreso Mínimo Mensual proporcional a la jornada de trabajo), se podría vincular a los beneficiarios con la

⁶⁹ A nivel de catástrofe natural también se podría establecer una relación entre la superación de ésta y la salida del Programa del territorio.

⁷⁰ En la medida que exista información territorial que permita contar con estos parámetros.

oferta programática pública disponible en materia laboral, o bien incentivar su reconversión laboral para que se establezcan en empleos con mejores remuneraciones y perspectivas laborales.

Se debe crear un indicador que mida el logro o desempeño del Programa, para así tener claridad respecto de qué tan bien lo está haciendo. Este indicador puede establecer un vínculo entre la tasa de desempleo (o la situación de la fuerza de trabajo) territorial (su nivel o variación) con la permanencia y salida del Programa de un territorio. Por ejemplo, se podría establecer alguna medida multifactorial que considere la tasa de desempleo, la situación de la fuerza de trabajo, y otros parámetros socioeconómicos para determinar que un proyecto termina. El problema es que no todas las comunas cuentan con información de tasa de desempleo estimada por el INE.

En materia organizacional, se debe reforzar la coordinación de ProEmpleo con los agentes regionales, municipales, y SENCE, más allá de los procesos formales de transferencias, de modo que ProEmpleo tenga una visión más completa de la situación del Programa a nivel territorial. Por ejemplo, ProEmpleo debería conocer los criterios que usan las OMIL para la selección de los beneficiarios del Programa en cada caso. Lo mismo para las Intendencias, que pareciera que funcionan como un buzón de los requerimientos comunales.

Creemos que se precisa realizar cambios en el modelo de gestión del Programa en el sentido de lograr mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan instalar y desplegar dispositivos que faciliten la generación de información no solo financiera de forma transversal en una lógica sistémica del Programa. Vale decir, abordar un diseño organizacional que permita no sólo optimizar lo que hoy existe, sino también un diseño que mediante la identificación de procesos de diferenciación y comunicación organizacional incorpore sistémicamente al conjunto de los agentes involucrados en la toma de decisiones para definir y facilitar la implementación de la estrategia a nivel territorial y, con ello el flujo de procesos más pertinentes para el logro de resultados eficientes y eficaces. La incorporación al diseño de los equipos regionales –no sólo en cuanto entes desconcentrados del Programa- sino más bien tomadores de decisiones en base a conocimientos diferenciados de las demandas territoriales y de las capacidades institucionales regionales y locales puede permitir integración horizontal que hoy genera déficits de gestión del Programa.

En lo que respecta al rol del Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, y a la importancia de éste en la entrada y salida de beneficiarios del Programa, se recomienda establecer una normativa más clara, ya sea a través de un reglamento o de un manual de procedimiento que establezca procesos técnicos y administrativos para la evaluación de solicitudes e implementación del Programa en terreno, asignación de cupos, y continuidad de proyectos existentes. Esto permitirá contar con criterios de asignación de jornada, cupos y selección de una línea por sobre otra con mayor claridad respecto de lo que existe actualmente.

Con el propósito de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios del Programa, se recomienda reforzarlo con planes de capacitación de acuerdo a la edad de los trabajadores y sus competencias laborales. Esto se puede hacer utilizando la enorme oferta programática con que cuenta SENCE, y vinculando a los beneficiarios con esta oferta.

Se recomienda que ProEmpleo cuente con información sistematizada e individualizada respecto al gasto por beneficiario, que incluya pagos distintos a los estipulados, licencias médicas, bonos y otro tipo de compensaciones. Toda esta información es necesaria para llevar un respaldo acabado respecto a ejecución mensual e indicadores que permitan construir indicadores de eficiencia considerando una jornada equivalente.

Se debe reforzar la supervisión que realiza el Programa, particularmente en lo referido a la supervisión en terreno, lo que permitirá evaluar la calidad del Programa en cuanto a los tipos de trabajos que se realizan, como también en cuanto al impacto que éstos generan en la comunidad. La supervisión también permitirá, validar la continuidad de un proyecto en terreno.

A nivel de recursos con los que cuenta el Programa, se recomienda revisar la situación de contar con un presupuesto inicial que sólo cubra el primer mes de funcionamiento, lo que lleva una serie de procedimientos burocráticos que ocupan mucho recurso humano de ProEmpleo.

A modo de resumen, se recomienda la continuidad del Programa tomando en consideración los comentarios antes sugeridos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

DIPRES (2005) *Evaluación de impacto de programas de empleo con apoyo fiscal*. Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

DIPRES (2015). *Evaluación ex-post: conceptos y metodologías*.

DIPRES (2016). *Pauta para elaboración de informe final de evaluación EPG*.

DIPRES (2016) Programas de empleo con apoyo fiscal. Cuarto trimestre del año 2015. Enero.

Ffrench-Davis, R. y Heresi, R. (2012) *La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contracíclicas y desafíos pendientes*. En José Luis León (coord.), *La gran recesión. Respuestas en las Américas y Asia del Pacífico*, México.

Gabiña, M et al (2010). Diagnóstico del mercado laboral relativo a la OMIL de la Municipalidad de Calama. Recuperado de:

http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUE2/PoliticAs_Publicas_y_Desarrollo_Regional/Diagnostico_del_Mercado_Laboral_relativo_a_la_OMIL_de_Calama.pdf

Haefner, C. (2010) *Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile*. *Revista Iberoamericana de estudios municipales*. ICHM, Santiago de Chile.

INE. *Separata técnica Nueva Encuesta Nacional de Empleo*

INE. *Manual conceptual y metodológico diseño muestral*. Nueva Encuesta Nacional de Empleo

INE. *Ficha Técnica Nueva Encuesta Nacional de Empleo*

MINTRAB (2015) Manual de operaciones del programa Inversión en la comunidad. Línea Intendencia. Pro Empleo, Santiago de Chile.

MINTRAB (2015) Plan de Supervisión Programa de Inversión en la Comunidad.

ProEmpleo (2016). *Ficha N° 1 de antecedentes del programa, preparación marco lógico*. Enero, Santiago, Chile.

ProEmpleo (2016). *Ficha N° 2 de antecedentes del programa, información complementaria*. Enero, Santiago, Chile.

SUBDERE (2015) Manual de procedimientos del programa. Santiago de Chile.

Universidad de Concepción (2015). Evaluación de los Programas de Empleo en la Región del Biobío. Informe Final. Subsecretaría del Trabajo-Facultad de Ciencias Sociales.

Leyes y Normativa Utilizadas

Ley N°20.128 (2006). Sobre responsabilidad fiscal.

Decreto N°1.606 (2007). Ministerio de Hacienda. Aprueba reglamento a que se refiere el artículo 3° de la Ley N°20.128, sobre aplicación de los recursos del Programa de Contingencia Contra el Desempleo.

Decreto N°1 (2010). Ministerio del Trabajo y Previsión social. Subsecretaría del Trabajo. Establece objetivos, líneas de acción y procedimientos del Programa Inversión en la Comunidad

Decreto N°54 (2014). Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Flexibiliza

Leyes de Presupuestos Sector Público años 2012-2016, en particular lo referido a ProEmpleo.

Acuerdo tripartito entre Parlamentarios, Gobierno y beneficiarios, año 2013 -2014.

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

Fechas	Tema	Asistentes
21/01/2016	Reunión con DIPRES y PROEMPLEO para discutir los alcances de la evaluación	PANEL: Carola Mansilla, Francisco Carrillo, Carlos Haefner DIPRES: Antonio Ansoleaga, Juan Pablo Leiva PROEMPLEO: Juan Daza, María Paz Salvo, María Fernanda Terminel, Octavio Aguayo
02/02/2016	Reunión con DIPRES y PROEMPLEO para analizar la Matriz de Marco Lógico del Programa	PANEL: Carola Mansilla, Francisco Carrillo, Carlos Haefner DIPRES: Juan Pablo Leiva PROEMPLEO: Juan Daza, María Fernanda Terminel, Octavio Aguayo
26/02/2016	Reunión con DIPRES para discutir estudios complementarios y comentarios a primer informe.	PANEL: Carola Mansilla DIPRES: Antonio Ansoleaga, Juan Pablo Leiva
03/03/2016	Reunión con PROEMPLEO para solicitar información financiera del Programa	PANEL: Francisco Carrillo PROEMPLEO: María Paz Salvo, Octavio Aguayo, Hugo Silva
03/03/2016	Reunión con PROEMPLEO con el propósito de solicitar información del Programa.	PANEL: Carlos Haefner PROEMPLEO: María Paz Salvo, Octavio Aguayo.
08/03/2016	Reunión complementaria a reunión anterior relacionada con información financiera del Programa	PANEL: Francisco Carrillo PROEMPLEO: Octavio Aguayo
30/03/2016	Reunión con Director de ProEmpleo para definir alcances del estudios y solicitudes de información	PANEL: Carola Mansilla PROEMPLEO: Juan Daza
30/03/2016	Reunión con Subdirectora ProEmpleo para recoger observaciones y aclarar aspectos del proceso organizacional	PANEL: Carlos Haefner PROEMPLEO: María Paz Salvo y Octavio Aguayo
04/04/2016	Reunión para definir el cierre de Anexo 5 del Informe	PANEL: Francisco Carrillo DIPRES: María José Pérez, Juan Pablo Leiva
04/04/2016	Análisis de la base de datos	PANEL: Francisco Carrillo PROEMPLEO: Octavio Aguayo
05/04/2016	Reunión para definir análisis de datos del Programa y alcances del informe preliminar final	PANEL: Carola Mansilla, Francisco Carrillo DIPRES: María José Pérez, Antonio Ansoleaga, Juan Pablo Leiva
27/04/2016	Reunión con Jorge Rodríguez de DIPRES, quien explica el funcionamiento de Comité de Seguimiento de Programas de Empleo.	PANEL: Carola Mansilla, Francisco Carrillo, Carlos Haefner
06/05/2016	Reunión con Freddy Holck, encargado Programa PIC, SENCE, Región de Los Lagos, en la cual se explica el funcionamiento del Programa desde la experiencia SENCE	PANEL : Carlos Haefner SENCE: Freddy Holck
09/05/2016	Reunión con Danilo Contreras, Encargado PIC Intendencia regional Valparaíso, quien explica el funcionamiento del Programa desde la experiencia Línea Intendencia	PANEL : Carlos Haefner SENCE : Danilo Contreras
20/07/2016	Reunión para revisión de informe final	PANEL: Carola Mansilla, Francisco Carrillo, Carlos Haefner DIPRES: Juan Pablo Leiva PROEMPLEO: María Paz Salvo, María Fernanda Terminel, Octavio Aguayo

VI. ANEXOS DE TRABAJO

Anexo 1: Reporte sobre el Estado y Calidad de la Información Disponible para Evaluar el Programa

a. Bases de datos con información relevante para la evaluación

Nombre	Base de Datos Pro Empleo, montada en servidor de datos MS SQL Server 2010
Descripción	<p>La Base De datos del Programa está diseñada en forma unitaria pero maneja cuatro macro sistemas, los que están hilados por tablas principales que dan coherencia y consistencia a las acciones desarrolladas por las distintas unidades y equipos (nacional, regional y ejecutores). La vinculación es por medio de un diseño montado en MS SQL Server, sus propiedades dan integridad referencial al modelo completo y cada una de sus partes. En lo específico la BBDD está diseñada para:</p> <p>Control de Beneficiarios: Los ejecutores pueden cargar los listados de beneficiarios y las fichas de los mismos, además Pro Empleo verifica el cumplimiento de los requisitos. Este sistema está diseñado para estar activo y disponible cada mes con un periodo de cierre en el cual se bloquean los meses cerrados dejando a los ejecutores sin acceso a los mismos, Pro Empleo puede reabrir el sistema en caso de ser necesario.</p> <p>Las tablas principales de esta área son Beneficiarios, BenPro (meses de los beneficiarios en los Proyectos) y BenProControl (tabla de auditoria de cumplimiento de requisito de los beneficiarios) y las otras tablas sirven como descriptores detallados, y de encadenamiento con el sistema en general y otros controles menores. Esta tarea es permanente y se realiza con un cierre mensual</p> <p>Control de Gastos y Cierre: Para acceder a este subsistema los usuarios⁷¹ deben estar inscritos en el sistema de seguridad y autorizados para este tipo de actividades.</p> <p>Los ejecutores cargan el detalle de gastos y las rendiciones generales de los mismos, además Pro Empleo evalúa la rendición aprobando, objetando y /o rechazando los gastos presentados. Este sistema está diseñado para estar activo y disponible cada mes con un periodo de cierre (hasta el último día hábil de cada mes), en el cual se bloquean los meses cerrados dejando a los ejecutores sin acceso a los mismos, Pro Empleo puede reabrir el sistema en caso de ser necesario.</p> <p>Las tablas principales de esta área son Redicion759 (información tanto de la resolución 759 2003 o la Resolución 30 2014 según corresponda) ForCie (Formulario de Cierre para inversión en la comunidad), Transferencias, DetRendicion (detalle de los gastos) y las otras tablas sirven como descriptores detallados, de encadenamiento con el sistema en general y otros controles menores. Esta tarea es permanente y se</p>

⁷¹ Se refiere a los encargados financieros de los ejecutores (SENCE e Intendencia)

	<p>realiza con un cierre mensual.</p> <p>Solicitudes de Cupos en Inversión en la comunidad: Las Intendencias cargan las solicitudes comunales, el detalle de los proyectos a realizar y el listado de beneficiarios solicitados para estas actividades. Este sistema está diseñado para estar activo y disponible cada mes con un periodo de cierre (hasta el último día hábil del mes), en el cual se bloquean los meses cerrados dejando a los ejecutores sin acceso a los mismos, Pro Empleo puede reabrir el sistema en caso necesario.</p> <p>Las tablas principales de esta área son Necesidad (descriptor regional del problema presentado Necesidad_Beneficiario (listado de personas), Necesidad_Proyectos, las otras tablas sirven como descriptores detallados, de encadenamiento con el sistema en general y otros controles menores. Esta tarea es permanente y se realiza con un cierre mensual</p>
Período de vigencia	Desde el año 2011
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censal
Frecuencia de medición	Mensual, cierre de mes
Campos / Variables	Maneja diversas variables de los beneficiarios (nombre, RUT, fecha de inicio, montos, etc.) y también de los proyectos o empleos.
Juicio del Panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Es una base de datos bastante completa que debe ser utilizada para el análisis del Programa, como también para poder obtener los datos necesarios para el cálculo de los indicadores planteados en la matriz de marco lógico.

- b. Fuentes de información cualitativa y cuantitativa que fueron útiles para identificar la situación problema que dio origen al programa y que permitan proyectar la situación sin programa

Identificación del documento	Breve descripción del contenido
Ficha N°1 de Antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico	Ficha de antecedentes elaborada por Pro Empleo-SUBTRAB entregada a DIPRES y al Panel para la realización de esta evaluación.
Ficha N°2 de Antecedentes del Programa, Información Complementaria	Ficha de antecedentes elaborada por Pro Empleo-SUBTRAB entregada a DIPRES y al Panel para la realización de esta evaluación.
Decreto N°1, Ministerio del Trabajo Y Previsión Social; Subsecretaría Del Trabajo, 2010	Establece objetivos, líneas de acción y procedimientos del Programa inversión en la comunidad
Estudio desarrollado por la Universidad de Concepción	
Ley N°20.128	Ley sobre responsabilidad fiscal

Anexo 2(a): Matriz de Marco Lógico de Evaluación del Programa

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Inversión en la Comunidad AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría del Trabajo – ProEmpleo OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas ⁷² del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables ⁷³ .	--	--		

⁷² En concordancia con ProEmpleo y DIPRES se optó por definir el territorio como regiones/comunas, ya que la Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal se refiere a “...*paliar contingencias de desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal*” y el Decreto N°1 de MINTRAB que Establece Objetivos, Líneas de Acción y Procedimientos del Programa Inversión en la Comunidad menciona: “...*financiamiento de obras en el ámbito local*”.

⁷³ De acuerdo a la Ficha N°1 el Fin del Programa es el de: “*contribuir a mitigar el desempleo en localidades y sectores en estado de declive económico generando condiciones de integración laboral, para las personas pertenecientes a los sectores más vulnerables del país*”.

PROPÓSITO ⁷⁴ : Proyectos intensivos en mano de obra en regiones/comunas ⁷⁵ con contingencias de empleo ⁷⁶ son financiados, presentando un beneficio comunitario.	Eficacia/Producto Porcentaje de focalización en población vulnerable ⁷⁷ (Indicador mensual y anual).	(Número de Beneficiarios del programa pertenecientes al 1º y 2º quintil de vulnerabilidad ⁷⁸ del mes t / total de Beneficiarios del Programa el mes t) * 100	Base de Datos Programa y Validaciones MDS	
	Economía / Producto Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para el programa	(Monto de ejecución de las transferencias acumuladas ⁷⁹ al mes t / transferencias autorizadas en el programa acumuladas al mes t) * 100	Transferencias SIGFE Decretos HACIENDA/MINTRAB	
	Economía / Producto Porcentaje de ejecución del Presupuesto Vigente	(Gasto ejecutado del Programa acumulado al mes t / Presupuesto Vigente del Programa al mes t) * 100	Transferencias SIGFE Rendiciones CGR (resol. 30)	
	Economía / Producto Porcentaje de Gastos de Administración del Programa	(Gastos totales en Administración ⁸⁰ acumulados al mes t / Inversión autorizada en el programa acumulados al mes t) * 100	Rendiciones CGR (resol. 30) Decretos HACIENDA/MINTRAB	

⁷⁴ El Artículo 1º del Decreto 1 del 2010 señala: “El Programa Inversión en la Comunidad tiene como objetivo el financiamiento de obras en el ámbito local, mediante proyectos intensivos en el uso de mano de obra, contratada al efecto y que presenten un claro beneficio comunitario”.

⁷⁵ El criterio de selección de las regiones/comunas tiene que ver con su nivel de desempleo (en primer lugar, el desempleo regional debe ser superior al promedio nacional, y a nivel comunal, superior en los últimos 5 años al promedio nacional) o con situaciones coyunturales socio-económicas que ameritan la creación de empleos que ofrece el Programa (por ejemplo catástrofes naturales, contracción de sectores productivos particulares, etc.)

⁷⁶ Por contingencia en el mercado laboral, el Programa considera lo establecido en los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley N°20.128 y y conforme lo que disponga la Ley de Presupuestos respectiva en lo que se refiere a los recursos presupuestarios asignados anualmente para el financiamiento de dicho Programa

⁷⁷ De acuerdo al Programa, su población objetivo es igual a sus beneficiarios. Por lo tanto, este indicador pretende medir el porcentaje de beneficiarios del programa que pertenecen al 40% de la población más vulnerable de acuerdo a la FPS.

⁷⁸ De acuerdo a puntaje de la FPS

⁷⁹ Acumulado por año.

⁸⁰ Corresponde a los gastos realizados en administración incluidos los de personal de los ejecutores del Programa (Intendencias y SENCE), no considera gastos incurridos por municipios ni organismos no gubernamentales (ONG).

COMPONENTE 1: Puestos de trabajo en comunas rezagadas ⁸¹ con contingencias de empleo ⁸² .	<u>Eficacia/Producto</u> Porcentaje de focalización en población desocupada ⁸³ (Indicador mensual y anual).	(Número de Beneficiarios del programa que se encontraban desocupados el mes anterior de entrar al programa el mes t / Total de Beneficiarios del Programa en el mes t) * 100	Base de Datos Programa	
	<u>Eficacia/Producto</u> Porcentaje de focalización en población cesante ⁸⁴ (Indicador mensual y anual).	(Número de Beneficiarios del programa que se encontraban cesantes el mes anterior de entrar al programa el mes t / Total de Beneficiarios del Programa en el mes t) * 100	Base de Datos Programa	
	<u>Calidad/Proceso</u> Porcentaje de supervisión de beneficiarios del Programa ⁸⁵	(número de beneficiarios supervisados año t / número total de postulantes y beneficiarios del Programa año t) * 100	ProEmpleo	
	<u>Calidad/Proceso</u> Porcentaje de Proyectos supervisados. ⁸⁶	(número de proyectos supervisados año t / número total de proyectos año t) * 100	ProEmpleo	

⁸¹ La Ley N°20.128 señala: “El Programa podrá operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral, calculada por el INE, exceda el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores o cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al 10%. Igualmente, los recursos del Programa podrán aplicarse cuando en una o más regiones o determinadas provincias, se registre una tasa de desocupación igual o superior al 10%, correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas, así como también cuando en alguna comuna la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior a éste”.

⁸² La contingencia se entiende según lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal

⁸³ Se entiende por persona desocupada a quienes se encuentran cesantes o buscan trabajo por primera vez.

⁸⁴ Se entiende por persona cesante aquella que tuvo un trabajo, lo perdió y se encuentra buscando trabajo.

⁸⁵ Este indicador busca medir dos cosas: Primero, el porcentaje de los postulantes al Programa que efectivamente cumple con los requisitos de postulación, y, en segundo lugar, el porcentaje de beneficiarios del Programa que se mantiene vigente (por ejemplo si existen beneficiarios que han fallecido, etcétera).

⁸⁶ Esta supervisión es de tipo reactiva y en terreno. SENCE e Intendencia elaboran informes de supervisión que envían a ProEmpleo, y además ProEmpleo realiza supervisión en terreno en casos en que existen problemas puntuales en los proyectos.

Sub Componente 1.1: Puestos de trabajo provisto por la Línea Intendencia ⁸⁷ o Transferencia Directa de Recursos.	<u>Eficacia / Producto</u> Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre respecto de los aprobados ⁸⁸ .	(Nº de proyectos terminados en el periodo t para la línea Intendencia con ficha de cierre / Nº de proyectos aprobados en el periodo t para la línea Intendencia)* 100	Decretos MINTRAB Formularios de cierre	
	<u>Economía / Producto</u> Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea Intendencia	(Gasto ejecutado en transferencias de la Línea Intendencia al mes t / presupuesto vigente para transferencias de la Línea Intendencia al mes t) * 100	Transferencias SIGFE Decretos MINTRAB	
	<u>Economía / Producto</u> Porcentaje de reintegros ⁸⁹	(Reintegros acumulados al mes t para la línea Intendencia / transferencias autorizadas en el programa acumulados al mes t para la línea Intendencia)* 100	Rendiciones CGR (resol. 30) Decretos MINTRAB	
	<u>Calidad / Proceso</u> Cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto	Diferencia promedio entre la fecha real de inicio en el periodo t y la fecha de inicio autorizada por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo en el periodo t	Actas Comité de Seguimiento de Programas de Empleo Fechas de Convenio del Intendente y / o SENCE con sus ejecutores	
	<u>Eficacia / Producto</u> Promedio de meses trabajado por trabajador a diciembre de cada año ⁹⁰ (Indicador por comuna, región y nacional)	(Número total de meses trabajados a diciembre de cada año / número de trabajadores)	Base de Datos Programa	

⁸⁷ Esta línea de acción se ejecuta por medio de las distintas Intendencias del país. Mediante esta línea se financian directamente, vía asignación de recursos a las Intendencias, proyectos presentados por éstas, por Gobernaciones o Municipalidades, los cuales deberán cumplir el objetivo del programas y los requisitos de los beneficiarios, establecidos en los artículos 1º y 2º del Decreto N°1. La ejecución podrá realizarse ya sea en forma directa por la Intendencia o por ésta a través de convenio con organismos públicos o mediante contrato con agentes privados (Fuente Ficha N°1).

⁸⁸ Este Indicador debe medirse con 2 meses de rezago pues los decretos autorizan al cierre luego de 60 días.

⁸⁹ Se refiere al gasto no ejecutado por las instituciones que es devuelto al Programa, por ejemplo cuando no se llena un cupo, por ausentismo laboral, etc.

⁹⁰ Este indicador será calculado de la manera más desagregada posible, de modo de identificar el tiempo de permanencia de beneficiarios en el Programa.

	<u>Economía/Proceso</u> Porcentaje de gastos administrativos de terceros ⁹¹ en el Programa, respecto de las transferencias del programa	(Gastos administrativos del Programa realizados por terceros año t/monto total de las transferencias año t)*100		
Sub Componente 1.2: Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE ⁹² o Ejecución de Proyectos a Través de Convenios.	<u>Eficacia / Producto</u> Porcentaje de proyectos terminados con informe de cierre respecto de los aprobados ⁹³	(Nº de proyectos terminados con informe de cierre en el periodo t para la línea SENCE / Nº de proyectos aprobados en el periodo t para la línea SENCE)* 100	Decretos MINTRAB Informe trimestral	
	<u>Economía / Producto</u> Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea SENCE	(Gasto ejecutado en transferencias de la Línea SENCE al mes t / presupuesto vigente para transferencias de la Línea SENCE al mes t) * 100	Transferencias SIGFE Decretos MINTRAB	
	<u>Economía / Producto</u> Porcentaje de reintegros	(Reintegros acumulados al mes t para la línea SENCE / transferencias autorizadaa en el programa acumulados al mes t para la línea SENCE)* 100	Rendiciones CGR (resol. 30) Decretos MINTRAB	
	<u>Calidad / Procesos</u> Cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto	Diferencia promedio de los proyectos de la línea SENCE, entre la fecha real de inicio en el periodo t y la fecha de inicio autorizada por Comité de Seguimiento de Programas de Empleo en el periodo t	Actas Comité de Seguimiento de Programas de Empleo Fechas de Convenio del Intendente con sus ejecutores	

⁹¹ Para el Programa el concepto de “terceros” corresponde a ONGs y Municipalidades.

⁹² La Subsecretaría del Trabajo, mediante convenio con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, podrá encomendar la administración de parte de los recursos de este Programa. Así, SENCE aprueba y ejecuta proyectos a través de personas jurídicas sin fines de lucro, proyectos que deberán cumplir con lo establecido en los artículos 1º y 2º del Decreto N°1, con particular énfasis en labores que mejoren la empleabilidad futura de los beneficiarios y beneficiarias, así como la formación para el trabajo. Los proyectos a ejecutar en esta línea de acción pueden considerar financiamiento para la capacitación de los beneficiarios y beneficiarias.

⁹³ Este Indicador debe medirse con 3 meses de rezago pues los decretos autorizan al cierre luego de 60 días y finanzas Pro-Empleo tiene un mes para evaluar lo rendimiento

	<u>Eficacia / Producto</u> Promedio de meses trabajado por trabajador a diciembre de cada año ⁹⁴ (Indicador por comuna, región y nacional)	(Número total de meses trabajados a diciembre de cada año / número de trabajadores)	Base de Datos Programa	
	<u>Economía/Proceso</u> Porcentaje de gastos administrativos de terceros ⁹⁵ en el Programa, respecto de las transferencias del programa	(Gastos administrativos del Programa realizados por terceros año t/monto total de las transferencias año t)*100		
	<u>Calidad Producto</u> Porcentaje de horas promedio por trabajador/a destinadas a capacitación y apresto laboral	(Número de horas destinadas a capacitación y apresto laboral / número total de horas trabajadas)*100	Informe SENCE	

⁹⁴ Este indicador será calculado de la manera más desagregada posible, de modo de identificar el tiempo de permanencia de beneficiarios en el Programa.

⁹⁵ Para el Programa el concepto de “terceros” corresponde a ONGs, Intendencias y Municipalidades.

<p>ACTIVIDADES COMPONENTE 1:</p> <p>Validar el cumplimiento de requisitos de los beneficiarios</p> <p>Preparar informes al Comité de Seguimiento de los Programas de Empleo para el análisis de las coberturas nuevas y continuidad de las antiguas.</p> <p>Gestionar los incrementos o rebajas presupuestarias para financiar las coberturas.</p> <p>Gestionar las autorizaciones de ejecución y las transferencias de recursos.</p> <p>Inicio de ejecución de los proyectos (Línea SENCE 2 incluye apresto laboral)</p> <p>Validar el estado de avance del gasto.</p> <p>Supervisar los proyectos en ejecución</p>				
---	--	--	--	--

Anexo 2(b): Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico del Programa, Período 2012-2015

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Inversión en la Comunidad AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2001 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría del Trabajo – ProEmpleo OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:						
Evolución de Indicadores						
Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2012	2013	2014	2015
Fin Contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables.						
Propósito Proyectos intensivos en mano de obra en regiones/comunas con contingencias de empleo son financiados, presentando un beneficio comunitario.	Eficacia/Producto Porcentaje de focalización en población vulnerable (Indicador mensual y anual).	(Número de Beneficiarios del programa pertenecientes al 1º y 2º quintil de vulnerabilidad del mes t / total de Beneficiarios del Programa el mes t) * 100	72,2%	69,0%	68,2%	67,6%
	Economía / Producto Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para el programa	(Monto de ejecución de las transferencias acumuladas al mes t / transferencias autorizada en el Programa acumuladas al mes t) * 100	(54.891/ 59.572) = 92,1%	(52.449/ 52.949) = 99,1%	(60.185/ 61.895) = 97,2%	(83.757/ 84.682) = 98,9%
	Economía / Producto Porcentaje de ejecución del Presupuesto Vigente ⁹⁶	(Gastos ejecutados acumulados al mes t / Inversión autorizada en el programa acumulados al mes t) * 100	(55.105/ 59.832) = 92,1%	(52.687/ 53.217) = 99,0%	(60.425/ 62.166) = 97,2%	(83.985/ 84.907) = 98,9%
	Economía / Producto Porcentaje de Gastos de Administración del Programa ⁹⁷	(Gastos totales en Administración acumulados al mes t / Inversión autorizada en el programa acumulados al mes t) * 100	(214/55.105) = 0,4% (a) (756/55.105) = 1,4% (b)	(238/52.687) = 0,5% (a) (842/52.687) = 1,6% (b)	(240/60.425) = 0,4% (a) (899/60.425) = 1,5% (b)	(226/83.982) = 0,3% (a) (1.211/83.982) = 1,4% (b)

⁹⁶ Valores en millones de pesos.

⁹⁷ Valores en millones de pesos. El caso (a) sólo incluye gastos de administración de ProEmpleo, y el caso (b) agrega traspaso de recursos a órganos ejecutores, Intendencias y SENCE, para gastos administrativos.

Componente 1 Puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo.	Eficacia/Producto Porcentaje de focalización en población desocupada (Indicador mensual y anual).	(Número de Beneficiarios del programa que se encontraban desocupados el mes anterior de entrar al programa el mes t / Total de Beneficiarios del Programa en el mes t) * 100	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información
	Eficacia/Producto Porcentaje de focalización en población cesante (Indicador mensual y anual). ⁹⁸	(Número de Beneficiarios del programa que se encontraban cesantes el mes anterior de entrar al programa el mes t / Total de Beneficiarios del Programa en el mes t) * 100	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
	Calidad/Proceso Porcentaje de supervisión de beneficiarios del Programa	(número de beneficiarios supervisados año t / número total de postulantes y beneficiarios del Programa año t) * 100	100%	100%	100%	100%
	Calidad/Proceso Porcentaje de proyectos supervisados	(número de proyectos supervisados años t / número total de proyectos año t) * 100	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Sub Componente 1.1: Puestos de trabajo provisto por la Línea Intendencia o Transferencia Directa de Recursos.	Eficacia / Producto Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre respecto de los aprobados.	(Nº de proyectos terminados en el periodo t para la línea Intendencia con ficha de cierre / Nº de proyectos aprobados en el periodo t para la línea Intendencia)* 100	100%	100%	100%	Sin información
	Economía / Producto Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea Intendencia	(Gastos ejecutados en transferencias de la Línea Intendencia acumulado al mes t / presupuesto vigente para transferencias de la Línea Intendencia acumulados al mes t) * 100	91,1%	98,3%	98,6%	85,0%
	Economía / Producto Porcentaje de reintegros	(Reintegros acumulados al mes t para la línea Intendencia / transferencias autorizadas en el programa acumulados al mes t para la línea Intendencia)* 100	7,6%	8,1%	5,2%	2,2%

⁹⁸ De acuerdo a ProEmpleo no existe la información para el cálculo de este indicador.

	Calidad / Proceso Cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto.	Diferencia promedio entre la fecha real de inicio en el periodo t y la fecha de inicio autorizada por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo en el periodo t	100%	100%	100%	100%
	Eficacia / Producto Promedio de meses trabajado por trabajador (Indicador por comuna, región y nacional)	(Número total de meses trabajados/número de trabajadores)	56,5 meses	67,2 meses	45,5 meses	53.5 meses
	Economía/Proceso Porcentaje de gastos administrativos de terceros en el Programa, respecto de las transferencias del programa ⁹⁹	(Gastos administrativos del Programa realizados por terceros año t/monto total de las transferencias año t)*100	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Sub Componente 1.2: Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE o Ejecución de Proyectos a Través de Convenios.	Eficacia / Producto Porcentaje de proyectos terminados con informe de cierre respecto de los aprobados	(Nº de proyectos terminados con informe de cierre en el periodo t para la línea SENCE / N° de proyectos aprobados en el periodo t para la línea SENCE)* 100	100%	100%	100%	Sin Información
	Economía / Producto Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea SENCE	(Gasto ejecutado en transferencias de la Línea SENCE acumulado al mes t / presupuesto vigente para transferencias de la Línea SENCE acumulado al mes t) * 100	91,1%	98,3%	98,6%	85,0%
	Economía / Producto Porcentaje de reintegros	(Reintegros acumulados al mes t para la línea SENCE / transferencias autorizadas en el programa acumulados al mes t para la línea SENCE)* 100	2,5%	5,1%	0,7%	Sin Información

⁹⁹ Para este indicador, ProEmpleo señala que “sabemos que existe pero no tenemos información” (Fuente: Comentarios a MML en correo enviado con fecha 8 de abril).

	Calidad / Procesos Cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto.	Diferencia promedio de los proyectos de la línea SENCE, entre la fecha real de inicio en el periodo t y la fecha de inicio autorizada por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo en el periodo t	100%	100%	100%	100%
	Eficacia / Producto Promedio de meses trabajado por trabajador a diciembre de cada año. (Indicador por comuna, región y nacional)	(Número total de meses trabajados a diciembre de cada año / número de trabajadores)	57,0 meses	64,8 meses	65,3 meses	76,5 meses
	Economía/Proceso Porcentaje de gastos administrativos de terceros en el Programa, respecto de las transferencias del programa ¹⁰⁰	(Gastos administrativos del Programa realizados por terceros año t / monto total de las transferencias año t)*100	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
	Calidad Producto Porcentaje de horas promedio por trabajador/a destinadas a capacitación y apresto laboral ¹⁰¹	(Número de horas destinadas a capacitación y apresto laboral / número total de horas trabajadas)*100	No existe información	No existe información	No existe información	No existe información

¹⁰⁰ Para este indicador, ProEmpleo señala que “sabemos que existe pero no tenemos información” (Fuente: Comentarios a MML en correo enviado con fecha 8 de abril).

¹⁰¹ Para este indicador ProEmpleo señala que “no existe información para realizar este cálculo” (Fuente: Comentarios a MML en correo enviado con fecha 8 de abril).

Anexo 2(c): Análisis de Diseño del Programa

En primer lugar cabe señalar que el Programa Inversión en la Comunidad no contaba con Matriz de Marco Lógico. La MML fue construida por ProEmpleo para esta evaluación, y posteriormente experimentó cambios, como resultado del análisis del Panel, DIPRES y ProEmpleo. De este modo, la actual MML que se presenta en el Anexo 2A y cuyos indicadores para el período 2012-2015 se encuentran disponibles en el Anexo 2B, ha sido consensuada entre ProEmpleo, DIPRES y el Panel.

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

- i) El propósito y el fin dan respuesta al problema/necesidad que aborda el Programa. De acuerdo a ProEmpleo el Programa Inversión en la Comunidad apunta a la generación de empleos de contingencia, y en su implementación genera puestos de trabajo de carácter temporal, con objeto de amortiguar los elevados índices de desempleo en zonas determinadas (Ficha N°1). Es así que el Programa apunta a resolver una situación de contingencia de empleo¹⁰² en el mercado laboral, a la espera de que la economía se recupere y que otras políticas públicas de fomento al crecimiento económico se materialicen.

Considerando que el problema que debe abordar el Programa es el desempleo cíclico, su Fin: “*contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables*”, claramente contribuye a la solución del problema.

Además, el propósito del Programa: “*proyectos intensivos en mano de obra en regiones/comunas con contingencias de empleo son financiados, presentando un beneficio comunitario*” apunta a cómo el Programa lo hace para alcanzar el Fin. Este propósito indica el aporte concreto que realiza el Programa para alcanzar el Fin.

- ii) El propósito se relaciona con el resultado intermedio, que es que se generen los puestos de trabajo. A su vez el fin se relaciona con el resultado final esperado el cual es contribuir a mitigar el desempleo.
- iii) Las actividades diseñadas son suficientes y necesarias para producir el componente y los dos subcomponentes que tiene el Programa.

A su vez, el componente del Programa: “*puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo*”, y los dos subcomponentes: “*puestos de trabajo provisto por la Línea Intendencia o Transferencia Directa de Recursos*”, y “*puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE o Ejecución de Proyectos a Través de Convenios*”, son necesarios y suficientes para el logro del propósito.

- iv) Es posible mejorar la eficacia y/o eficiencia del programa mediante la identificación de algún componente o actividad que no es producido(a) en la actualidad.

El Programa otorga puestos de trabajo transitorios para paliar una situación de contingencia de empleo. Dentro de las políticas públicas laborales existen una serie de herramientas que van en beneficio de personas desocupadas, tales como capacitación, y diversos bonos. En eso SENCE cuenta con una amplia variedad de herramientas que contribuyen a mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Sin embargo, tal como está planteado hoy en día el Programa, no se justifica que alguna de esas herramientas deba formar parte del Programa como un componente más. Si es que el Programa opta en el futuro por mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios, sería conveniente acercar esta oferta programática a los beneficiarios del Programa.

¹⁰² Lo que produce desempleo cíclico.

v) Ningún componente, subcomponente o actividad resulta prescindible o posible de sustituir por otros. En el caso de los subcomponentes o líneas que tiene el Programa, Intendencia y SENCE, la decisión de asignar nuevos cupos a una u otra líneas o bien de traspasar beneficiarios de una línea a otra, es decisión del Comité de Seguimiento de Programas de Empleo. Esta decisión es tomada por este Comité en función de la realidad de los territorios donde opera el Programa y de acuerdo a las disponibilidades que ofrece cada línea. Por ejemplo, en algunas zonas puede resultar más fácil asignar cupos a la Intendencia ya que ésta puede activar de manera más rápida el Programa coordinándose con los municipios, o bien, en algunos territorios SENCE puede contar o no con instituciones ejecutoras para activar el Programa.

A partir del análisis realizado, el Panel es de opinión que existe coherencia interna entre Fin, Propósito, Componentes y Actividades del Programa, siendo validada por el Panel la Matriz de Marco Lógico analizada desde una perspectiva de lógica vertical.

b. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

La matriz de marco lógico del Programa cuenta con 21 indicadores. A nivel de propósito hay 4 indicadores de producto, tres de economía y uno de eficacia, no existiendo indicadores de eficiencia y calidad.

A nivel de componente hay 4 indicadores, 2 de eficacia/producto y 2 de calidad/proceso. El subcomponente Línea Intendencia cuenta con 6 indicadores, de los cuales 4 indicadores son de producto (2 de eficacia y 2 de economía), y 2 indicadores de proceso (1 de calidad y 1 de economía). El subcomponente Línea SENCE tiene 7 indicadores, de los cuales 5 son de producto (2 de economía, 2 de eficacia y 1 de calidad), y 2 son de proceso (1 de calidad y 1 de economía).

	Ámbitos							
	Producto				Proceso			
Dimensiones	Eficacia	Economía	Eficiencia	Calidad	Eficacia	Economía	Eficiencia	Calidad
Propósito	1	3						
Componente	2							2
Subcomponente Línea Intendencia	2	2				1		1
Subcomponente Línea SENCE	2	2		1		1		1

La matriz de marco lógico del Programa solamente considera indicadores en los ámbitos de producto (15 indicadores) y proceso (6 indicadores), no existiendo indicadores en los ámbitos de resultado intermedio y resultado final. Esto indica que no es simple cuantificar el logro del Programa, y más bien lo que permite hacer el Programa es medir sus productos y sus procesos.

A nivel de indicadores por tipo de dimensión, el Programa tiene 9 indicadores de economía, los que se refieren principalmente a la ejecución, y transferencia de recursos. Además, hay 7 indicadores de eficacia y 5 indicadores de calidad. En términos de indicadores de calidad, la MML del Programa solamente mide el cumplimiento del plazo establecido para el inicio del proyecto, y el nivel de supervisión. En el caso de la Línea SENCE se agrega un indicador relativo a las horas promedio por trabajador destinadas a capacitación.

No hay indicadores de eficiencia. En cuanto a eficiencia se podrían incluir indicadores que valoren el costo per cápita por trabajador por subcomponente. De todas maneras estos valores deben ser analizados con cuidado, ya que existen tres tipos de jornada laboral (media, tres cuartos y completa) y además la Línea SENCE considera recursos para capacitación, los cuales no están incluidos en la Línea Intendencia.

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

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

Tal como ya se ha indicado, el Programa de Inversión en la Comunidad posee un componente el cual tiene 2 subcomponentes, éstos son:

Componente: Puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo.

Subcomponente 1: Puestos de trabajo provistos por la Línea Intendencia o transferencia directa de recursos.

Subcomponente 2: Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE o ejecución de proyectos a través de convenios.

A continuación se detalla el proceso de producción asociado a la entrega de dichos productos al beneficiario en base a los dos subcomponentes. Se especifican las etapas del proceso de producción para los dos subcomponentes o líneas de acción "Intendencia" y "SENCE" y se realizan las distinciones correspondientes entre ambas líneas en sus aspectos técnicos y administrativos en el flujo del proceso de acuerdo a sus especificidades.

En particular, se hace un análisis evaluativo que permite identificar brechas de producción y gestión en el proceso de ambos componentes.

1. Proceso de Demanda: solicitud de cupos asociados a proyectos¹⁰³

Cabe señalar que en este proceso de identificación del problema de desempleo comunal, juegan un rol significativo las Oficinas Municipales de Intermediación laboral (OMIL)¹⁰⁴, las cuales tienen como finalidad el financiamiento de iniciativas tendientes al desarrollo y fortalecimiento de instrumentos, procesos y acciones de intermediación laboral para grupos vulnerables en cuanto a sus posibilidades de acceso al mercado laboral. Algunas de sus principales funciones son: intermediar laboralmente entre aquellas personas que buscan trabajo y las empresas que lo ofertan; promover la capacitación y orientación laboral en personas cesantes, con el fin de mejorar las condiciones de acceso al mercado del trabajo; y, entregar información en forma periódica al SENCE¹⁰⁵. Por lo general, las OMIL son heterogéneas en sus capacidades institucionales, recursos humanos, financiamiento y alcance de su acción en los territorios que incide en la calidad de la información que genera y/o dispone para tomar decisiones. En virtud de ello, en los municipios pequeños que presentan serios déficit de gestión y de financiamiento¹⁰⁶, la labor de las

¹⁰³MINTRAB (2015) Manual de Operación del Programa Inversión a la Comunidad. Línea Intendencia. Pro Empleo, Santiago de Chile.

¹⁰⁴ En 1997 se promulgó la Ley 19.518 que rige el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo y las Oficinas Municipales de Colocación pasan a denominarse Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Actualmente existen 326 OMIL constituidas (95% de Municipios del país) y 284 OMIL con Convenio de Fortalecimiento. Las OMIL dependen administrativamente del Municipio y técnicamente de SENCE

¹⁰⁵ Gabiña, M et al (2010). Diagnóstico del mercado laboral relativo a la OMIL de la Municipalidad de Calama. Recuperado de: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE2/Políticas_Publicas_y_Desarrollo_Regional/Diagnostico_del_Mercado_Laboral_relativo_a_la_OMIL_de_Calama.pdf

¹⁰⁶ Entre las diversas propuestas de reforma del sistema que se han planteado en el último tiempo, para que los municipios logren constituirse en verdaderos agentes del desarrollo local destacan: (i) mitigar los factores estructurales como localización territorial y condiciones de aislamiento geográfico; (ii) resolver la limitada capacidad financiera de la mayor parte de los municipios; (iii) fortalecer la gestión estratégica municipal; (iv) remediar la insuficiente estructura de plantas profesionales; y (v) apoyar la actualización de sus planes de desarrollo local. Estos aspectos, que cobran una dimensión diferenciada en cada uno de los 345

OMIL se reduce a articular algunos proyectos de emprendimientos con otros actores públicos y, en materia de empleo, principalmente cuentan con listados de personas que buscan trabajo¹⁰⁷, los cuales se incrementan frente a contingencias de empleo, y se utilizan por parte de la autoridad municipal para justificar su demanda de cupos de empleos¹⁰⁸ al Intendente, para que éste, a su vez, realice la solicitud correspondiente al Programa de Inversión en la comunidad¹⁰⁹.

El proceso de identificación de beneficiarios por parte de la OMIL conlleva algunos aspectos a ser considerados en la evaluación por su incidencia en la eficacia y eficiencia del proceso:

En primer lugar, ya se mencionó la heterogeneidad de las OMIL en sus capacidades institucionales y, ello ciertamente, puede redundar negativamente en la calidad de los diagnósticos que se lleven a cabo para fundamentar la demanda de cupos, por ello es necesario avanzar en procesos de fortalecimiento de éstas. Particularmente, en aquellas comunas que llevan adelante el mayor porcentaje de la demanda del Programa.

En segundo lugar, hasta el año 2013¹¹⁰ la solicitud se realizaba en función de “cupos”. Desde esa fecha hasta ahora la solicitud desde el municipio se realiza en base a nombre y RUT del potencial beneficiario. Por lo tanto, el alcalde solicita personalmente el cupo requerido. Existe una demanda individualizada que no contiene criterios que permitan avalar adecuadamente a ese beneficiario respecto de otro. No obstante, una vez que la Intendencia sube los listados al sistema ProEmpleo, éstos son validados y se presentan priorizados al Comité de Seguimiento de Programas de Empleo.

En tercer lugar, la solicitud del Alcalde es para la Intendencia¹¹¹. Esta solicitud es consolidada y se ingresa al sistema de solicitudes de ProEmpleo. Esta consolidación e ingreso se realiza sin realizar un filtro por parte de la autoridad regional, respetándose la demanda de la autoridad edilicia. Este punto es altamente sensible, dado que se espera que existan mecanismos técnicos que puedan cruzar información (INE, datos de coyuntura, etc.) que permitan priorizar la demanda de las respectivas comunas. La fundamentación del alcalde es suficiente para avalar la solicitud, lo cual no necesariamente se traduce en un estudio afinado de las variables que expliquen la demanda por cupos de empleo¹¹².

Se argumenta desde el Programa que las peticiones son evaluadas por el Intendente y apoyadas por el SEREMI del Trabajo en base a diversos criterios, particularmente, la tasas de desempleo¹¹³, y se envía un oficio al Subsecretario del Trabajo donde se indica el diagnóstico de contingencia laboral que fundamenta la petición, los cupos requeridos y la línea por la cual se desea se ejecuten una vez aprobados los cupos de empleo, es decir, Intendencia o SENCE¹¹⁴. Cabe indicar que no hay evidencias (actas y criterios técnicos explicitados) que permitan dimensionar los procesos de toma de decisiones asociados a la

Municipios del país, resultan en una alta heterogeneidad institucional que incide en sus procesos de gestión y planificación del desarrollo y, ciertamente, en el resultado final de sus acciones; es decir, en la entrega de servicios pertinentes y de calidad a los ciudadanos. En: Haefner, C. (2010) *Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile*. *Revista Iberoamericana de estudios municipales*. ICHAM, Santiago de Chile.

¹⁰⁷ No se cuenta con información que permita dimensionar adecuadamente las capacidades institucionales de las OMIL de los municipios que participan del programa, por tanto, no se cuenta con información técnica que pueda respaldar los procesos de identificación y selección de los beneficiarios incorporados en los listados.

¹⁰⁸ SENCE en: <http://www.sence.cl/601/w3-multipropertyvalues-517-549.html?noredirect=1>

¹⁰⁹ En el oficio de solicitud de cupos de empleo el municipio realiza un breve diagnóstico sobre la situación de desempleo de la comuna entregando cifras basadas en estadísticas oficiales cuando corresponde y/ o cuantificación de la demanda por parte de la OMIL.

¹¹⁰ Entrevista encargado PIC línea SENCE, Región de Los Lagos.

¹¹¹ y para el SEREMI del Trabajo, con copia a la Dirección Regional del SENCE.

¹¹² Las solicitudes que se tuvieron a la vista, por lo general, son una descripción básica de la situación económica de la comuna y argumentos en términos de aumento de desempleo por alguna circunstancia coyuntural. La no representación comunal de los datos del INE no permiten un adecuado diagnóstico que dé fundamento técnico a dichas solicitudes.

¹¹³ No existen a la vista documentación que permita identificar con claridad los criterios empleados por la Intendencia para la solicitud de cupos de empleos al Programa.

¹¹⁴ Como se indicó anteriormente, no hay claridad respecto a cuál es el fundamento técnico que avale la decisión de la autoridad regional respecto a optar por una de las dos líneas de acción.

validación de la información remitida por los alcaldes y, por lo tanto, los criterios que emplea la autoridad regional y SEREMI respectivo para avalar la demanda. Los criterios de filtro deberían operar, por ejemplo, con los datos de desempleo INE, pero sus límites en representación comunal limitan su uso y se desconocen los mecanismos que emplea o no la autoridad para filtrar la demanda. La información recopilada vía entrevistas nos señala que dicho filtro no existe.

Las solicitudes remitidas por el Intendente son evaluadas por el Comité de Seguimiento de los Programas de Empleos (Decreto N°1.606 del 29 de diciembre de 2006), quienes se reúnen presencial o virtualmente en forma mensual, cuyo resultado es la aprobación o rechazo de dichas solicitudes, de lo cual queda constancia en las actas respectivas¹¹⁵.

El Comité de Seguimiento de los Programas de Empleos está integrado por los siguientes representantes:

- Subsecretario del Trabajo, quien lo Preside.
- Representante de DIPRES, asiste Subsecretario de Racionalización y Función Pública y sectorialista de trabajo.
- Representante CONAF, asiste Coordinador Nacional Programa de Empleos de Emergencia.
- Representante SENCE, asiste Jefe/a Departamento de Empleo y Capacitación en Empresa.
- Representante SUBDERE, asiste Coordinador/a Nacional del Programa de Mejoramiento Urbano.
- Representante MDS, asiste Jefe/a Unidad Coordinador Intersectorial de Programas.
- Representante FOSIS, asiste Jefe/a Unidad Programas de Oferta.

El Comité se reúne mensualmente, instancia donde se revisan las diversas peticiones de cupos por parte de las Intendencias, y en base a los criterios de tasa de desempleo se decide la aprobación o no de la solicitud. Igualmente, se decide el número de meses a financiar, tipo de jornada (media, tres cuartos o completa), y el tipo de línea mediante la cual se ejecutará el proyecto aprobado.

Cada reunión del Comité está respaldada por actas que se encuentran disponibles en la página web de MINTRAB. Sin embargo, cabe consignar que el Comité no cuenta con un reglamento que permita identificar y analizar en detalle los procesos de toma de decisión y criterios técnicos vinculados a la selección, aprobación y/o rechazo de las demandas de cupos de empleos de las Intendencias.

En estricto rigor es el Comité quien se realiza el filtro a la demanda de cupos de empleo de las autoridades regionales y comunales. En las actas respectivas se identifican las decisiones para la aprobación o rechazo de cupos, o bien se abordan aspectos asociados a redistribución de cupos. Sin embargo, si bien las actas consignan los niveles de desempleo en base a datos del INE, la aprobación y rechazo de los cupos no aparece fundamentada.

Por tanto, a partir del análisis de las actas no es posible señalar que existan criterios técnicos que avalen la continuidad o rechazo de nuevos cupos de empleo, como tampoco, aquellos que permitan identificar las razones que sean adjudicados a la línea Intendencia o SENCE, aunque en las actas se señale por cuál vía se ejecutan los cupos.

Con las solicitudes aprobadas e informadas a SENCE y las respectivas Intendencias, cada línea de trabajo incorpora a los beneficiarios en proyectos nuevos o que se encuentren en ejecución, según el mes en que sea aprobada la nueva cobertura.

Específicamente, los pasos del proceso de demanda de cupos de empleos de contingencia son los siguientes:

¹¹⁵ Existen Actas disponibles del Comité de Seguimiento desde el año 2011 en el sitio institucional: <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/actas-del-comite/>.

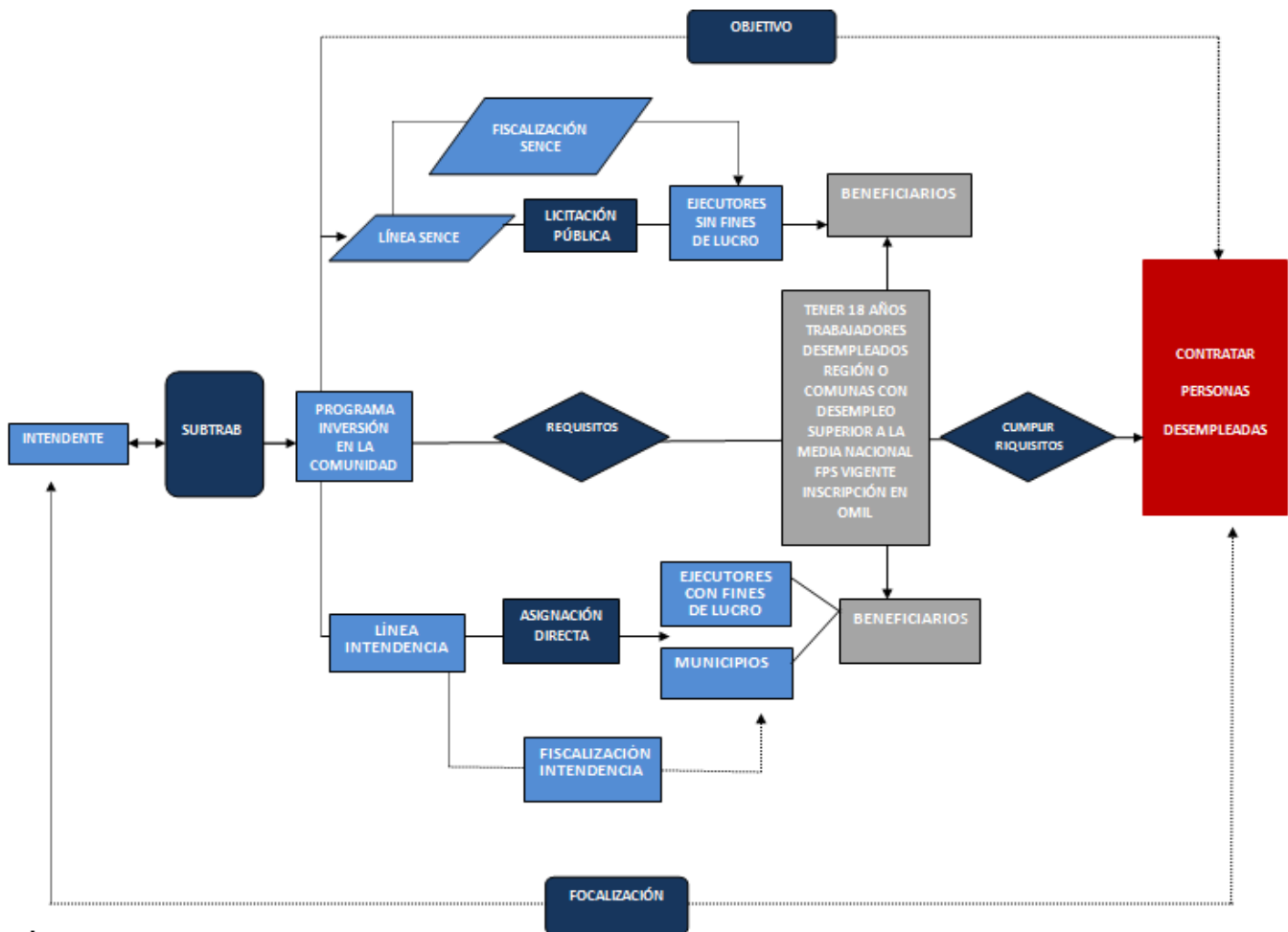
1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud en el Sistema ProEmpleo¹¹⁶ disponible en: <http://wss.ProEmpleo.cl/>. Se crean solicitudes de beneficiarios, especificando la región y proyectos por comuna¹¹⁷.
2. Una vez ingresadas las solicitudes en el sistema informático de ProEmpleo, la Intendencia debe emitir un Oficio a la Subsecretaría del Trabajo, en el cual se deben indicar las razones que justifican el financiamiento de proyectos asociados a personas, es decir los focos de desempleo regional y comunal.
3. La evaluación de las solicitudes de los Intendentes es realizada por el Comité de Seguimiento de los Programas de Empleo.

El proceso de demanda y aprobación de los cupos para ambas líneas se refleja en el Flujograma N°3.1

¹¹⁶ La solicitud de cupos se efectúa previamente a la sesión del Comité. En este sentido, se ha dispuesto que el plazo para realizar la solicitud de cupos sea hasta el último día hábil del mes anterior a la sesión del Comité. Las solicitudes cursadas tendrán vigencia de un mes.

¹¹⁷ Para que la carga de beneficiarios sea efectiva, se debe tener conocimiento de al menos los siguientes datos del postulante: RUN, nombres y apellidos, fecha de nacimiento, puntaje FPS, saber si el beneficiario se encuentra efectivamente inscrito en la OMIL, saber si éste posee ingresos superiores al ingreso mínimo mensual por concepto de una o más pensiones.

Flujograma N°3.1
Flujo de Proceso Programa Inversión en la Comunidad por Subcomponentes



Fuente: ProEmpleo, 2016

Nota: Este procedimiento es sólo para cupos nuevos.

4. Evaluadas y aprobadas las solicitudes se publica Acta en la WEB institucional de MINTRAB y mediante oficio ordinario se informa a los Intendentes la resolución del Comité (aprobación o rechazo de cupos), con copia a los respectivos ejecutores.
5. Los cupos aprobados y la cobertura programada para el período genera un proceso de coordinación con la/el sectorialista del Sector Trabajo de DIPRES, el Subdirector de Racionalización de DIPRES, el Encargado del Programa y del área de finanzas de ProEmpleo para cuadrar los datos por región y por línea, y valorizarla¹¹⁸.
6. Con los montos ya refrendados, la/el sectorialista del Sector Trabajo de DIPRES confecciona el Decreto de Hacienda que autoriza los montos a transferir, pasando por los procesos de visaciones, y posteriormente enviado para la firma del Ministro de Hacienda. Una vez firmado, este Decreto pasa a la Contraloría General de la Republica para su toma de razón¹¹⁹.

¹¹⁸ Es importante señalar que, la ejecución de los proyectos asociados a N° de personas aprobadas se hará efectivo como mínimo el mes siguiente al cual fueron aprobados.

¹¹⁹ ProEmpleo, Ficha N°2 de Antecedentes del Programa, Información Complementaria.

2. Ejecución Línea Intendencia¹²⁰

El Intendente una vez que recibe el oficio de cobertura debe elaborar el Oficio Resumen del Proyecto indicando los proyectos que se financiarán de acuerdo a la cobertura aprobada.

Este oficio corresponde al documento oficial, en donde: a) se formaliza la información respecto de los proyectos asociados al número de cupos aprobados. Dicho documento debe señalar: comuna, nombre del proyecto, cupos aprobados de acuerdo a las respectivas jornadas, total de cupos y montos adjudicados; y, b) se realiza la consolidación de la información de proyectos. Esta consolidación se realiza mediante un cuadro resumen de proyectos, donde se señala la identificación de la información de la institución que ejecutará. Este documento debe señalar el nombre del proyecto, RUT ejecutor, región, provincia, comuna y dirección de ejecución, objetivo del proyecto e impacto comunitario, cantidad de beneficiarios, fecha de inicio y término del proyecto¹²¹.

Tramitación por parte del Subsecretario del Trabajo del Decreto de Transferencias de Recursos.

Intendente firma convenios con ejecutores, públicos o privados.

Firma de contratos entre el beneficiario y el ejecutor respectivo bajo alguna modalidad del Código del Trabajo, principalmente bajo la modalidad de “obras y faenas”.

3. Presentación de Información de beneficiarios

Una vez que se ha entregado la información sobre los proyectos a ejecutar a la Subsecretaría del Trabajo, la intendencia debe informar sobre los beneficiarios que se encuentran ejerciendo actividades laborales en los Proyectos del Programa Inversión en la Comunidad.

3.1. Actualización de la información sobre los beneficiarios en el Sistema Informático de ProEmpleo. (Ficha de Beneficiarios). La Intendencia mensualmente debe cargar un listado de beneficiarios en el Sistema Informático ProEmpleo, en el cual debe informar la nómina de beneficiarios intervenidos durante la ejecución del proyecto y las direcciones donde se desarrollan las actividades laborales.

3.2. Por única vez, la intendencia envía el listado de beneficiarios del proyecto. Dicho listado debe ser firmado y timbrado por ésta y por el organismo ejecutor¹²².

Se ha podido constatar en entrevistas a encargado regional de la Línea Intendencia de la Región de Valparaíso algunos aspectos que deben ser considerados en la evaluación global de la Línea:

- En cierta medida las rendiciones de los municipios sobre las transferencias realizadas para el pago de los sueldos de los beneficiarios no siempre se lleva a cabo en los tiempos y plazos establecidos. Como los municipios tienen un plazo superior a 60 días para rendir, se evita mayor conflictividad con los beneficiarios dado que no hay atraso en los pagos de sueldos.
- Los municipios asumen que los cupos de empleos son permanentes¹²³ y, por ende, cuando por diversas razones una persona deja el empleo, el municipio presiona para reponer y mantener el

¹²⁰ Op.cit. Manual de operaciones.

¹²¹ El envío del Oficio Resumen de Proyectos y el cuadro resumen de proyectos, deben ser enviados mediante correo electrónico a más tardar 5 días hábiles contados desde la publicación del Acta del Comité de Seguimiento. La copia de Fichas de Proyectos, debe ser remitida antes del día 13 del mes siguiente a la recepción de los recursos financieros

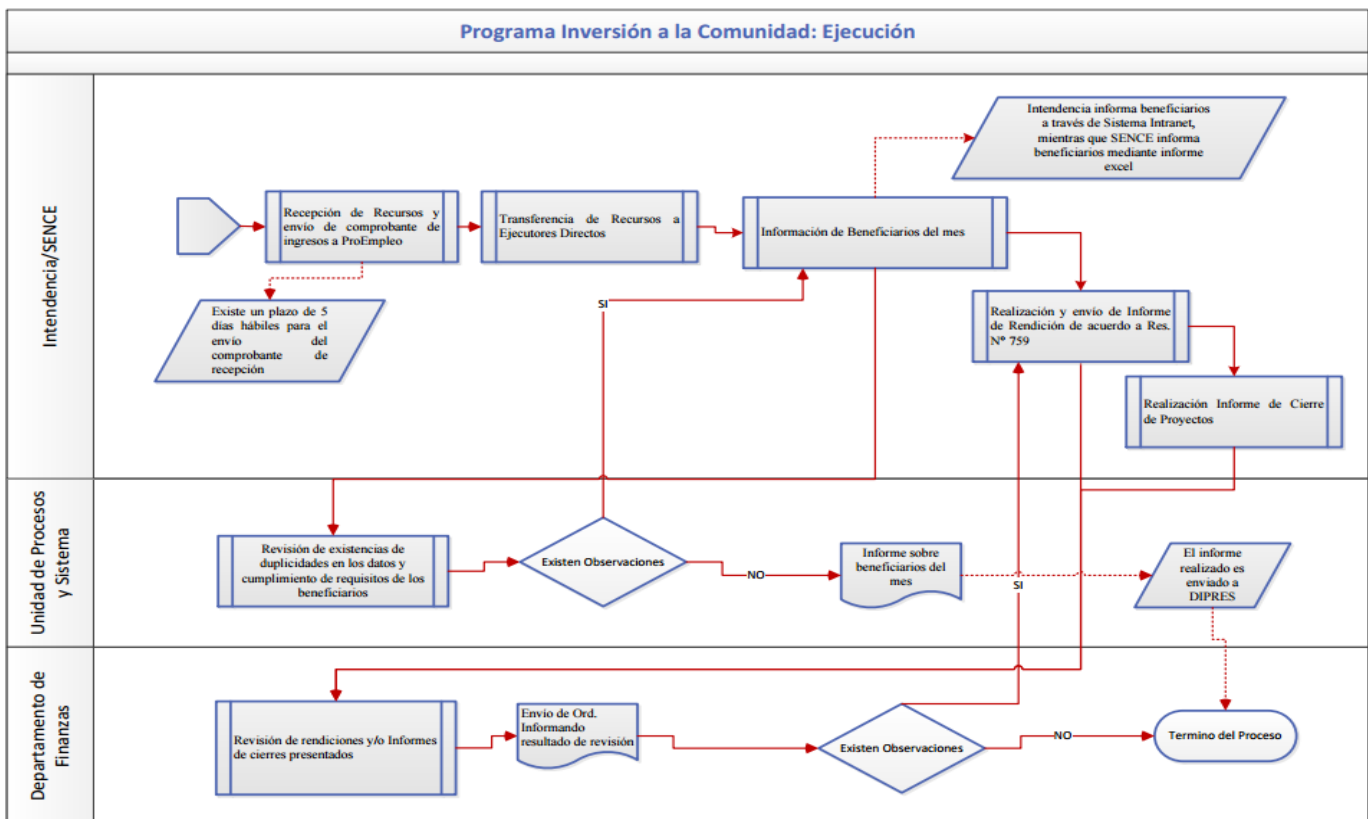
¹²² La Intendencia deberá tener en sus dependencias las Fichas de Beneficiarios, firmadas y timbradas, a más tardar el día 13 del mes siguiente al que se comenzó a ejecutar el proyecto. La carga de listado de beneficiarios al Sistema Informático se debe realizar mensualmente a más tardar el día 13 del mes siguiente al que se ejecutó. El listado de beneficiarios debe ser enviado antes del día 13 del segundo mes de ejecución de los proyectos.

¹²³ A pesar que éstos se aprueban por períodos de 4 ó 6 meses, pudiendo ser renovados.

cupo. La tendencia del Comité es de no aprobar un nuevo beneficiario para el cupo liberado¹²⁴. Aunque ello es marginal respecto de la cantidad de empleos que genera el Programa es una señal a ser considerada.

- Las regiones, independientemente, de sus líneas de acción tienen una población beneficiaria cuyos contratos se han prolongado en el tiempo. Coincidiendo ambas en el hecho que no cuentan con criterios de egreso de los beneficiarios.
- Si bien el Programa establece que en la Línea Intendencia se llevan a cabo las transferencias a los municipios en cuanto ejecutores, en la Región de Valparaíso, el municipio contrata a su vez a un tercero para la gestión administrativa y supervisión en terreno del cumplimiento de los contratos de los beneficiarios (empresa SERVIC). Para el cumplimiento de estas tareas el municipio desembolsa mensualmente varios millones de pesos que son rendidos por el municipio.
- Por otra parte, en la Región de Valparaíso se da la ejecución en paralelo de ambas líneas, pero no existe algún mecanismo formalizado que permita afirmar que ambas líneas tienen y comparten mecanismos de coordinación inter institucional de acciones que conlleve a optimizar la producción del proceso.

Flujograma N°3.2 Del Proceso de Producción: Ejecución



Fuente: Pro Empleo, 2016

Hay que tener en consideración que la solicitud de cupos por parte del Intendente se señala por cuál línea desea que se lleve a cabo el proceso de asignación de cupos. El Comité de Seguimiento de Programas de Empleo puede o no aprobar tanto la cantidad de cupos o la forma en que estos se ejecutarán.

En general ambas líneas tienen procesos de producción similares. Las particularidades respecto del proceso de producción para la línea SENCE¹²⁵ se asocian desde el acto de aprobación por parte del

¹²⁴ Sin embargo, hay que tener en consideración que el Comité aprueba por periodos de 4 meses.

Comité de las coberturas aprobadas, las que en específico señalan la modalidad de licitación como factor diferenciador respecto de la Línea Intendencia. Se reitera, que no se cuenta con antecedentes a la vista que permitan evaluar la conveniencia técnica de elegir una línea respecto de la otra.

En consecuencia, aprobada la ejecución vía Línea SENCE ocurren las siguientes etapas:

1. Generada el acta de parte de Comité de Seguimiento de los Programas Empleos, el Director del Programa ProEmpleo oficia al Jefe(a) del Programa de Empleo y Capacitación en Empresa del SENCE donde se indica la cobertura asignada.
2. SENCE en base al oficio referido elabora las Bases del Llamado a Concurso. De acuerdo a convenio entre SENCE y Subsecretaría del Trabajo del 06 de enero del 2010 aprobado por el Decreto N°4, se obliga al primero a adjudicar proyectos a través de personas jurídicas sin fines de lucro, previa selección y contratación de las mismas mediante licitación pública, en conformidad a la legislación vigente¹²⁶.
3. Las organizaciones postulantes deben presentar su propuesta técnica en un sitio web de SENCE¹²⁷.
4. Las propuestas son seleccionadas a nivel central de SENCE sobre la base de su conveniencia técnica¹²⁸. Existe para estos efectos una Comisión de Evaluación que está integrada por: 1) Jefe Departamento de Empleo y Capacitación en Empresas, quien la preside; 2) Encargado Nacional del Programa Inversión en la Comunidad del Departamento de Empleo y Capacitación en Empresas; 3) Director Regional o Encargado del Programa Regional o profesional que designa el Director Regional, mediante resolución; 4) Un mínimo de 1 profesional del Departamento de Jurídico de SENCE; y 4 evaluadores/as designados/as por la Subsecretaría del Trabajo
5. La adjudicación se efectúa mediante resolución dictada por el Director Nacional del SENCE, dentro del plazo máximo de 14 días, contados desde el día siguiente al de apertura de las propuestas. No obstante lo anterior, el Director Nacional está facultado para extender el aludido plazo, si razones calificadas así lo ameritan. Los resultados de la adjudicación se publican mediante la inserción de la respectiva resolución de adjudicación en el sitio web del SENCE.

¹²⁵ La decisión de que un proyecto sea ejecutado por Línea SENCE o Intendencia es solicitado por el Intendente Regional y resuelto en el Comité de Seguimiento. No se cuenta con antecedentes y criterios empleados por la autoridad que permita justificar técnicamente dicha decisión.

¹²⁶ En la licitación pueden participar todas aquellas Personas Jurídicas sin fines de lucro, constituidas con anterioridad al respectivo llamado, cuyo objeto o finalidad, consignado en sus estatutos, es compatible con el desarrollo de las actividades contempladas en el Programa Inversión en la Comunidad. Asimismo, deben cumplir con los siguientes requisitos administrativos exigidos en las presentes bases: 1) Que no registren deudas laborales y/o previsionales y/o tributarias; 2) Que no registren multas administrativas impagas aplicadas por este Servicio mediante resolución, en el marco de ejecuciones anteriores del Programa, con una antelación igual o superior a 45 días corridos contados desde la fecha de la publicación del llamado a licitación. No obstante, la institución proponente puede pagar las referidas 3 multas hasta la fecha de cierre del sistema de licitación, lo que acredita acompañando los respectivos comprobantes de pago, quedando de esta manera habilitado para participar; 3) Que no registre sumas de dinero adeudadas al Servicio por concepto de transferencias de recursos no utilizados en ejecuciones anteriores del Programa). No obstante, la institución proponente puede pagar las referidas deudas hasta la fecha de término del plazo para presentar ofertas en la licitación, lo que acredita acompañando los respectivos comprobantes de pago en su oferta quedando de esta manera habilitado para participar. Por otro lado, no pueden ser ejecutores del Programa aquellas personas que sean cónyuges o tengan relación de parentesco, hasta el tercer grado inclusive, con los beneficiarios y beneficiarias del programa, y aquellas personas jurídicas, cuyos propietarios, socios o partícipes, representantes legales y dependientes, posean la calidad de beneficiarios del programa.

¹²⁷ Ver http://77aplicaciones.sence.cl/pic/hw_piclogin.aspx.

¹²⁸ En específico se evalúa la oferta económica y técnica y el valor agregado que el proponente tienen respecto a su capacidad de gestión para lograr entregar los servicios en localidades con características de complejidad, por ejemplo distancia y accesibilidad.

6. El Ejecutor, remite al Director/a de la Dirección Regional del SENCE de la región respectiva, los correspondientes convenios firmados dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la disponibilidad del convenio en el sistema informático, <http://mejortrabajo.sence.cl/mejorTrabajo2>.
7. SENCE realiza proceso de información de beneficiarios a ProEmpleo en base al uso de su propio sistema desde el cual se generan planillas de cálculo en las cuales se consignan información relevante de los beneficiarios (Rut, comuna, tipo de jornada, tipo de contrato, tipo de convenio, entre otros aspectos).

De acuerdo a la operatoria del Programa se señala que cuatrimestralmente, en los meses de enero, mayo y septiembre, se renueva el ciclo de proyectos en ejecución, esto dado que el Programa, financia empleos por ciclos de cuatro meses para evaluar el desempeño de los indicadores de empleo en las diferentes regiones del país y en base a ello, y la solicitud emanada desde cada Intendencia, evaluar la continuidad de dichos puestos de trabajo y proyectos¹²⁹.

En este punto del proceso es posible identificar algunos aspectos que afectan los procesos de producción, derivada de la misma naturaleza y exigencias de licitación a nivel territorial:

- La adjudicación a ONGs de la ejecución de los proyectos supone la existencia de una cantidad suficiente de oferentes que permita hacer competitiva dicha licitación y con ello se beneficie la calidad de las ofertas. No necesariamente esto se cumple, particularmente en comunas medianas y pequeñas donde el ámbito de posibilidades de oferentes es reducido y, al mismo tiempo, los potenciales márgenes de utilidad no se corresponden con la complejidad de la administración de los proyectos y sus respectivos beneficiarios. Desde el año 2016, una ONG recibe \$18.300 pesos mensuales por beneficiario para gastos de administración e implementación.
- Las bases de la licitación señalan que no se puede aprobar a un mismo ejecutor dos períodos en forma simultánea. Ello genera que, en comunas donde escasean los oferentes, éstos deben rotar en el territorio para abordar y competir en cada licitación, lo cual hace que el mercado sea estrecho y cautivo a unas pocas ONGs, como es el caso de la Región de los Lagos.
- El denominado apresto laboral para los beneficiarios no cumple con objetivos de empleabilidad. En términos generales, son charlas básicas sobre seguridad laboral o como realizar un Currículum Vitae. Se podría esperar la existencia de apoyos de otros instrumentos que dispone el Estado para poder mejorar las oportunidades de los beneficiarios. Sin embargo, se le ha señalado al Panel que, justamente, por ser beneficiarios de un programa público (no obstante, tienen un contrato de acuerdo a código del trabajo) no pueden recibir otros beneficios.
- La complejidad misma del perfil de los beneficiarios en los programas de empleo hace difícil los procesos de apoyo y seguimiento laboral de estos. Lo que redundaría en la necesidad de mejorar los procesos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las jornadas contratadas.

A lo largo de los años de implementación del Programa (bajo las dos líneas), se han financiado diversas tipologías de empleo; entre los que se cuentan mantención, limpieza y hermoseamiento de áreas verdes y espacios públicos, asistencia y apoyo en instituciones sin fines de lucro que prestan servicios a la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad, talleres de confección de ropa, tejidos y muebles, mantención y apoyo de limpieza y faenas de servicios y áreas públicas.

Las observaciones realizadas por el Panel permiten señalar que, se ha producido un desplazamiento de las tareas hacia aseo y actividades de apoyo menor a instituciones públicas (escuelas, servicios públicos, bomberos, municipalidades, policías, etc.), especialmente en comunas donde las condiciones climáticas son adversas y / o en aquellas que presentan déficits de personal.

¹²⁹ Subsecretaría del Trabajo (2016) en: <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/programas-de-empleo/programas/p-inversion-en-la-comunidad/>

En otras regiones, persisten modalidades mixtas de trabajo, vale decir bajo techo y al aire libre. Estas últimas adicionan problemas de costos importantes en la ejecución dado que se requiere contar con ropa apropiada de trabajo y herramientas, entre otros aspectos.

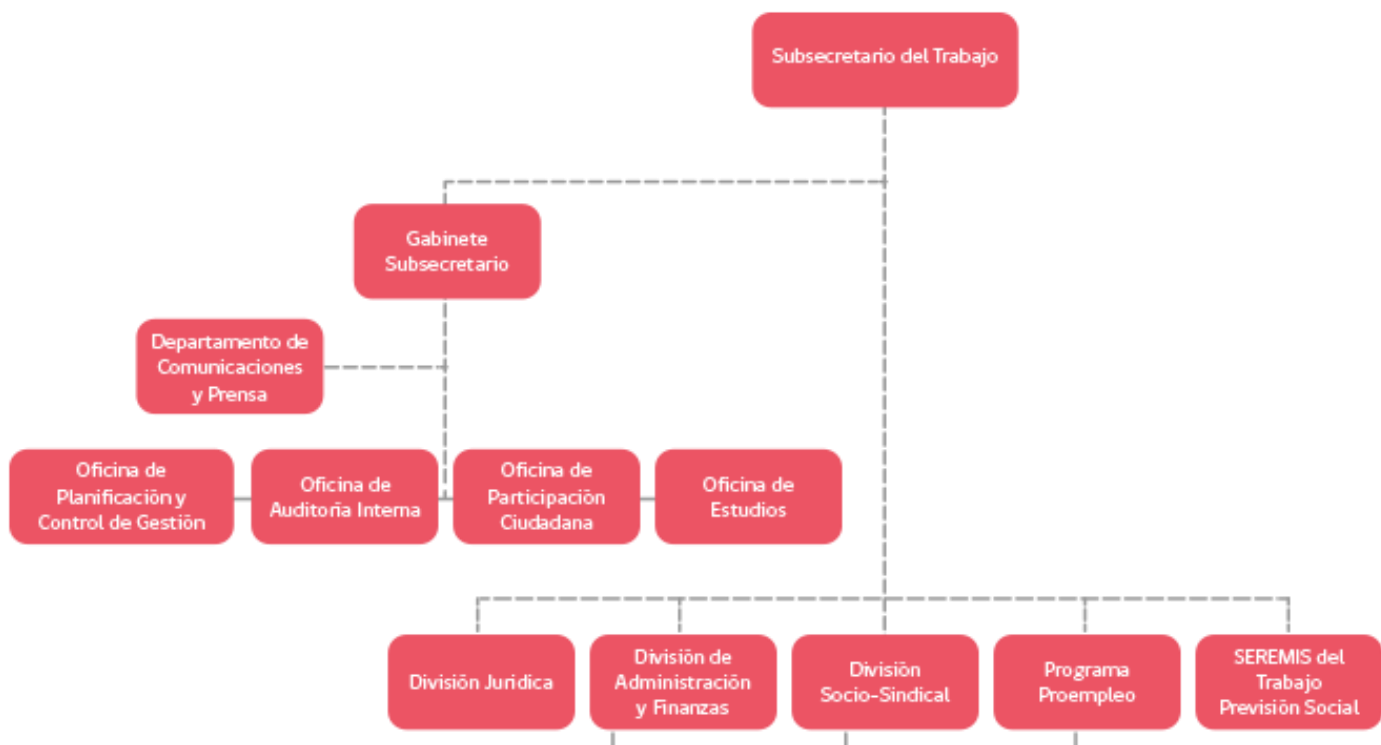
Hay valoración positiva por parte del Programa a aquellas labores de apoyo a servicios públicos, particularmente municipios y escuelas, pues de no contar con este subsidio no se podría resolver esta carencia, dado que los municipios no cuentan con la capacidad financiera para abordarla adecuadamente. Esto es particularmente importante, dado que bajo ese prisma, el empleo original que se definió como de emergencia o de contingencia, es avalado por la autoridad local como un empleo permanente que subsidia de déficits de recursos humanos a nivel local para tales labores.

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

Los procesos de diferenciación e integración organizacional constituyen aspectos centrales a tener en consideración para abordar la línea productiva del Programa. En particular, el proceso de integración demanda altas complejidades pues implica coordinación y control claves para el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Especialmente, porque el Programa debe articular a diversos agentes que intervienen en el mismo; municipalidades, Intendencias, SEREMIS del trabajo, ProEmpleo, Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, SENCE y ejecutores privados.

En la diferenciación organizacional del MINTRAB, ProEmpleo, del cual depende a su vez el Programa Inversión en la Comunidad, se ubica bajo la dependencia de la Subsecretaría del Trabajo, tal como se observa en la siguiente figura:

Figura N°3.1
Organigrama Funcional de la Subsecretaría del Trabajo



Fuente: Subsecretaría del Trabajo, 2016

Nota: De acuerdo a la Resolución Exenta N° 37 del 13 de enero del 2015.

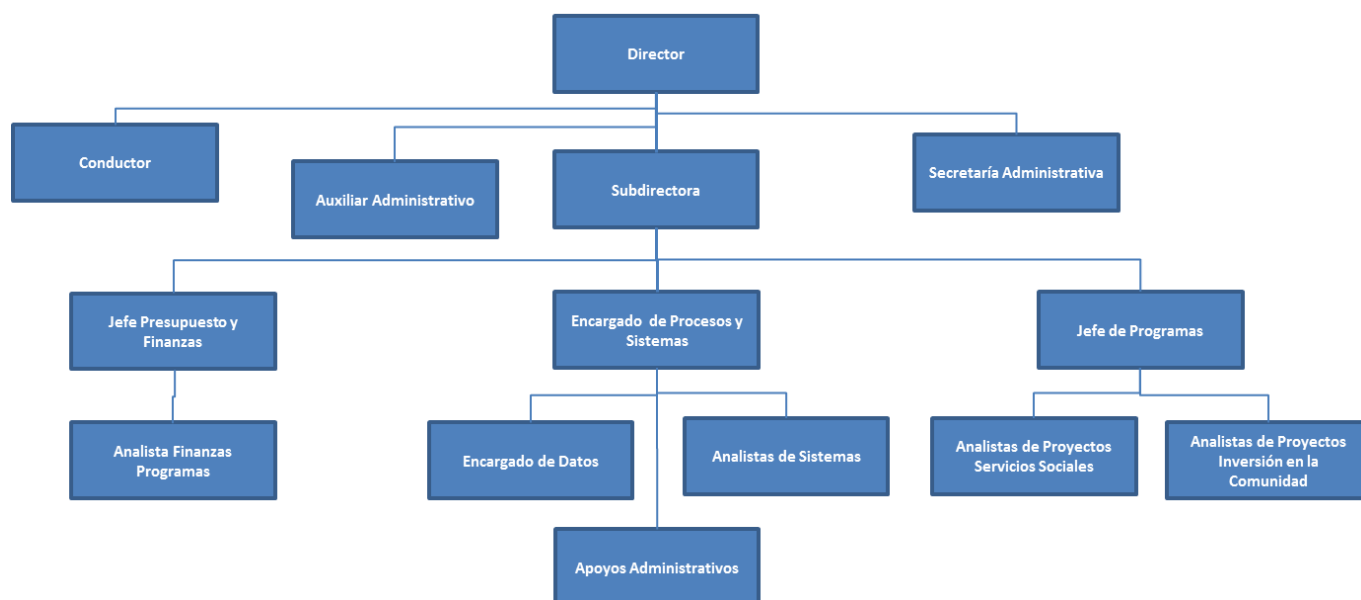
ProEmpleo está compuesto por los siguientes Departamentos¹³⁰,

1. Departamento de Programas: Encargado de la coordinación estratégica y operativa de las distintas intervenciones de ProEmpleo en los ámbitos de acción definidos: empleo de emergencia y empleabilidad. Le corresponde generar sinergias con distintos organismo públicos y privados, con el fin de liderar procesos conducentes a generar soluciones frente a situaciones de contingencia que impacten en el mercado del empleo a nivel nacional, regional o local, así como propiciar soluciones que favorezcan la empleabilidad de sectores vulnerables y postergados.

2. Departamento Presupuesto y Finanzas: Área de soporte encargada de la gestión y control de los recursos presupuestarios, técnicos y humanos, dando cumplimiento a la normativa vigente en materias de planificación y ejecución. Le corresponde un rol activo de articulación con DIPRES y con las unidades a cargo del control financiero en los organismos públicos y privados que actúan como ejecutores de los programas de empleo y empleabilidad.

¹³⁰ Según Resol. Exenta N° 37 de 2015, sólo existen los departamentos mencionados anteriormente.

Figura N°3.2
Organigrama ProEmpleo



Fuente: Subsecretaría del Trabajo, 2016

La diferenciación del programa ProEmpleo en departamentos permite generar procesos de comunicación horizontal y vertical entre las diversas tareas asociadas a los objetivos estratégicas del Programa, los cuales se logran en la medida que se produce una integración y coordinación con otros entes públicos, tanto de carácter desconcentrados como subnacionales. Un aspecto relevante de la forma de organización (diferenciación/integración) de ProEmpleo es que las unidades funcionales -a excepción de los “analistas de proyectos sociales”- realizan tareas de apoyo y coordinación para el cumplimiento de la línea productiva del Programa.

Al analizar las funciones de las respectivas unidades del equipo ProEmpleo, se advierten los niveles de coordinación y trazabilidad decisional que permite que el Programa pueda operar, ya que en estricto rigor sólo cuenta con un profesional asignado para la coordinación del Programa.

Funciones del Equipo de ProEmpleo

Director (1)

- a) Planificar los objetivos generales y específicos de ProEmpleo, a corto, mediano y largo plazo.
- b) Diseñar programas que promuevan el empleo y la empleabilidad, con el fin de facilitar la inserción laboral de trabajadores y trabajadoras.
- c) Coordinar y controlar los programas con aporte fiscal, asegurando su correcta ejecución.
- d) Generar vías de conexión entre la oferta y la demanda de trabajo para sectores menos calificados.
- e) Apoyar a aquellas personas que se encuentran en situación de cesantía y buscan reinserirse en el mercado laboral, mejorando sus condiciones de empleabilidad.
- f) Organizar la estructura de la Unidad actual y a futuro; como también las funciones de los cargos.
- g) Dirigir las funciones administrativas de la Unidad.
- h) Asistencia de actividades en terreno.
- i) Liderar reuniones de coordinación.
- j) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Subdirector (1)

- a) Planificar y coordinar las actividades de los Programas de ProEmpleo.
- b) Evaluar, en conjunto con el equipo de ProEmpleo las propuestas de proyectos de actividades de los diferentes programas.
- c) Apoyar la gestión de los encargados de programas, y del Director de la Unidad, en diversas instancias: Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, proyectos en ejecución, tramitación de decretos, etc.
- d) Realizar análisis y diagnóstico permanente de la capacidad de los procesos con el fin de definir y proponer acciones para asegurar el desarrollo e implementación de mejoras y procedimiento.
- e) Realizar control y seguimiento de las actividades de la Unidad.
- f) Coordinar la respuesta a solicitudes especiales de clientes externos (ciudadanos a través del portal de transparencia), instituciones externas y de clientes internos de la Subsecretaría del Trabajo.
- g) Reemplazar y asumir la subrogancia formal del Director Ejecutivo de ProEmpleo.
- h) Representar a ProEmpleo frente a autoridades públicas y privadas, en acciones directas en terreno.
- i) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Jefe Departamento Programas (1)

- a) Planificar y coordinar las actividades de los Programas de ProEmpleo.
- b) Evaluar, en conjunto con el equipo de ProEmpleo las propuestas de proyectos de actividades de los diferentes programas.
- c) Realizar análisis y diagnóstico permanente de la capacidad de los procesos con el fin de definir y proponer acciones para asegurar el desarrollo e implementación de mejoras y procedimiento.
- d) Realizar control y seguimiento de las actividades de la Unidad.
- e) Coordinar la respuesta a solicitudes especiales de clientes externos (ciudadanos a través del portal de transparencia), instituciones externas y de clientes internos de la Subsecretaría del Trabajo.
- f) Coordinar el Sistema de Control de Gestión de ProEmpleo.
- g) Representar a ProEmpleo frente a autoridades públicas y privadas, en acciones directas en terreno.
- h) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Encargado Inversión en la Comunidad (1)

- a) Ejercer como contraparte técnica de los ejecutores del programa para lograr los objetivos en cada una de sus etapas,
- b) Coordinar y realizar periódicamente visitas en terreno al ejecutor y beneficiarios, de asistencia técnica y de supervisión,
- c) Informar oportunamente acerca de incumplimientos del ejecutor detectados durante el desarrollo del Programa para tomar las medidas pertinentes,
- d) Controlar los procesos ejecutados de proyectos, analizar sus datos y monitorear el desempeño de ProEmpleo con las herramientas de gestión disponibles y de lo anterior proponer mejoras a los procesos (nuevos convenios institucionales, mejora de sistemas, mejoras de controles en requisitos o en otro, etc.)
- e) Todas aquellas encomendadas por su Contraparte Técnica.

Encargado de Procesos y Sistemas (1)

- a) Gestionar el desarrollo y mantención de los sistemas informáticos de la Unidad de ProEmpleo.
- b) Gestionar la actualización y depuración de bases de datos de programas de empleo.
- c) Gestionar transferencias de información necesaria con otros servicios.
- d) Gestionar procesos de validación de requisitos de beneficiarios, tanto documental como por servicios web.
- e) Publicar estadísticas y documentos para transparencia.
- f) Procesar datos para responder a solicitudes periódicas de clientes como el Comité de Seguimiento y DIPRES con la ejecución y programación de cupos de empleo, así como solicitudes especiales de información de ciudadanos y de instituciones.
- g) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Encargado de Datos

- a) Recibir, revisar, limpiar y depurar listados de beneficiarios que justifican las solicitudes al Comité de Seguimiento.
- b) Apoyar en la generación de los informes técnicos al Comité de Seguimiento.
- c) Recibir, revisar y depurar listados de beneficiarios de reemplazo para completar listados autorizados por el Comité de Seguimiento.
- d) Recibir, revisar y depurar listados de beneficiarios enviados por distintos organismos públicos sobre los programas de empleo.
- e) Generación de informes para el Ministerio de Hacienda.
- f) Revisar y limpiar base de datos histórica.
- g) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Analista de Sistema (1)

- a) Recibir, revisar, limpiar y depurar listados de beneficiarios que justifican las solicitudes al Comité de Seguimiento
- b) Apoyar en la generación de los informes técnicos al Comité de Seguimiento
- c) Recibir, revisar y depurar listados de beneficiarios de reemplazo para completar listados autorizados por el Comité de Seguimiento
- d) Recibir, revisar y depurar listados de beneficiarios enviados por distintos organismos públicos sobre los programas de empleo;
- e) Generación de informes para el Ministerio de Hacienda
- f) Revisar y limpiar base de datos histórica
- g) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Jefe Presupuesto y Finanzas (1)

- a) Analizar información financiera de los programas de la Unidad y preparar informes a las diversas entidades financieras internas o externas que lo requieran.
- b) Gestionar los recursos financieros de los programas que lo requieran, en conjunto con los encargados de programas, controlando las rendiciones de gastos realizadas por los ejecutores.
- c) Controlar ejecución presupuestaria de ProEmpleo.
- d) Llevar registro y control de documentos de garantía de correcta ejecución de los Programas.
- e) Realizar las gestiones con la División de Administración y Finanzas de la Subsecretaría del Trabajo para solicitar la transferencia de recursos a los ejecutores de los Programas de ProEmpleo.
- f) Apoyar en confección de Bases Técnicas y Administrativas de Licitación y evaluación de los proyectos, en aspectos financieros.
- g) Elaborar y asegurar la correcta realización del Plan Anual de Supervisión Financiera en conjunto con unidad de análisis estratégico.
- h) Realizar informes minutas y otros documentos que le solicite la jefatura directa.

Analista Financiero Inversión en la Comunidad (2)

- a) Control y revisión de los documentos financieros del Programa (informes de rendición de gastos, comprobantes de ingreso, oficios, informes de cierre),
- b) Revisión de rendición de cuenta de acuerdo a los requerimientos de la Contraloría General de la República,
- c) Confección y seguimiento de oficios relativos a la gestión financiera del Programa,
- d) Preparación de informes financieros del Programa,
- e) Actualización de la información financiera del Programa en el sistema informático,
- f) Preparar memos de transferencia y reintegro de los ejecutores (ingresar a sistema),
- g) Archivo y resguardo permanente y oportuno de documentación relativa al Programa para la gestión interna y transparencia pasiva
- h) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Analista de proyectos (1)

- a) Ejercer como contraparte técnica de los ejecutores de proyectos para lograr los objetivos en cada una de sus etapas, revisando el cumplimiento de convenios y bases, y monitoreando procesos e indicadores de desempeño.
- b) Mantener comunicación permanente con los ejecutores, mediante los canales de comunicación formales establecidos para cada instancia (correos electrónicos, informes de supervisión, actas de asistencia técnica, cartas, etc.)
- c) Coordinar y realizar periódicamente visitas en terreno a los ejecutores y beneficiarios, ya sea de asistencia técnica y de supervisión, gestionando la participación del SEREMI de Trabajo cuando corresponda.
- d) Informar oportunamente al encargado del Programa acerca de incumplimientos de los ejecutores detectados durante el desarrollo del proyecto para tomar las medidas pertinentes.
- e) Solicitar apoyo al Departamento Jurídico en la referente a la elaboración de bases técnicas y administrativas, resoluciones administrativas, y materias legales en general.
- f) Controlar los procesos ejecutados de programas, analizar sus datos y monitorear el desempeño de ProEmpleo con las herramientas de gestión disponibles (Programa de Mejoramiento de la Gestión, Matriz de Riesgo, etc.), y de lo anterior proponer mejoras a los procesos (nuevos convenios institucionales, mejora de sistemas, mejoras de controles en requisitos, etc.)
- g) Responder a solicitudes de Auditoría Interna. Gestionar en actualización y carga de contenidos (informes) a página Web de la Subsecretaría del Trabajo.
- h) Todas aquellas encomendadas por su contraparte técnica.

Dotación de Personal del Programa

El programa ProEmpleo tiene una dotación de personal a nivel central y equipos contratados en las diversas regiones donde el Programa se ejecuta según la siguiente distribución:

Cuadro N°3.1
Dotación a Nivel Central

Cargo	N° Personas
Director	1
Subdirector	1
Jefa Departamento de Programas	1
Encargada Inversión en la Comunidad	1
Analista Programa	1
Jefe Departamento Presupuesto y Finanzas	1
Analistas Financieros	2
Encargado Procesos y Datos	1
Encargado Datos	1
TOTAL	10

Fuente: Pro Empleo, 2016.

La dotación de personal a nivel regional conforma equipos en las Intendencias y en las Oficinas Regionales de SENCE¹³¹. La Intendencia como organismo público, que ejecuta el programa en la región, es quien tiene la responsabilidad de contratar y conformar los equipos para el funcionamiento del programa en la región, con lineamientos entregados por ProEmpleo. Este aspecto es relevante para la

¹³¹ Este personal es contratado en base a financiamiento ProEmpleo.

configuración del proceso de toma de decisiones, control y seguimiento de las iniciativas de generación de empleo de contingencias.

Si bien, la Subsecretaría del Trabajo encomienda la administración del programa a SENCE e Intendencia, el Panel no cuenta con información que permita identificar los criterios de selección de personal que emplea la autoridad regional para realizar las contrataciones de las personas asociadas al Programa.

Por su parte, SENCE, a través de su Departamento de Empleo y Capacitación, tiene a cargo la ejecución del Programa, quien realiza las contrataciones del personal para la ejecución del Programa en las regiones que tiene asignado. Al igual que en la Línea Intendencia, se desconocen los criterios para fundamentar el proceso de contratación de dicho personal.

Cuadro N°3.2
Dotación a Nivel Regional: Intendencia y SENCE Regional

Región	Personal SENCE	Personal Intendencia	Total Regional
Región de Tarapacá	1		1
Región de Atacama	2		2
Región de Coquimbo	1	7	8
Región de Valparaíso	5	3	8
Región del Maule	1		1
Región del Biobío	17	12	29
Región de la Araucanía	6		6
Región de los Lagos	3		3
Región Metropolitana	4		4
Región de los Ríos	3		3
Región Arica y Parinacota	4		4
TOTAL PERSONAL	47	22	69

Fuente. Pro Empleo, 2016

Los equipos regionales deben cumplir las siguientes funciones¹³²:

- a) Administrar el Programa en la Región, entregando apoyo a la gestión de los organismos ejecutores.
- b) Emitir la documentación necesaria para asegurar el financiamiento del Programa en la Región.
- c) Coordinar la carga de la información de ejecución presupuestaria y de participación de beneficiarios en el Sistema Informático ProEmpleo.
- d) Supervisar el correcto desarrollo del Programa en la Región y entregar apoyo a los esfuerzos de supervisión realizados por el equipo de ProEmpleo nacional.
- e) Archivar y resguardar permanente y de manera oportuna la documentación relativa al Programa para la gestión interna y la transparencia pasiva.

Las funciones señaladas para los equipos regionales son fundamentales para lograr un Programa con eficiencia, eficacia y calidad. De acuerdo al Manual de Operaciones del Programa se especifican tareas y procedimientos especialmente asociados a: (a) la generación de información de los beneficiarios por cada región, la cual debe ser ingresada mensualmente al sistema informático de ProEmpleo; (b) la recepción de transferencias, vale decir el acto administrativo mediante el cual la Intendencia informa la recepción de recursos financieros otorgados para la ejecución del programa y, (c) la rendición de cuentas, entendido en el manual como el proceso a través del cual se informa documentadamente acerca de la forma en que se

¹³² MINTRAB (2015) Manual de operaciones del programa Inversión en la comunidad. Línea Intendencia. Pro Empleo, Santiago de Chile.

ha llevado a cabo el manejo de los fondos públicos transferidos. Este informe debe comprender la totalidad de las operaciones que se efectúen. Se realiza un informe mensual respecto de los montos recibidos e informes trimestrales que dan cuenta del monto de los recursos invertidos en cada proyecto, las personas o entidades receptoras de los recursos y un informe con los resultados y logros obtenidos.

Hay que consignar que este manual no señala cómo se debe realizar la supervisión del programa en las respectivas regiones, ni cómo se materializa el apoyo a la supervisión que realiza el equipo de ProEmpleo a nivel nacional. En el manual (página 12) se indica que *“adicionalmente y como parte de los procesos de supervisión y fiscalización será de responsabilidad exclusiva de las Intendencias y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo procurar que los fondos sean invertidos conforme a la finalidad del Programa de Inversión a la Comunidad”*¹³³.

Gestión y coordinación con programas relacionados

La Unidad de ProEmpleo lleva a cabo dos grandes grupos de programas. Por una parte, el componente Empleos de Emergencia el cual está representado por el Programa Inversión en la Comunidad, en sus líneas Intendencia y SENCE y por otra parte, el componente Fomento a la Empleabilidad el que comprende cuatro líneas:

- **Apoyo al Empleo Sistema Solidario:** El Programa Desarrollo de Competencias Laborales, tiene como propósito complementar la oferta que actualmente el Estado realiza a través de distintos servicios públicos, en torno a la consecución de las condiciones mínimas de trabajo e ingreso, mediante un programa de capacitación destinado a mejorar las posibilidades de incorporación al trabajo remunerado e incrementar el ingreso familiar por sobre la línea de la indigencia, de las mujeres pertenecientes a los Subsistemas Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades.
- **Servicios Sociales, línea regular:** Este programa, durante 4 meses, contrata a los beneficiarios y los capacita para el desarrollo de nuevas destrezas o habilidades laborales, en actividades preferentemente relacionadas con el ecoturismo en Áreas Silvestres Protegidas del Estado, así como en el área agroforestal.
- **Servicios Sociales, línea Ingreso Ético Familiar-Chile Solidario:** Este programa busca la inserción laboral de los beneficiarios, incrementando sus oportunidades de acceder al mercado laboral, a través de la capacitación en habilidades blandas y en oficio, para posteriormente desarrollar una práctica laboral y finalizar con la inserción laboral del beneficiario en un puesto de trabajo dependiente.
- **Mejora al empleo para artesanos y artesanas tradicionales de zonas rurales:** El objetivo de este programa es incrementar y fortalecer las competencias de empleabilidad de los artesanos y artesanas, por medio de la capacitación y mejora en las técnicas del oficio, de aquellos que participan de este, y facilitar su posterior inserción al mercado de comercialización de su trabajo.

Los programas adheridos al componente Fomento de la Empleabilidad se caracterizan por generar como producto capacitación a personas vulnerables y/o beneficiarios potenciales de áreas específicas como el artesanado o ecoturísticas. En dicho marco de acción de las líneas no se establecen duplicidades con el Programa Inversión en la Comunidad. Más bien, se podría generar una complementariedad con aquellas líneas que se focalizan su acción en beneficiarios del Sistema Chile Solidario. En el marco del Programa se debería explorar dicha probable complementariedad con los procesos de focalización territorial (comunal) de dichas líneas y sus indicadores de desempeños con las coberturas y localizaciones territoriales del Programa Inversión en la Comunidad.

Sin embargo, si observamos otro conjunto de programas de empleos con apoyo fiscal nos encontramos con los siguientes¹³⁴:

¹³³ El análisis evaluativo del componente supervisión del Programa se realiza en el apartado D.

¹³⁴ DIPRES (2016) Programas de empleo con apoyo fiscal. Cuarto trimestre del año 2015. Enero.

- **Programas de Empleo de Fomento al Microemprendimiento¹³⁵**: El objetivo de este programa es contribuir a que los beneficiarios mejoren sus condiciones de vida, buscando mejoras económicas a través del desarrollo de sus capacidades personales y que sean capaces de generar sus propios ingresos producto de la actividad económica. Para el año 2015 tiene presencia en todas las regiones del país, alcanzando una cobertura de 20.127 cupos.
- **Programas de Empleo de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral¹³⁶**: En esta línea se sitúan algunos de los programas antes referidos del Sistema Chile Solidario, el Programa de Generación de Empleo y programas de empleo indirecto. Particularmente relevante en ésta línea de financiamiento fiscal es el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) cuyo objetivo es implementar proyectos y programas de inversión que generen empleo y mejoren la calidad de vida de la población más pobre del país, a través de proyectos de infraestructura menor urbana y equipamiento comunitario, según las diversas realidades comunales¹³⁷. Para el último trimestre del 2015 el PMU registra un promedio de 4.197 cupos de empleo a lo largo del país.

Cuadro N°3.3
Programa de Empleo de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral
Distribución Octubre-Diciembre 2015

	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio Trimestral
Directos	9.089	7.893	8.175	8.386
Programa de Mejoramiento Urbano	7.617	3.666	4.307	4.197
Programa de Generación de Empleo	895	895	899	896
Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	1.798	1.699	1.461	1.653
Programa de Servicios Sociales	1.779	1.633	1.508	1.640
Indirectos	217.564	212.432	208.723	212.907
Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres CHS	442	396	460	433
Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (1)	0	0	0	0
Subsidio a la Contratación de Jóvenes Ley N°20.255 (2)	20.911	19.610	20.973	20.498
Subsidio al Empleo Joven Ley N°20.338 (2)	89.211	87.982	85.840	87.678
Subsidio al Empleo a la Mujer Ley N°20.595 (2)	107.000	104.444	101.450	104.298

Fuente: DIPRES, 2016

Notas:

(1): El Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra no presenta ejecución en el cuarto trimestre 2015.

(2): Considera el número de trabajadores con pago mensual de subsidios.

Además, el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) financia las siguientes tipologías de proyectos:

- a) Equipamiento comunitario: Construcción, iluminación y reparación de sedes sociales; construcción, iluminación de camarines y cierre perimetrales; multicanchas; cierres de cementerios y escuelas, construcción y reposición de áreas verdes, señalización de tránsito; juegos infantiles; garitas camineras; cierre de sitios eriazos; reparación y mejoramiento de la infraestructura policial existente.

¹³⁵ Es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social.

¹³⁶ Esta Línea se divide en Programas Directos e Indirectos. Entre los directos están Programa de Mejoramiento Urbano, programa de Generación de Empleo, Programa de apoyo al empleo Sistema Chile Solidario, Programa de Servicios sociales. En los Indirectos: Programa desarrollo de competencias laborales mujeres CHS, Programa contratación a la mano de obra, subsidio a la contratación de jóvenes, Ley N°20.255, subsidio al empleo joven, Ley N° 20.338, Subsidio al empleo de la mujer, Ley N°20.595 (SENCE).

¹³⁷ SUBDERE (2015) Manual de procedimientos del programa. Santiago de Chile.

- b) Infraestructura: Agua potable y alcantarillado: construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición del servicio de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial. Pavimentación de calles, pasajes y aceras; electrificación y alumbrado público; muros de contención; extensión de red de agua y luz eléctrica, puentes, sendas, pasarelas y normalización.

El Programa PMU a lo largo de su desarrollo -se inició en 1993¹³⁸- ha operado en ciertos momentos como generador de empleo vía proyectos de inversión local para las comunas que presentan altos índices de cesantía. Tiene como población objetivo la misma que aborda el Programa Inversión en la Comunidad. Cabe señalar, que debido a las altas tasas de desempleo de fines de los años 90 el PMU se focalizó en comunas y localidades cuya tasa de desempleo fueron superior al índice nacional y/o regional. De este modo, a partir de 1999, los fondos ya no fueron concursables y las Intendencias Regionales decidían sobre la aplicación de fondos en su territorio. Por tanto, es relevante dimensionar y evaluar probables duplicidades o dependencia por parte de los beneficiarios de ambas líneas de financiamiento público¹³⁹. Este Panel no tiene información que permita concluir la existencia de probables duplicidades. No obstante, el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo tiene entre sus antecedentes las coberturas de todos estos programas y son considerados al momento de tomar la decisión de aprobar o no nuevos cupos de empleo

En el análisis realizado por el Panel, hasta la fecha no se han identificado procedimientos formales de coordinación entre el PMU y el Programa de Inversión en la Comunidad. Sin embargo, el Programa plantea que existe coordinación respecto a los beneficiarios de ambos programas, los cuales son informados mensualmente por PMU y son vistos en el Comité de Seguimiento de los Programas de Empleo, antes de tomar las decisiones de nuevas coberturas. Al mismo tiempo, existe un chequeo cruzado de las bases de datos que permite identificar duplicidades de contratación de beneficiarios en ambos programas que realiza ProEmpleo. Queda por establecer mecanismos operativos que permitan lograr las articulaciones entre ambas iniciativas, dado que abordan una población objetiva equivalente a nivel comunal¹⁴⁰.

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

Criterios de Selección

Cada año, la Ley de Presupuestos del Sector Público asigna un monto al Programa (Presupuesto Inicial) que permite financiar su primer mes de funcionamiento, para los proyectos vigentes que vienen de arrastre del año anterior, es decir, representa las necesidades de financiamiento para los proyectos de continuidad¹⁴¹. Este criterio de asignación está basado en las estimaciones que tienen lugar entre mayo-junio del año anterior y que buscan cuantificar el funcionamiento de proyectos vigentes en el último trimestre del año.

Para los incrementos del presupuesto del Programa realizados a lo largo del año, DIPRES obtiene estos recursos de un fondo de provisión que posee. A pesar de que podría ser posible asignar un monto inicial mayor que considere recursos para los proyectos de continuidad, y para aquellos trabajadores considerados de tipo "permanente", DIPRES prefiere no hacer esto, debido a la naturaleza reactiva del Programa. Si bien es cierto que existe un número importante de trabajadores que se mantiene en el

¹³⁸ El Decreto Supremo N°946 del 24 de junio de 1993, y sus modificaciones, regula la operatoria del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), fondo de inversión destinado al financiamiento de proyectos de desarrollo comunal.

¹³⁹ A partir de marzo de 1999, los fondos de inversión del PMU bajo la modalidad IRAL, fueron destinados exclusivamente a la ejecución de proyectos intensivos de mano de obra comunal.

¹⁴⁰ No hay información trabajada a la fecha que permita realizar los análisis en detalle de las coberturas, duplicidad de focalización, grado de pependencias de los programas y salidas de los beneficiarios de los programas por inserción en el mercado laboral formal.

¹⁴¹ El financiamiento se determina anualmente por DIPRES mediante la determinación de una tabla de precios, la cual se aplica para definir las coberturas a asignar.

Programa, esto no significa que necesariamente ellos sigan siendo parte del Programa a lo largo del año¹⁴², por lo que no resulta prudente asignar a priori recursos para estos trabajadores/beneficiarios, por lo que se entiende y justifica la decisión de DIPRES de realizar los incrementos presupuestarios a lo largo del año.

Además, a partir de noviembre de cada año se comienza el trabajo de definir el monto de los decretos modificatorios del Ministerio de Hacienda que permiten dar continuidad al Programa durante el resto del año (de esta forma los periodos regulares que abarcan las modificaciones del programa son: febrero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), lo que impacta directamente en la disponibilidad presupuestaria del Programa y que depende de los requerimientos que se hayan aprobado en el Comité de Seguimiento, por lo tanto, es este último quien define los criterios de asignación.

Al cierre de cada ciclo de proyectos el Comité de Seguimiento evalúa la continuidad de dichos proyectos de acuerdo a su nivel de ejecución, latencia de la contingencia y el cumplimiento de los criterios legales¹⁴³. No obstante, el Programa no cuenta con criterios de salida que determinen cuándo se debe terminar un proyecto, lo que dificulta medir el éxito de los proyectos, y, por lo tanto, del Programa, de manera clara y objetiva. En relación a los proyectos nuevos, mes a mes el Comité de Seguimiento evalúa la asignación de recursos considerando los niveles de tasas de desempleo que presentan las regiones y/o comunas afectadas por contingencias, y los criterios establecidos tanto en la Ley Sobre Responsabilidad Fiscal como en la Ley de Presupuestos de cada año¹⁴⁴.

Existen además casos de catástrofe donde los recursos se aprueban de manera expedita y cubren necesidades de empleo no contempladas con anterioridad. En estos casos se opera bajo el decreto de declaración de catástrofe del Ministerio de Interior y modificaciones al Decreto N° 1 si es necesario.

Es importante señalar que al momento de tomar la decisión de asignar nuevos cupos de empleo, el Comité de Seguimiento cuenta con información relativa a la gestión y ejecución del Programa en el territorio específico, lo que permite asignar el total o una proporción de los recursos solicitados por las Intendencias. Este criterio es relevante pues también define la línea mediante la cual se van a entregar los recursos (vía SENCE o Intendencia). Por lo tanto, la capacidad de gestión de los ejecutores define también la línea de trabajo.

Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El mecanismo de transferencia de recursos es distinta para cada organismo ejecutor. En el caso de SENCE, éste realiza un convenio de transferencia de recursos, donde se autoriza la asignación de dichos recursos a través de un llamado que convoca a todas las instituciones autorizadas para administrar los proyectos. De acuerdo al Decreto N° 1, punto b) referido a ejecución de proyectos a través de Convenios se señala que: *“SENCE aprobará y ejecutará proyectos a través de personas jurídicas sin fines de lucro...con particular énfasis en labores que mejoren la empleabilidad futura de los beneficiarios y beneficiarias, así como la formación para el trabajo”*. Estas instituciones son las que contratan a los usuarios finales y entregan los beneficios. Igualmente, existe la posibilidad de que SENCE pueda asignar recursos directamente a municipalidades con el fin de ejecutar dichos beneficios. SENCE firma un contrato con los ejecutores estipulando todas las acciones que implica el proyecto. De esta forma el beneficio a los usuarios se otorga en forma de remuneración que origina el contrato de trabajo por obra o faena (lo que además incluye todas las obligaciones legales que emanan de un contrato laboral).

Para el caso de las Intendencias, ProEmpleo elabora un decreto de transferencia en donde MINTRAB les transfiere los recursos, los que a su vez son transferidos a los respectivos municipios seleccionados. En

¹⁴² Ya que, por alguna razón podrían trasladarse a otro programa o simplemente dejar de pertenecer al Programa.

¹⁴³ Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, Decreto regulatorio N°1.606.

¹⁴⁴ Específicamente, en la glosa presupuestaria del Programa.

este caso también se entrega el beneficio al usuario final a través de un contrato de trabajo por obra o faena.

En ambos casos el beneficio final que llega al trabajador/beneficiario se entrega de manera mensual, incluyendo el pago de todas las leyes sociales incluidas en el Código del Trabajo. El tipo de contrato que se hace con los trabajadores es Pro Obra o Faena.

Cuando parte de la transferencia a los organismos ejecutores no se realiza (se generan saldos¹⁴⁵), se produce el reintegro a los mismos a ProEmpleo, puesto que no se incorporan al presupuesto de ninguna de las dos instituciones ejecutoras. Ambas instituciones deben presentar un informe financiero mensual de la ejecución de los recursos y otro de beneficiarios, además de un resumen trimestral con la información de gestión. Estos recursos son reingresados al Programa y utilizados en nuevas transferencias.

Adicionalmente ProEmpleo entrega recursos específicos para la administración del Programa, tanto a SENCE como las Intendencias. La Ley de Presupuestos, en la Glosa Presupuestaria específica del Programa, determina montos específicos para financiar estructuras administrativas en cada una de las instituciones ejecutoras, la que es complementada a lo largo del año con decretos modificatorios del Ministerio de Hacienda.

Otra consideración importante es que todas las modificaciones aprobadas por el Ministerio de Hacienda tienen afectación específica respecto de los destinos de los nuevos montos visados. Por lo tanto, las transferencias son específicas a un lugar de destino (proyecto) y con una cantidad de cupos disponibles.

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

El Programa Inversión en la Comunidad consigna un “Plan de Supervisión”¹⁴⁶ desde el nivel central, el cual tiene por objetivo general implementar acciones de supervigilancia, auditoría o control a los entes públicos o privados que reciban fondos con cargo a este Programa, según lo establecido en el Decreto N°1 de 2010 de MINTRAB. Esto se lleva a cabo a través de ProEmpleo, con el objeto de asegurar un buen funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del Programa y de las propuestas de los ejecutores. Entre los objetivos específicos que se identifican respecto de la supervisión se cuenta:

1. Prestar asesoría, si es requerido, a los organismos intermediadores del Programa.
2. Validar la información provista por los ejecutores respecto de los beneficiarios del Programa.
3. Verificar en terreno la correcta ejecución del Programa y la documentación requerida de los beneficiarios y ejecutores¹⁴⁷.
4. Analizar y validar la ejecución del presupuesto para gastos administrativos de los ejecutores.
5. Realizar seguimiento a hallazgos encontrados en la supervisión.
6. Verificar que los ejecutores presenten las rendiciones de cuenta, de acuerdo al Convenio y la Resolución N°759/2003 y N°30/2015 de la Contraloría General de la República que “Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas”¹⁴⁸.

Las supervisiones se realizan por el área Técnica, el área de Datos y Procesos y el área Financiera. Las áreas efectúan supervisiones a distancias y supervisiones en terreno. Estas últimas se llevan a cabo en las dependencias de los organismos intermediadores o ejecutores. Los resultados obtenidos son

¹⁴⁵ Motivos de generación de saldos corresponden a licencias médicas, renunciaciones anticipadas y cualquier situación que produzca diferencias entre el monto de la remuneración por concepto de devengar beneficios y obligaciones que nacen de la relación contractual.

¹⁴⁶ MINTRAB (2015) Plan de Supervisión Programa de Inversión en la Comunidad.

¹⁴⁷ Se verifican los convenios, contratos, rendición de cuentas de ejecutores municipales y privados. La información está disponible desde el año 2010.

¹⁴⁸ Existe evidencia que ante situaciones irregulares se han realizado las demandas correspondientes al Consejo de Defensa del Estado.

documentados e informados a los respectivos organismos intermediadores con el objeto de incorporar mejoras en los procesos realizados.

Las supervisiones son de dos tipos:

Supervisiones a Distancia: Consiste en el monitoreo de carpetas/expedientes de ejecución de programas, que se realizan mensualmente por el encargado respectivo, dentro de los 15 días hábiles del mes siguiente al supervisado. Las acciones que se desprenden de esta supervisión pueden dar pie a una supervisión en terreno extraordinaria¹⁴⁹.

Supervisión en Terreno: La supervisión en terreno consiste en el registro sistemático de observaciones realizadas en terreno. La supervisión se realiza en dos niveles: a) Nivel intermediador: El campo de trabajo son las dependencias de las respectivas Intendencias Regionales u Oficinas Regionales de SENCE; y b) Nivel ejecutor: El campo de trabajo son las dependencias de los organismos ejecutores de los proyectos asociados al Programa, e implica la visita a beneficiarios. Este nivel de supervisión es ejecutado sólo en instancias debidamente justificadas.

La frecuencia de las supervisiones es la siguiente:

Supervisión a Distancia: Esta supervisión se realiza constantemente, y se emiten oficios informativos respecto de las observaciones derivadas del proceso.

Supervisión en Terreno: La frecuencia varía de acuerdo a la línea de ejecución y las contingencias surgidas. Considera la visitar en al menos 2 veces a las dependencias de los organismos intermediadores de los proyectos ejecutados mediante la línea Intendencia, y visitar al menos una vez los intermediadores de los proyectos ejecutados mediante la línea SENCE.

Como producto de las supervisiones técnicas realizadas se elaboran dos tipos de informes:

Informe de Supervisión a Distancia: Mensualmente, se oficia a los intermediadores respecto de las observaciones encontradas en el período. Dicho informe es enviado a los organismos intermediadores. El informe se emite a más tardar el día 15 del mes siguiente al informado.

Informe de Supervisión en Terreno: En las visitas a terreno se realizará un informe de las actividades el cual contemplará al menos los siguientes puntos:

1. Individualización de los participantes de la actividad.
2. Fecha de Supervisión.
3. Objetivo, horario y proyectos a visitar, explicitando en aquellos donde se efectuará la supervisión.
4. Revisión de contratos de beneficiarios.
5. Observaciones sobre la ejecución.
6. Resumen de los compromisos contraídos indicando responsable y plazo para su cumplimiento.
7. Si es pertinente, se indican las situaciones críticas vinculadas a la ejecución del proyecto.

Las supervisiones en terreno tienen un carácter técnico y financiero, se fijan en una programación semestral y anual, y es modificada cuando se informa de potenciales riesgos producto de ejecuciones que están siendo objetadas por informes regionales¹⁵⁰.

La tarea de supervisión en terreno es complementaria a otras funciones propias de la Dirección de ProEmpleo y, de acuerdo a los requerimientos se lleva a cabo en las visitas a terreno en coordinación y

¹⁴⁹ La supervisión a distancia se realiza mensualmente. La supervisión en Terreno se lleva a cabo, al menos, una vez por cada período de ejecución; vale decir tres veces al año.

¹⁵⁰ Pro Empleo. Ficha N°2 (2016).

apoyo permanente con los equipos de Intendencia y equipos de ejecutores de proyectos. Se destaca entre ellas:

- 1) Apoyo a la gestión para el adecuado desarrollo de los convenios, tanto de tipo intersectorial como técnico-político con referentes de las instituciones públicas, y otras redes públicas y privadas.
- 2) Inducción a equipos nuevos y re-inducción en caso de cambio de gran parte de los profesionales y técnicos de algún proyecto, complementariamente a la inducción de profesionales nuevos en equipos de Intendencia.
- 3) Gestión para la capacitación de acuerdo a requerimientos de los equipos de Intendencia y competencias presentes en ProEmpleo.
- 4) Difusión de buenas prácticas a partir de la información recogida en instancias de supervisión o acompañamiento de equipos.

En lo que respecta a la evaluación y supervisión de los equipos de trabajo regionales, las entrevistas realizadas, tanto para la Línea SENCE como Intendencia a nivel regional permite identificar algunos aspectos evaluativos relevantes de ésta dimensión:

- A nivel de Línea Intendencia: Ha sido posible constatar que el equipo regional del Programa realiza supervisiones en terreno dos veces por semana, para lo cual completa una ficha de terreno en la cual se consigna la presencia de los beneficiarios en su lugar de trabajo, se revisa el libro de asistencia, que los beneficiarios cuenten con los implementos necesarios para llevar a cabo sus tareas. De encontrarse situaciones anormales se informa al ejecutor para que realicen las mejoras pertinentes.
- A Nivel de Línea SENCE: El Programa cuenta con un profesional que desempeña el rol de supervisor de terreno, quien mediante visitas diarias a diversos lugares donde los beneficiarios realizan sus tareas chequea el cumplimiento de horarios, asistencia, entre otros aspectos. Los ejecutores de ésta línea deben realizar esta supervisión, esto, por las bases de sus convenios. Por sobre 195 cupos deben contar con tres supervisores, los cuales se hacen absolutamente insuficientes por la cantidad de personas involucradas y la dispersión que se genera en los puestos de trabajo.

En ambas líneas se concuerda la importancia de estas fiscalizaciones en terreno, dado las dificultades que presenta el tipo de beneficiario con el cumplimiento de las jornadas de trabajo y, al mismo tiempo, de lo fundamental que es el hecho que los ejecutores cumplan con sus obligaciones de control y entrega de los materiales básicos para el logro de un buen desempeño diario. De igual manera, al ser cupos de empleo que mantienen las personas en el tiempo, se dificulta que existan mecanismos exitosos que faciliten el egreso del programa por incumplimiento de sus contratos, dado las fuertes presiones sociales y políticas al respecto.

Complementariamente a los procesos que la Unidad de ProEmpleo identifica de seguimiento y evaluación del Programa Inversión en la Comunidad, éste ha sido evaluado por entes externos en los últimos dos años.

Para el año 2005, en el marco del Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales de la DIPRES, la Escuela de Economía de la Universidad de Chile realiza una evaluación de Impacto de siete Programas de Empleo con apoyo fiscal, entre ellos el Programa Inversión en la Comunidad¹⁵¹. Los resultados del estudio justifican la continuidad de los programas como un todo dado que han sido efectivos en producir sus componentes, especialmente en términos de generar un impacto positivo en la probabilidad de empleo de sus beneficiarios. No obstante, se propone un conjunto de recomendaciones en la línea de ir disminuyendo gradualmente los programas y establecer una norma que ponga un límite a la utilización de programas de carácter transitorio a los mismos individuos, mejorar la coordinación entre los programas

¹⁵¹ DIPRES (2005) Evaluación de Impacto de Programas de Empleo con Apoyo Fiscal.

que permita optimizar selección de los beneficiarios evitando asimetrías de información, mejorar la integración de los beneficiarios, producir programas de mejoramientos en la gestión de los programas, entre otros aspectos.

En el año 2015 la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción se adjudica el estudio “Evaluación de los Programas de Empleo en la Región del Biobío”, licitado por la Subsecretaría del Trabajo, cuyo objetivo general fue evaluar objetivos, eficiencia y eficacia de los programas de empleo en cuestión, para proporcionar información y recomendaciones en el diseño, gestión y resultados de estos. En particular, uno de los programas evaluados es el de Inversión en la Comunidad en sus líneas Intendencia y SENCE¹⁵².

Algunos aspectos centrales de la evaluación consideran, por ejemplo, que el Programa no contempla, desarrolla, ni exige el requisito del egreso de los beneficiarios y que, no obstante los beneficiarios suscriben contratos de trabajo por periodos de entre 1 y 6 meses, la mayor parte de éstos permanece en el programa una vez finalizado este periodo, suscribiendo otro contrato con otro organismo ejecutor, logrando aumentar el periodo de permanencia en el Programa. De esta manera surge la necesidad de crear un concepto de egreso efectivo que a la luz de la legislación laboral vigente bien podía ser el establecer como criterio de egreso del Programa de Inversión en la Comunidad la causal establecida en el Artículo 159 N°4 del Código del Trabajo, esto es Vencimiento del Plazo que impone el contrato y para el Programa de Mejoramiento Urbano la ejecución de obras contratadas y en consecuencia la del Art. 159 N°5, esto es conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato.

Respecto del perfil de los beneficiarios, el estudio da cuenta de las siguientes conclusiones¹⁵³:

- El número de mujeres contratadas en los programas es alto (76,4% en total) de manera que los derechos laborales asociados a la condición femenina adquiere importancia a la hora de contratar como de fiscalizar.
- Asociado a lo anterior, las mujeres que están en plena edad reproductiva (19-38 años) alcanza el 20,1% del total, lo que amerita considerar situaciones de fueros y prestaciones por maternidad.
- Un 36,6% de beneficiarios señala poseer algún tipo de discapacidad de tipo visual, sordera, dificultad de movilidad o psiquiátrica, lo que obliga a revisar la situación jurídica de los beneficiarios a la luz de las normas sobre discapacidad y sobre pensiones por estos motivos.
- Un 30,9% de beneficiarios se siente perteneciente a un pueblo originario. Dados los derechos constitucionales, obligaciones internacionales y la existencia de la Ley Indígena, debiese acompañarse al sistema de beneficios las observaciones en materia de uso de lenguaje inclusivo, al menos en ciertas zonas donde la frecuencia es mayor a la media.
- Un 17,1% de las personas estudiadas señala que realizan actividades complementarias al proyecto, lo que si bien está protegido por la libertad de trabajo de la Constitución Política de la República, obliga a afinar la fiscalización acerca del horario de realización de las mismas.
- Un 72,4% indica que en relación a las labores que desarrolla no ha recibido capacitación alguna, lo que obliga a revisar el tipo de primer contrato de trabajo al que accede el beneficiario, en relación con los contratos de aprendizaje.

¹⁵² Universidad de Concepción (2015). Evaluación de los Programas de Empleo en la Región del Biobío. Informe Final. Subsecretaría del Trabajo-Facultad de Ciencias Sociales.

¹⁵³ Las conclusiones que se presentan son del estudio referido y se hacen en el contexto y alcance de su alcance muestral y sus procedimientos metodológicos para recabar información. Algunas de ellas puedan ser relevantes al momento de evaluar el proceso productivo del Programa.

Anexo 4: Análisis de Género del Programa

El Programa no cuenta con enfoque de género, pero si cuenta con un porcentaje alto de beneficiarias mujeres por sobre el 80%.

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA				RECOMENDACIONES	
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG)	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	Considerando que el Programa tiene un porcentaje alto de mujeres beneficiarias, el Programa debe incorporar el enfoque de género. Además, teniendo en cuenta la normativa laboral asociada a las madres trabajadoras, también se justifica la incorporación del enfoque de género. Lo puede incorporar, por ejemplo, en la formulación de indicadores, en las instalaciones físicas donde opera el Programa, en los tipos de puestos de trabajo que se crean, entre otros.
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	
Inversión en la Comunidad	NO	Financiar obras en el ámbito local que se desarrollen mediante Proyectos	Debería incorporarse en enfoque de género, ya que el Programa cuenta con	NO	NO	SI	SI	
				NO	NO	NO	NO	

		intensivos en el uso de mano de obra contratada al efecto y que presenten un claro beneficio comunitario, y de conformidad con el Decreto N° 1 de 2010, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que lo regula ¹⁵⁴ .	mujeres beneficiarias (80% del total de beneficiarios). El Programa no sólo debe cumplir con la normativa del Código del Trabajo, y los derechos de las madres trabajadoras, lo cual ya realiza, sino que además debe incorporar el enfoque de género.	Satisfactoriamente	Satisfactoriamente	Al existir beneficiarias mujeres se debe incorporar esto en la implementación del Programa, lo que no debería dificultar la implementación del Programa. El Programa se debe hacer cargo del elevado porcentaje (sobre 80%) de mujeres que tiene, por ejemplo, considerando necesidad de salas cunas, y en general a todos los derechos laborales asociados a las trabajadoras madres, fueros maternales, pre y post natal, etc.	Se podría medir el porcentaje de beneficiarias respecto del total de beneficiarios a nivel territorial y ver el impacto de esto en los tipos de trabajo, y además comparar la participación femenina e el Programa con la participación femenina en la fuerza de trabajo territorial.	
--	--	--	--	--------------------	--------------------	--	---	--

¹⁵⁴ Fuente: Ficha N°1 ProEmpleo.

Anexo 5: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

Para la elaboración de estos cuadros y de modo de hacer comparables las cifras, se actualizaron los valores de los años 2012 al 2015 en moneda 2016, utilizando los siguientes factores proporcionados por DIPRES:

Cuadro Nº 5.1
Factores de Expansión
2012-2016

Año	Factor
2012	1,15
2013	1,13
2014	1,08
2015	1,04
2016	1

Fuente: DIPRES.

I. Información de la Institución Responsable del Programa, Período 2012-2016

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado de ProEmpleo

Para la elaboración de estos cuadros, se consideró a las “transferencias” igual a transferencias corrientes; mientras que el ítem “otros” considera integros al Fisco, préstamos, servicio de la deuda y saldo inicial de caja.

El Presupuesto Inicial de ProEmpleo en el ítem “transferencias corrientes” considera solamente recursos para el funcionamiento del primer mes del Programa. A lo largo del año el presupuesto del Programa Inversión en la Comunidad, y por lo tanto el presupuesto de ProEmpleo, es incrementado por medio de decretos de modificación presupuestaria de DIPRES-Ministerio de Hacienda. Es por este motivo que se presentan dos columnas de presupuesto: la primera con el Presupuesto Inicial de ProEmpleo; y la segunda con el Presupuesto Vigente o Final de ProEmpleo.

Cuadros N° 5.2
Presupuesto Inicial, Presupuesto Vigente y Gasto Devengado 2012-2016
Programa 03: ProEmpleo
(Miles de pesos año 2016)

AÑO 2012	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	465.819	452.789	380.607	81,7	84,1
Bienes y Servicios de Consumo	105.668	151.668	118.746	112,4	78,3
Adquisición de Activos no Financieros	13.006	13.006	6.663	51,2	51,2
Transferencias	12.938.854	63.491.138	58.771.937	454,2	92,6
Otros	12	1.400.965	1.400.953	>500	100
TOTAL	13.523.357	65.509.563	60.678.904	448,7	92,6

Fuente: Elaboración Panel con base DIPRES y ProEmpleo.

AÑO 2013	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	419.770	428.337	401.706	95,7	93,8
Bienes y Servicios de Consumo	119.471	125.121	96.565	80,8	77,2
Adquisición de Activos no Financieros	13.150	13.150	4.686	35,6	35,6
Transferencias	13.723.187	59.429.703	58.488.654	426,2	98,4
Otros	12	327.499	327.499	>500	100
TOTAL	14.275.590	60.323.821	59.319.109	415,5	98,3

Fuente: Elaboración Panel con base DIPRES y ProEmpleo.

AÑO 2014	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	421.665	429.853	388.725	92,2	90,4
Bienes y Servicios de Consumo	117.612	117.612	96.138	81,7	81,7
Adquisición de Activos no Financieros	12.845	20.405	17.401	135,5	85,3
Transferencias	11.920.200	66.300.815	64.460.583	540,8	97,2
Otros	11	761.234	761.220	>500	100
TOTAL	12.472.333	67.629.918	65.724.068	513,8	97,2

Fuente: Elaboración Panel con base DIPRES y ProEmpleo.

AÑO 2015	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	403.521	415.263	402.776	99,8	97
Bienes y Servicios de Consumo	116.656	116.656	114.457	98,1	98,1
Adquisición de Activos no Financieros	17.026	17.026	14.878	87,4	87,4
Transferencias	12.433.655	88.442.215	87.416.822	703,1	98,8
Otros	11	514.231	514.219	>500	100
TOTAL	12.970.867	89.505.392	88.463.152	682	98,8

Fuente: Elaboración Panel con base DIPRES y ProEmpleo.

AÑO 2016	Presupuesto Inicial
Personal	414.465
Bienes y Servicios de Consumo	116.431
Adquisición de Activos no Financieros	1.868
Transferencias	14.829.814
Otros (Servicio de la deuda, saldo final de caja)	10
TOTAL	15.362.588

Fuente: Elaboración Panel con base DIPRES y ProEmpleo.

Información Específica del Programa, Período 2012-2016¹⁵⁵

2. Fuentes de Financiamiento del Programa Inversión a la Comunidad.

El Programa Inversión a la Comunidad tiene un presupuesto propio que está incluido en el ProEmpleo, el cual depende de la Subsecretaría del Trabajo.

Además, recibe aportes FNDR del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, que anualmente transfiere recursos a ProEmpleo¹⁵⁶, y excepcionalmente considera aportes del Gobierno Regional de Valparaíso durante los años 2014 y 2015. Estas transferencias son incorporadas al presupuesto vigente de ProEmpleo, por lo tanto, no son extra-presupuestarias.

En el análisis de fuentes de financiamiento se utiliza el Presupuesto Vigente o Final del Programa, ya que este refleja de mejor manera su realidad, debido que el Presupuesto Inicial del Programa solamente considera recursos para el primer mes de funcionamiento, ya que este se entiende como un programa de contingencia que va requiriendo recursos a medida que existen las contingencias de empleo.

Para efectos del análisis, los gastos de administración del Programa tienen dos fuentes presupuestarias a partir del presupuesto de ProEmpleo:

¹⁵⁵ Para el análisis que viene a continuación se usará siempre el Presupuesto Vigente o Final del Programa.

¹⁵⁶ Desde el año 2009 se registran los decretos de modificación presupuestaria

1. Las provenientes de los subtítulos 21 gastos en personal; 22 bienes y servicios de consumo; y 29 adquisición de activos no financieros, que provienen directamente del presupuesto de ProEmpleo y que cubren los gastos de administración del Programa a nivel central. A este gasto administrativo se le llamará: “gasto administrativo nivel central”.
2. Las provenientes del subtítulo 24 transferencias corrientes, en el cual, por medio de glosa presupuestaria, se autoriza la transferencia de recursos para “*solventar gastos de administración y personal de otros organismos públicos por concepto de la ejecución del Programa*”¹⁵⁷. Como instituciones ejecutoras se entiende a SENCE e Intendencia.

Para efectos del análisis de gasto del Programa se han estimado los siguientes gastos:

a) Gastos en personal.

Considera el gasto en personal asociado a quienes trabajan directamente en ProEmpleo (nivel central), y además los gastos en personal (administrativo, directivo, técnico y profesional) asociado a las instituciones ejecutoras.

El Cuadro N°5.3 presenta la información proporcionada por ProEmpleo, que se usa como base para calcular el presupuesto y gasto asociado al Programa. Las columnas Programa y Otros muestran respectivamente la proporción de gastos en personal total destinados al Programa y al resto de transferencias de ProEmpleo. Estas últimas demandan mayor capacidad administrativa puesto que son programas que se asignan directamente. Para el cálculo del porcentaje de participación del Programa en la asignación de personal se dividió el valor de las horas hombres¹⁵⁸ destinadas al Programa respecto del valor total de horas hombres de ProEmpleo.

En el cuadro, la columna (a) indica el monto en gasto en personal que utiliza ProEmpleo para gestionar el Programa, mientras que la columna (b) señala el monto estimado por ProEmpleo, que se trasfiere directamente a SENCE y las Intendencias para ejecutar el programa.

¹⁵⁷ Glosa N°7, Ley de Presupuestos Año 2016, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, ProEmpleo, Partida 15, Capítulo 01, Programa 03.

¹⁵⁸ Con valor de horas hombre se refiere a la suma de la proporción del ingreso anual de todo el equipo de ProEmpleo.

Cuadro N° 5.3
Presupuesto en Gastos en Personal 2012-2016
(Miles de \$ 2016)

Año	Porcentajes Informados Por ProEmpleo		Presupuesto Vigente ProEmpleo	Presupuesto Vigente Programa	Presupuesto Estimado de transferencia a SENCE e Intendencia (**) (Instituciones Ejecutoras)	Estimación Presupuesto Vigente Estimado Panel
	Programa (%)	Otros (%)	(miles de \$)	(miles de \$)	(miles de \$)	(miles de \$)
				(a)	(b)	(a)+(b)
2012	43,6	56,4	452.789	197.415	523.543	720.958
2013	46,4	53,6	428.337	198.748	593.382	792.130
2014	47,9	52,1	429.853	205.900	629.266	835.166
2015	46,1	53,9	415.263	191.437	948.740	1.140.177
2016 (*)	46,1	53,9	414.465	191.068	912.250	1.103.318

Fuente: Elaboración Panel en base a información entregada por Pro Empleo.

2016 (*): Presupuesto inicial. Además, se suponen las mismas proporciones que se obtuvieron el 2015.

(**): De acuerdo a lo informado por ProEmpleo.

b) Gasto en bienes y servicios y adquisición de activos no financieros

Para calcular el gasto del Programa en el resto de las asignaciones, se considera como ponderador la proporción de personal que se destina a cubrir labores del Programa respecto del personal promedio en un mes¹⁵⁹. Este supuesto de uso de recursos parte de la base de que cada funcionario de ProEmpleo tiene la misma tasa de uso de los recursos. De esta forma el Cuadro N°5.4. resume la información relativa a bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros.

¹⁵⁹ Información que entregó ProEmpleo, en la cual se compara el total de funcionarios de la Unidad contratadas en el año y la proporción de tiempo que emplean a cargo de temas del Programa.

Cuadro N° 5.4
Presupuesto en Bienes y Servicios de Consumo y Adquisición de Activos No Financieros
2012-2016
(Miles de \$ 2016)

Año	Porcentajes Informados por Pro Empleo		Bienes y Servicios de Consumo		Adquisición de Activos No Financieros		Estimación Presupuesto Vigente Estimado Panel
			Presupuesto Vigente ProEmpleo	Presupuesto Vigente Programa Estimado Panel	Presupuesto Vigente ProEmpleo	Presupuesto Vigente Programa Estimado Panel	
	Programa (%)	Otros (%)	(miles de \$)	(miles de \$)	(miles de \$)	(miles de \$)	(miles de \$)
			(a)		(b)	(a)+(b)	
2012	32,8	67,2	151.668	49.747	13.006	4.266	54.012
2013	47,1	52,9	125.121	58.932	13.150	6.193	65.125
2014	38,2	61,8	117.612	44.928	20.405	7.795	52.723
2015	24,4	75,6	116.656	28.464	17.026	4.154	32.618
2016 (*)	24,4	75,6	116.431	28.409	1.868	456	28.865

Fuente: Elaboración Panel en base a información entregada por Pro Empleo.

Para el año 2016 se suponen las mismas proporciones que se obtuvieron el 2015.

(*): Presupuesto Inicial.

Además, existen otros recursos extrapresupuestarios de terceros, los que consisten, por ejemplo, en aportes de las municipalidades para cubrir gastos de gestión del Programa que no están consideradas en las transferencias que reciben. Dado que el Panel no tiene información específica de este ítem de gasto, y tampoco lo tiene ProEmpleo, no se han considerado recursos por este concepto.

El resumen de las fuentes de financiamiento se presentan en el Cuadro N°5.5. En este cuadro se muestran de manera separada los gastos de administración del Programa, los pertenecientes al nivel central y los realizados por los organismos ejecutores, los cuales sumados no superan el 2% del presupuesto total del Programa.

Cuadro Nº 5.5
Fuentes de Financiamiento del Programa
Presupuesto Vigente
(Miles de pesos año 2016)

Fuentes de Financiamiento	2012		2013		2014		2015		2016 (*)		Variación 2012-2015 (**)
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	57.821.167		52.291.521		59.415.183		81.769.511		27.477.829		41,4
1.1. Asignación específica al Programa	57.569.738	99,6	52.027.648	99,5	59.156.560	99,6	81.545.455	99,7	27.257.896	99,2	41,6
1.1.1. Transferencias	57.046.196	98,7	51.434.266	98,4	58.527.294	98,5	80.596.715	98,6	26.345.646	95,9	41,3
1.1.2. Gasto Administración Instituciones Ejecutoras	523.543	0,9	593.382	1,1	629.266	1,1	948.740	1,2	912.250	3,3	81,2
2.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29)	251.429	0,4	263.874	0,5	258.623	0,4	224.056	0,3	219.933	0,8	-10,9
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Extrapresupuestarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	0		0		0		0				
Total	57.821.167		52.291.521		59.415.183		81.769.511		27.477.829		41,4

Fuente: Elaboración Panel en base a información entregada por ProEmpleo y DIPRES.

Los puntos 1.1.1 y 1.1.2 sumados corresponden a la asignación del subtítulo 24, específico para el Programa.

El punto 1.1.1 corresponde a la transferencia directa a los beneficiarios del Programa

El punto 1.1.2. corresponde al gasto de administración que el Programa transfiere a SENCE y a las Intendencias para la ejecución del mismo.

El punto 1.2. corresponde al gasto de administración y personal de ProEmpleo Nivel Central

(*) Para el año 2016 se usa el Presupuesto Inicial y se suponen las mismas proporciones que se obtuvieron para el año 2015 para estimar el gasto en beneficio y el gasto en administración y personal de la transferencia que hace el programa. (Es sólo una referencia)

(**): Dado que para el año 2016 se utiliza el Presupuesto Inicial, se prefirió calcular la variación entre los años 2012 y 2015.

3. Información Presupuestaria del Programa Respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Cuadro N° 5.6
Presupuesto del Programa Respecto del Presupuesto de ProEmpleo
(Miles de pesos año 2016)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Vigente ProEmpleo</i>	<i>Presupuesto Vigente Programa Inversión en la Comunidad</i>	<i>% Presupuesto Vigente Programa Respecto del Presupuesto Vigente ProEmpleo</i>
2012	65.509.563	57.821.167	88,3
2013	60.323.821	52.291.521	86,7
2014	67.629.918	59.415.183	87,9
2015	89.505.392	81.769.511	91,4
2016 (*)	34.715.488	27.477.829	79,2
<i>% Variación 2012-2015 (**)</i>	36,6	41,4	

Fuente: Elaboración Panel en base a Cuadro 5.2 y 5.5.

(*) El año 2016 corresponde al Presupuesto Inicial, y se suponen las mismas proporciones que se obtuvieron para el año 2015 para estimar el gasto en beneficio y el gasto en administración y personal de la transferencia que hace el programa. (Es sólo una referencia)

(**): Dado que para el año 2016 se utiliza el Presupuesto Inicial, se prefirió calcular la variación entre los años 2012 y 2015.

4. Presupuesto Final y Gasto Devengado del Programa

Para el cálculo del gasto devengado del Programa, para cada ítem se mantiene la misma proporcionalidad que se utilizó para estimar el presupuesto del Programa (Cuadro N° 5.5). Esto se aplica a gastos en personal, bienes y servicios de consumo, y adquisición de activos no financieros.

Cuadro N° 5.7
Presupuesto Inicial, Vigente y Gasto Devengado del Programa
(Miles de pesos año 2016)

<i>AÑO 2012</i>	<i>Presupuesto Inicial</i>	<i>Presupuesto Vigente</i>	<i>Gasto Devengado del Presupuesto</i>		
			<i>Monto</i>	<i>% Inicial</i>	<i>% Vigente</i>
Personal	203.097	197.415	165.944	81,7	84,1
Bienes y Servicios de Consumo	34.659	49.747	38.948	112,4	78,3
Adq. de Activos no Financieros	4.266	4.266	2.186	51,2	51,2
Transferencias	4.396.203	57.569.738	53.045.939	1.206,6	92,1
Total	4.638.224	57.821.167	53.253.017	1.148,1	92,1

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

AÑO 2013	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado del Presupuesto		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	194.774	198.748	186.392	95,7	93,8
Bienes y Servicios de Consumo	56.271	58.932	45.482	80,8	77,2
Adq. de Activos no Financieros	6.193	6.193	2.207	35,6	35,6
Transferencias	4.889.523	52.027.648	51.537.037	1.054,0	99,1
Total	5.146.761	52.291.521	51.771.118	1.005,9	99,0

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

AÑO 2014	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado del Presupuesto		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	201.978	205.900	186.200	92,2	90,4
Bienes y Servicios de Consumo	44.928	44.928	36.725	81,7	81,7
Adq. de Activos no Financieros	4.907	7.795	6.647	135,5	85,3
Transferencias	4.775.945	59.156.560	57.522.110	1.204,4	97,2
Total	5.027.758	59.415.183	57.751.682	1.148,7	97,2

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES

AÑO 2015	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Gasto Devengado del Presupuesto		
			Monto	% Inicial	% Vigente
Personal	186.023	191.437	185.679	99,8	97,0
Bienes y Servicios de Consumo	28.464	28.464	27.928	98,1	98,1
Adq. de Activos no Financieros	4.154	4.154	3.630	87,4	87,4
Transferencias	5.347.615	81.545.455	80.654.768	1508,2	98,9
Total	5.566.256	81.769.511	80.872.004	1452,9	98,9

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES

5. Gasto Total del Programa¹⁶⁰

El Cuadro N° 5.8 a continuación contiene el gasto total del Programa.

Cuadro N° 5.8
Gasto Total del Programa ProEmpleo
(Miles de pesos año 2016)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2012	53.253.017	0	53.253.017
2013	51.771.118	0	51.771.118
2014	57.751.682	0	57.751.682
2015	80.872.004	0	80.872.004

Fuente: Elaboración Panel en base a Pro Empleo y DIPRES.

6. Gasto Total del Programa, Desagregado por Subtítulo

El Cuadro N°5.9 a continuación, es bastante similar al Cuadro N° 5.7 (gasto devengado) pero con la diferencia de que ahora se traspaesa el gasto administrativo de las instituciones ejecutoras desde "Transferencias" a "Gastos en Personal". Por lo tanto, el apartado de transferencia sólo incluye lo que se transfiere directamente para el pago de remuneraciones de los beneficiarios del Programa.

Cuadro N°5.9
Gasto Total del Programa:
(Miles de pesos año 2016)

AÑO 2012	Gasto Total del Programa	%
Personal	689.487	1,3
Bienes y Servicios de Consumo	38.948	0,1
Adq. de Activos no Financieros	2.186	0,0
Transferencia a Beneficiarios	52.522.396	98,6
<i>Total</i>	53.253.017	

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

¹⁶⁰ Devengado.

<i>AÑO 2013</i>	<i>Gasto Total del Programa</i>	<i>%</i>
Personal	779.774	1,5
Bienes y Servicios de Consumo	45.482	0,1
Adq. de Activos no Financieros	2.207	0,0
Transferencia a Beneficiarios	50.943.655	98,4
<i>Total</i>	51.771.118	

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

<i>AÑO 2014</i>	<i>Gasto Total del Programa</i>	<i>%</i>
Personal	815.466	1,4
Bienes y Servicios de Consumo	36.725	0,1
Adq. de Activos no Financieros	6.647	0,0
Transferencia a Beneficiarios	56.892.844	98,5
<i>Total</i>	57.751.682	

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

<i>AÑO 2015</i>	<i>Gasto Total del Programa</i>	<i>%</i>
Personal	1.134.419	1,4
Bienes y Servicios de Consumo	27.928	0,0
Adq. de Activos no Financieros	3.630	0,0
Transferencia a Beneficiarios	79.706.028	98,6
<i>Total</i>	80.872.004	

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

7. Gasto de Producción de los Componentes del Programa¹⁶¹

Cuadro N° 5.10
Gasto de Producción de los Componentes del Programa por Región
(Miles de pesos año 2016)

AÑO 2012	XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	RM	Total
Línea Intendencia	0	0	0	0	0	0	0	0	14.386.835	0	107.946	262.978	0	0	0	14.757.759
Línea SENCE	1.694.581	0	0	364.217	301.565	4.244.920	0	0	22.774.835	3.476.058	980.184	3.503.451	0	0	424.825	37.764.636
Total	1.694.581	0	0	364.217	301.565	4.244.920	0	0	37.161.670	3.476.058	1.088.130	3.766.429	0	0	424.825	52.522.396

Fuente: Elaboración Panel en base a Proempleo y DIPRES

AÑO 2013	XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	RM	Total
Línea Intendencia	0	0	0	0	0	1.934.166	0	0	14.939.230	0	0	0	0	0	0	16.873.396
Línea SENCE	1.933.338	0	0	187.967	238.752	2.217.711	0	0	24.206.212	3.340.478	764.501	1.164.978	0	0	16.321	34.070.259
Total	1.933.338	0	0	187.967	238.752	4.151.877	0	0	39.145.443	3.340.478	764.501	1.164.978	0	0	16.321	50.943.655

Fuente: Elaboración Panel en base a Proempleo y DIPRES

AÑO 2014	XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	RM	Total
Línea Intendencia	0	0	0	0	959.891	1.817.403	0	0	16.885.919	0	0	0	0	0	0	19.663.213
Línea SENCE	2.287.131	1.706.032	0	171.230	378.629	2.162.329	0	123.534	24.630.490	3.924.888	745.049	1.100.318	0	0	0	37.229.631
Total	2.287.131	1.706.032	0	171.230	1.338.520	3.979.733	0	123.534	41.516.408	3.924.888	745.049	1.100.318	0	0	0	56.892.844

Fuente: Elaboración Panel en base a Proempleo y DIPRES

AÑO 2015	XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	RM	Total
Línea Intendencia	0	0	0	0	4.791.256	1.916.791	0	0	26.270.018	0	0	0	0	0	0	32.978.065
Línea SENCE	2.597.036	2.649.630	0	4.518.976	513.512	2.878.714	0	285.827	27.045.667	4.141.692	824.749	1.272.161	0	0	0	46.727.963
Total	2.597.036	2.649.630	0	4.518.976	5.304.767	4.795.504	0	285.827	53.315.685	4.141.692	824.749	1.272.161	0	0	0	79.706.028

Fuente: Elaboración Panel en base a Proempleo y DIPRES

¹⁶¹ No considera Gastos en Administración.

Para la elaboración del Cuadro N° 5.10 se utilizaron los siguientes supuestos:

- a) La tabla representa una estimación del gasto de producción por comuna, equivalente a un Ingreso Mínimo Mensual por persona en cada mes más \$15,309 que se entrega mensualmente para el ejecutor del Programa. Dado que los beneficiarios reciben un contrato en el marco del Código del Trabajo, se debe tener en cuenta que este valor puede variar drásticamente debido a: (i) licencias médica, (ii) tipo de jornada: media, tres cuartos y completa, (iii) días laborales no trabajados, (iv) contratos que comienzan a la mitad de un mes, etc. Dicha información no fue posible recuperar desde ProEmpleo, pues se trata de información que proviene directamente de las instituciones ejecutoras, por lo que fue estimada por el Panel.
- b) Otra fuente de diferencia puede estar dado pues no todas las regiones pagan el mismo salario a los beneficiarios. Por ejemplo en la Región de Arica y Parinacota se asigna un bono adicional de \$75,000 por trabajador al mes para alimentación y traslado (para la comuna de Arica). De la misma forma la región del Biobío considera bonos adicionales que se pagan durante el año para alimentación y traslado. Esta información es difícil de recolectar pues es administrada directamente por las intendencias y el SENCE, y ProEmpleo sólo puede facilitar una estimación gruesa, por lo que es estimada por el Panel.
- c) Para hacer calzar el dato de gastos administrativos, con la información de gasto devengado se distribuyó la sobre/sub estimación de acuerdo a la distribución regional de las transferencias basada en la cantidad de cupos regionales.
- d) La estimación del gasto de producción para la Región de Arica y Parinacota incluye la estimación del bono asignado por trabajador.

8. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

Como gasto de administración se considera solamente el gasto en personal asociado al programa por parte de ProEmpleo, mientras que el gasto de producción incluye la transferencia para el personal que se hace a SENCE y las Intendencias.

Cuadro N° 5.11
Gastos de Administración y Gastos de Producción
de los Componentes del Programa
(Miles de pesos año 2016)

<i>AÑO</i>	<i>Gastos de Administración</i>	<i>Gastos de Producción de los Componentes</i>	<i>Total Gasto del Programa</i>
2012	730.621	52.522.396	53.253.017
2013	827.463	50.943.655	51.771.118
2014	858.838	56.892.844	57.751.682
2015	1.165.978	79.706.028	80.872.004

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo y DIPRES.

Anexo 6: Cálculo de la Tasa de Desempleo en Chile

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) es el organismo encargado en Chile de calcular e informar la situación del empleo. Para ello, el INE lleva a cabo la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE). Esta es una encuesta continua, que entrega resultados para trimestres móviles¹⁶² y se aplica a 36.000 viviendas seleccionadas por medio de técnicas de muestreo complejo, probabilístico y bietápico. Dentro de la vivienda se entrevista a cada uno de los miembros del hogar de 15 años y más¹⁶³. La encuesta entrega estimaciones para trimestres móviles de los principales indicadores a nivel nacional, regional, provincial y grandes ciudades¹⁶⁴. Sin embargo, INE no informa públicamente el resultado de las tasas de desempleo provinciales.

El INE publica cada mes la situación de la fuerza de trabajo en Chile, correspondiente al trimestre anterior al del mes en curso. Así, por ejemplo, durante el mes de abril, se entrega la información del trimestre enero-marzo. La base de datos que se utiliza no es de público conocimiento, pero sí las series de empleo, las cuales están disponibles en la página web del INE.

La información que entrega el INE respecto a la situación de la fuerza de trabajo es a nivel nacional y regional. Además, para 33 ciudades¹⁶⁵ se entrega la tasa de desempleo, pero no la situación de la fuerza de trabajo (por ejemplo el número de ocupados y desocupados).

Dentro de los conceptos necesarios para entender el cálculo de la tasa de desempleo se tiene¹⁶⁶:

Población en Edad de Trabajar (PET): Población actualmente residente en el país de 15 años y más¹⁶⁷.

Población Económicamente Activa (PEA) O Fuerza de Trabajo: Personas en edad de trabajar, que se encuentran ocupadas o desocupadas.

Ocupados: Personas en edad de trabajar que lo hacen, recibiendo un pago en dinero o en especie, o un beneficio de empleado/empleador o cuenta propia.

Desocupados: Personas en edad de trabajar, que no tienen un empleo y que buscan uno. Dentro de este grupos están las personas cesantes (personas que tuvieron anteriormente un empleo y luego lo perdieron), y las que buscan trabajo por primera vez (personas que no han tenido un empleo con anterioridad).

Población Inactiva o No Económicamente Activa: Personas que pertenecen a la Población en Edad de Trabajar y que no se encuentran ni ocupados ni desocupados (por ejemplo, estudiantes, personas retiradas, jubiladas, dueñas de casa).

Por lo tanto, la Tasa de Desempleo corresponde al número de personas desocupadas expresado como porcentaje de la fuerza de trabajo. En término matemáticos:

$$\begin{aligned} \text{Tasa de Desempleo} &= \frac{\text{Desocupados}}{\text{Fuerza de Trabajo}} \\ &= \frac{\text{Cesantes} + \text{Buscan Trabajo por Primera Vez}}{\text{Fuerza de Trabajo}} \end{aligned}$$

¹⁶² Un trimestre móvil es un periodo de tres meses, que se desplaza un mes en sucesivas veces.

¹⁶³ INE, Ficha Técnica NENE

¹⁶⁴ INE, Separata Técnica

¹⁶⁵ Que incluyen otras 5 ciudades, teniendo en total 38.

¹⁶⁶ INE: Manual conceptual y metodológico diseño muestral

¹⁶⁷ Sin límite de edad.

Anexo 7: Tasas de Desempleo Nacional, Regionales y por Ciudad

a) Tasa de desempleo regional versus promedio últimos 5 años. 2012-2015

Año	Trimestre Móvil	TARAPACÁ		ANTOFAGASTA		ATACAMA		COQUIMBO		VALPARAÍSO		EL LIBERTADOR		MAULE		BIOBÍO	
		Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre
2012	Dic - Feb	7,2	4,8	7,1	4,9	6,8	5,6	6,6	6,7	9,0	7,9	5,8	4,6	5,8	5,6	9,4	8,0
	Ene - Mar	7,2	4,8	7,7	5,0	8,3	5,3	7,3	6,8	9,2	7,7	5,5	4,5	6,3	5,8	9,6	8,1
	Feb - Abr	6,3	4,4	7,6	5,4	7,6	5,0	7,7	6,3	9,2	7,5	5,5	5,5	5,9	5,8	9,5	8,0
	Mar - May	6,1	4,9	7,9	5,6	7,7	4,2	7,7	5,7	9,4	7,6	6,6	5,5	6,9	6,4	9,4	8,0
	Abr - Jun	5,9	4,2	7,3	4,4	7,4	4,1	7,8	5,1	9,7	7,5	7,8	6,4	7,7	6,9	9,6	8,1
	May - Jul	5,7	4,6	7,0	3,9	7,6	3,7	7,8	5,3	10,0	7,5	8,5	6,3	8,8	7,0	9,7	8,4
	Jun - Ago	5,7	4,1	6,8	4,1	7,1	3,9	7,7	5,8	10,1	7,7	8,6	6,5	8,6	6,5	9,8	8,4
	Jul - Sep	5,3	4,3	7,0	4,8	7,3	3,8	7,7	6,4	9,9	7,2	8,7	6,6	8,8	6,2	9,4	8,4
	Ago - Oct	5,3	4,3	7,0	5,3	6,9	3,8	7,5	6,7	9,3	6,7	8,5	6,8	8,4	6,2	8,8	8,6
	Sep - Nov	5,5	4,5	7,1	4,9	6,4	4,4	6,8	6,3	9,0	6,9	7,6	5,7	7,3	6,0	8,4	7,8
	Oct - Dic	5,7	3,6	6,9	5,5	5,5	6,1	6,6	5,5	9,0	6,7	6,5	5,6	6,2	5,1	8,2	7,9
	Nov - Ene	6,6	4,8	6,8	5,4	5,9	7,3	6,5	5,2	9,3	7,4	6,4	4,6	5,9	5,0	8,8	7,6
2013	Dic - Feb	6,7	4,4	6,8	5,8	6,3	6,8	6,9	5,7	9,2	6,9	6,2	4,7	6,0	4,5	9,3	7,9
	Ene - Mar	6,5	5,6	7,3	5,0	7,7	5,4	7,7	6,3	9,4	7,3	5,8	4,4	6,5	4,9	9,4	8,3
	Feb - Abr	5,6	6,7	7,3	4,8	6,9	5,0	7,8	7,2	9,4	6,6	5,8	5,3	6,2	4,6	9,4	8,0
	Mar - May	5,5	7,6	7,5	5,1	7,1	5,4	7,7	7,4	9,6	6,5	6,7	5,9	7,0	5,0	9,4	8,0
	Abr - Jun	5,3	7,5	6,8	5,1	6,8	5,6	7,6	7,5	9,7	6,8	7,7	6,0	7,7	5,3	9,5	7,4
	May - Jul	5,1	5,9	6,6	5,2	6,9	5,6	7,5	7,4	9,9	6,7	8,3	5,4	8,3	6,3	9,7	7,0
	Jun - Ago	5,0	6,6	6,5	5,2	6,4	5,4	7,2	6,8	10,0	6,8	8,3	5,0	7,7	6,7	9,6	7,0
	Jul - Sep	4,7	6,1	6,8	5,2	6,6	5,6	7,3	6,5	9,6	6,5	8,3	4,5	7,6	6,8	9,4	6,9
	Ago - Oct	4,7	6,3	6,6	6,3	6,2	5,7	7,1	6,7	8,9	6,6	8,1	5,1	7,4	6,1	8,8	7,5
	Sep - Nov	4,9	5,2	6,5	5,9	6,1	5,4	6,6	6,6	8,6	7,1	7,2	5,1	6,7	5,9	8,4	7,3
	Oct - Dic	4,9	5,9	6,4	6,7	5,7	5,2	6,2	6,1	8,6	7,2	6,3	4,6	5,7	5,6	8,1	7,9
	Nov - Ene	5,8	6,7	6,6	6,5	6,5	6,0	6,3	6,1	9,0	7,9	5,9	5,0	5,4	5,2	8,6	8,3
2014	Dic - Feb	5,8	6,5	6,6	7,4	6,6	6,9	6,9	5,7	8,8	7,2	6,0	4,9	5,5	4,8	9,1	8,6
	Ene - Mar	6,2	6,4	6,9	6,9	7,6	7,8	7,9	6,8	9,0	7,4	5,6	5,7	6,1	4,9	9,3	8,9
	Feb - Abr	5,5	5,2	6,9	7,7	6,7	6,9	7,9	6,3	8,7	7,0	5,8	4,7	6,0	5,2	9,3	8,4
	Mar - May	5,7	5,4	7,0	7,3	6,9	6,9	7,8	7,6	8,9	7,4	6,6	5,0	6,7	6,0	9,3	8,0
	Abr - Jun	5,6	6,7	6,3	7,0	6,7	6,2	7,7	7,8	9,1	7,2	7,3	5,0	7,2	6,4	9,2	7,6
	May - Jul	5,3	6,6	6,1	5,5	6,8	6,6	7,7	7,2	9,2	7,1	7,7	5,3	7,7	6,6	9,2	7,8
	Jun - Ago	5,2	6,4	6,1	4,8	6,4	6,9	7,3	6,6	9,3	7,2	7,6	5,2	7,3	7,2	9,2	8,2
	Jul - Sep	4,9	5,3	6,3	5,1	6,4	7,2	7,3	6,6	8,8	7,7	7,6	5,5	7,2	7,0	9,0	8,3
	Ago - Oct	4,8	5,5	6,5	5,9	6,0	7,1	7,3	6,5	8,2	7,0	7,4	5,6	7,0	7,1	8,7	8,2
	Sep - Nov	4,9	5,5	6,4	6,0	5,8	7,0	6,8	7,0	8,0	6,9	6,7	5,5	6,4	6,0	8,1	7,4
	Oct - Dic	4,9	5,5	6,7	5,4	5,5	5,7	6,2	6,9	8,1	6,7	5,8	5,6	5,7	5,7	8,1	7,7
	Nov - Ene	5,9	7,0	6,7	5,9	6,3	4,9	6,2	8,1	8,6	7,5	5,6	5,2	5,3	5,0	8,4	7,8
2015	Dic - Feb	5,8	7,3	6,6	6,0	6,4	4,1	6,5	8,3	8,3	7,4	5,6	5,1	5,3	4,3	8,7	8,2
	Ene - Mar	6,0	7,1	6,4	7,6	7,1	5,0	7,7	7,6	8,5	7,5	5,3	4,4	5,8	4,3	8,7	7,8
	Feb - Abr	5,4	7,3	6,2	6,6	6,1	6,1	7,5	7,2	8,0	6,9	5,1	5,1	5,7	4,6	8,6	7,2
	Mar - May	5,7	7,8	6,3	7,0	6,3	8,0	7,7	7,8	8,1	7,0	5,6	5,6	6,3	4,9	8,5	7,6
	Abr - Jun	5,8	7,6	5,9	6,4	5,8	7,4	7,4	7,5	8,0	6,9	6,1	5,5	6,8	5,9	8,3	7,6
	May - Jul	5,4	6,0	5,6	7,0	5,8	6,6	7,3	7,5	8,0	6,9	6,5	5,7	7,3	6,2	8,3	8,0
	Jun - Ago	5,3	6,4	5,5	6,4	5,5	5,2	6,9	7,0	8,1	6,9	6,4	6,3	7,1	6,5	8,5	7,9
	Jul - Sep	4,9	7,2	5,7	6,4	5,8	5,5	7,0	7,6	7,8	6,5	6,4	6,7	6,9	6,7	8,4	8,0
	Ago - Oct	5,0	7,3	6,0	5,3	5,9	5,0	6,9	7,1	7,3	6,7	6,4	6,0	6,7	6,7	8,2	7,9
	Sep - Nov	5,0	7,1	6,0	6,0	5,9	4,2	6,7	6,6	7,3	6,6	5,9	5,6	6,0	6,9	7,6	7,5
	Oct - Dic	5,0	7,1	6,3	6,3	5,7	4,6	6,3	6,9	7,4	6,6	5,4	5,2	5,6	5,8	7,7	6,6
	Nov - Ene	6,0	8,4	6,3	7,1	6,2	5,7	6,6	7,7	8,1	6,6	5,1	5,7	5,2	4,9	7,9	6,2

Año	Trimestre Móvil	ARAUCANÍA		LOS LAGOS		AYSÉN		MAGALLANES		METROPOLITANA		LOS RÍOS		ARICA Y PARINACOTA	
		Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre	Tasa Desempleo Promedio 5 Años	Tasa Desempleo Trimestre
2012	Dic - Feb	8,9	7,1	5,0	3,4	3,5	3,7	3,7	5,1	7,7	6,3	6,0	6,7	8,5	9,5
	Ene - Mar	8,6	8,2	5,4	4,2	3,6	5,1	3,8	3,6	8,2	6,6	7,5	6,4	9,4	8,3
	Feb - Abr	8,6	7,4	5,6	4,1	3,5	5,5	3,8	3,1	8,4	6,7	7,1	5,3	9,2	7,5
	Mar - May	9,0	8,5	5,8	3,4	4,3	5,4	4,4	3,0	8,4	7,0	7,8	5,3	9,1	6,0
	Abr - Jun	9,4	7,9	6,0	3,4	4,8	5,1	4,5	3,0	8,4	6,8	7,3	5,4	8,7	6,0
	May - Jul	9,9	8,6	6,0	3,5	5,2	5,6	4,6	3,3	8,2	6,5	7,8	6,2	8,4	5,3
	Jun - Ago	10,2	6,8	6,2	3,8	5,0	4,6	4,8	3,4	8,3	6,4	7,9	6,6	8,0	5,0
	Jul - Sep	9,7	6,6	6,0	3,4	4,4	4,1	4,6	4,3	7,9	6,7	8,0	7,0	7,5	4,4
	Ago - Oct	9,3	6,7	5,6	4,0	4,3	3,0	4,4	4,6	7,9	6,8	7,3	6,4	7,4	4,6
	Sep - Nov	8,4	6,9	5,2	3,8	4,0	3,0	4,1	4,3	7,7	6,2	6,6	6,4	7,4	5,0
	Oct - Dic	8,4	6,2	4,6	4,1	4,1	2,6	4,4	4,1	7,7	6,1	6,3	6,6	7,7	5,6
Nov - Ene	8,8	6,5	4,8	3,4	3,8	3,4	4,5	4,0	7,8	5,9	6,4	6,7	8,4	5,7	
2013	Dic - Feb	9,2	7,8	4,9	3,1	3,7	3,9	4,1	3,6	7,6	6,4	6,5	5,8	8,9	5,2
	Ene - Mar	9,0	8,3	5,3	3,1	4,0	4,5	3,9	3,0	8,0	6,2	7,9	4,7	9,5	6,2
	Feb - Abr	9,0	8,4	5,5	3,5	3,9	4,5	3,8	1,9	8,1	6,6	7,2	5,2	9,1	6,2
	Mar - May	9,7	7,5	5,5	2,9	4,7	4,2	4,3	2,7	8,3	6,6	7,8	5,1	8,8	6,9
	Abr - Jun	9,8	7,6	5,7	3,2	5,0	4,2	4,4	3,7	8,4	6,0	7,5	5,5	8,5	6,8
	May - Jul	10,0	7,3	5,8	2,8	5,5	4,2	4,4	4,8	8,1	5,3	8,0	5,7	8,0	5,8
	Jun - Ago	9,8	6,4	5,9	3,5	5,0	4,7	4,6	4,1	8,1	5,1	8,1	6,4	7,4	6,2
	Jul - Sep	9,2	6,2	5,6	2,9	4,4	4,4	4,6	4,3	7,8	5,5	8,3	5,8	6,8	4,6
	Ago - Oct	9,0	5,9	5,4	2,7	4,2	4,8	4,6	4,2	7,8	5,6	7,6	5,1	6,9	5,0
	Sep - Nov	8,3	5,5	5,0	2,2	4,0	4,6	4,3	4,1	7,6	5,5	7,0	4,8	6,9	4,7
	Oct - Dic	8,3	5,0	4,7	2,7	3,9	5,6	4,5	3,8	7,4	5,3	6,8	5,1	7,3	4,7
Nov - Ene	8,6	5,5	4,7	2,7	3,7	5,6	4,5	2,8	7,5	6,0	7,0	5,2	7,9	5,4	
2014	Dic - Feb	9,2	5,7	4,7	3,9	3,9	5,5	4,3	2,4	7,4	6,0	7,0	4,9	8,2	5,1
	Ene - Mar	9,0	6,2	5,3	4,0	4,4	4,7	4,0	2,0	7,7	6,3	7,6	4,9	8,2	6,4
	Feb - Abr	8,9	6,0	5,6	4,0	4,4	4,3	3,8	2,1	7,8	6,0	7,1	4,2	7,6	6,2
	Mar - May	9,3	5,9	5,5	3,5	4,8	4,1	4,1	2,8	8,0	6,2	7,3	4,3	7,7	6,7
	Abr - Jun	9,4	6,0	5,8	3,2	5,0	4,3	4,3	2,3	7,8	6,7	7,0	3,8	7,4	6,4
	May - Jul	9,5	6,1	5,7	3,3	5,5	3,7	4,5	3,2	7,5	6,8	7,5	4,2	6,9	7,0
	Jun - Ago	9,0	6,1	5,9	3,6	5,2	3,4	4,7	3,3	7,5	7,2	7,8	4,5	6,6	6,1
	Jul - Sep	8,4	6,2	5,3	4,1	4,7	3,1	4,9	3,2	7,5	6,8	7,9	4,8	6,0	6,2
	Ago - Oct	8,1	5,9	5,0	4,0	4,4	3,3	4,7	2,2	7,5	6,4	7,2	5,0	6,2	5,9
	Sep - Nov	7,4	6,1	4,7	4,2	4,1	3,4	4,4	2,3	7,2	5,8	6,8	5,6	6,2	5,7
	Oct - Dic	7,2	6,0	4,6	4,1	4,1	3,1	4,4	2,8	7,0	5,9	6,6	5,4	6,5	5,6
Nov - Ene	7,6	6,6	4,5	3,8	4,1	3,3	4,3	2,8	7,0	5,9	6,7	5,1	7,1	5,7	
2015	Dic - Feb	8,1	6,8	4,5	2,8	4,3	3,4	4,0	2,8	6,9	6,0	6,2	4,2	7,4	5,6
	Ene - Mar	7,8	6,5	4,8	2,8	4,5	3,9	3,6	3,0	7,1	6,1	6,9	4,4	7,5	6,2
	Feb - Abr	7,4	5,9	4,9	3,1	4,3	3,9	3,3	4,4	7,0	6,4	5,9	4,2	7,0	5,8
	Mar - May	7,6	6,9	4,6	3,5	4,7	4,2	4,2	4,0	7,2	6,8	6,4	4,5	7,0	5,8
	Abr - Jun	7,8	7,8	4,6	3,1	4,8	3,7	3,7	3,8	7,0	6,7	6,3	4,3	6,7	4,9
	May - Jul	7,9	8,4	4,6	3,8	5,2	3,4	4,1	3,7	6,7	6,5	6,8	4,4	6,2	4,3
	Jun - Ago	7,6	7,4	4,8	3,8	4,7	2,9	4,2	3,7	6,8	6,4	6,8	4,8	6,1	4,5
	Jul - Sep	7,2	6,2	4,5	4,3	4,2	3,1	4,5	3,8	6,8	6,3	6,7	4,8	5,8	5,0
	Ago - Oct	7,1	5,8	4,3	3,4	4,1	3,2	4,2	2,9	6,8	6,4	6,3	4,9	6,1	5,6
	Sep - Nov	6,6	6,3	4,1	3,2	4,0	3,4	4,1	3,3	6,5	6,0	6,3	3,8	6,0	5,0
	Oct - Dic	6,4	7,2	3,8	2,3	4,0	3,3	4,2	3,2	6,3	5,7	6,3	4,3	6,1	4,9
Nov - Ene	6,7	6,9	3,6	2,5	4,0	3,5	4,1	2,8	6,4	5,8	6,4	3,7	6,6	5,6	

Nota: Los valores sombreados corresponden a cuando la tasa de desempleo supera el promedio de los últimos 5 años.

b) Tasa de desempleo por ciudad versus tasa nacional de desempleo 2012-2015

		Total Nacional	Arica	Alto Hospicio	Iquique	Antofagasta	Calama	Copiapó	Vallenar	Coquimbo	La Serena	Ovalle	Valparaíso	Viña del Mar	San Antonio	Gran Santiago	Rancagua	San Fernando	
2012	Dic - Feb	6,4	10,5	4,6	5,1	3,8	7,6	6,0	5,1	6,1	7,8	8,8	10,1	7,7	8,8	6,3	7,1	2,8	
	Ene - Mar	6,6	9,4	4,0	5,8	4,1	6,8	5,6	5,8	7,5	7,1	7,1	10,5	8,0	7,6	6,8	6,9	2,4	
	Feb - Abr	6,5	8,5	3,4	5,6	4,1	8,5	4,8	5,8	6,5	6,5	6,7	8,7	7,9	7,0	6,9	6,9	3,2	
	Mar - May	6,7	6,9	6,1	5,3	4,8	6,4	4,1	4,8	5,2	5,7	7,3	8,3	7,7	7,8	7,2	5,8	4,8	
	Abr - Jun	6,6	6,7	6,5	3,9	3,4	5,9	4,0	5,4	3,8	4,8	6,8	6,4	7,1	8,5	6,9	5,9	6,4	
	May - Jul	6,5	5,9	7,7	3,9	2,9	5,6	3,1	6,4	3,8	3,8	5,3	6,3	6,0	7,8	8,7	6,4	6,0	6,6
	Jun - Ago	6,4	5,4	5,7	3,7	3,0	7,2	3,5	6,0	4,8	6,2	6,2	5,7	8,1	6,9	10,5	6,4	7,0	6,0
	Jul - Sep	6,5	4,9	5,6	3,9	3,5	8,2	3,3	5,7	6,2	7,7	5,3	8,6	5,6	9,5	6,6	7,0	6,6	
	Ago - Oct	6,6	5,0	5,2	3,9	3,8	9,1	3,4	5,2	7,8	6,3	7,0	7,7	5,6	8,8	6,8	7,6	6,7	
	Sep - Nov	6,2	5,7	6,3	4,0	3,6	8,5	4,3	6,3	7,5	6,0	6,8	7,2	6,0	10,2	6,2	6,6	5,5	
	Oct - Dic	6,1	6,3	5,0	3,1	4,9	7,1	6,6	9,8	6,5	4,1	7,2	8,3	5,7	9,9	6,1	9,0	3,1	
Nov - Ene	6,0	6,5	6,1	3,8	5,0	5,6	7,5	10,1	7,8	3,7	6,6	9,4	6,3	10,5	5,9	7,4	3,2		
2013	Dic - Feb	6,2	5,8	4,8	3,4	4,9	6,0	7,1	9,6	7,8	5,5	7,5	8,7	6,6	7,7	6,4	7,4	3,6	
	Ene - Mar	6,2	6,9	5,6	4,8	3,6	6,4	5,6	4,8	10,2	5,9	6,3	7,1	7,9	7,9	6,4	6,3	6,6	
	Feb - Abr	6,4	6,8	8,1	5,3	3,1	7,8	5,1	5,4	8,2	9,2	6,3	4,6	7,9	6,6	6,8	6,9	5,8	
	Mar - May	6,4	7,7	8,2	7,0	3,2	9,9	5,0	6,3	9,1	9,0	6,9	4,3	5,7	5,8	6,8	7,6	8,1	
	Abr - Jun	6,2	7,7	8,4	6,5	3,4	9,5	5,3	7,0	8,1	9,7	7,9	5,6	5,4	6,9	6,1	6,3	7,9	
	May - Jul	5,7	6,6	5,7	5,9	3,7	7,7	5,5	6,1	8,6	8,6	8,0	7,2	4,0	7,0	5,2	6,4	7,7	
	Jun - Ago	5,7	7,0	6,9	6,2	3,8	7,8	5,1	4,9	7,2	8,5	6,1	7,0	5,7	7,0	5,1	6,0	4,8	
	Jul - Sep	5,7	5,2	7,1	5,6	4,1	7,4	5,6	5,7	6,9	7,9	5,1	6,8	5,9	6,9	5,4	5,9	3,8	
	Ago - Oct	5,8	5,6	7,1	5,9	5,6	7,9	5,8	6,4	7,3	8,1	6,8	7,2	7,0	6,8	5,5	5,7	4,0	
	Sep - Nov	5,7	5,4	6,2	4,7	4,8	8,0	5,7	7,4	8,4	6,9	8,6	7,8	7,3	7,4	5,5	5,0	4,5	
	Oct - Dic	5,7	5,3	6,9	5,6	5,6	9,5	5,1	6,3	7,2	6,7	9,1	7,7	6,6	7,2	5,2	4,8	2,7	
Nov - Ene	6,1	6,1	6,6	6,2	5,2	10,4	6,3	5,7	8,5	5,9	8,2	6,3	6,4	8,6	5,9	6,0	3,4		
2014	Dic - Feb	6,1	5,7	6,6	6,3	6,5	10,7	6,7	5,9	7,4	5,9	6,3	7,1	5,2	9,1	5,9	7,6	5,2	
	Ene - Mar	6,5	7,3	7,0	5,5	6,3	9,2	8,0	6,7	8,0	7,7	7,2	7,1	6,8	9,6	6,3	7,9	7,9	
	Feb - Abr	6,1	7,0	6,6	5,2	6,9	10,1	6,1	8,7	5,4	7,7	7,4	8,3	6,2	8,7	6,0	7,4	7,0	
	Mar - May	6,3	7,7	7,3	4,7	7,3	7,9	6,7	8,7	7,1	9,7	9,7	7,0	7,1	6,8	6,1	7,1	7,7	
	Abr - Jun	6,5	7,3	11,1	5,7	6,3	9,1	5,3	7,1	7,8	9,5	10,1	7,9	5,6	7,0	6,6	7,1	8,5	
	May - Jul	6,5	8,0	11,2	4,6	4,7	7,7	6,1	6,7	7,3	8,7	9,0	8,1	5,8	7,7	6,7	7,1	11,5	
	Jun - Ago	6,7	7,1	10,3	5,0	3,7	7,2	6,0	7,2	6,0	7,6	8,6	9,8	6,3	7,3	7,3	7,9	8,4	
	Jul - Sep	6,6	7,1	6,7	4,8	4,3	7,2	7,1	8,1	6,2	6,1	10,7	10,8	7,4	8,5	6,9	7,8	6,2	
	Ago - Oct	6,4	6,7	7,8	5,1	5,1	7,8	6,5	6,1	5,4	5,8	11,9	9,2	6,4	8,3	6,5	7,8	3,4	
	Sep - Nov	6,1	6,3	8,0	4,9	5,3	7,4	6,6	5,9	7,2	5,9	11,7	8,2	6,8	9,8	5,7	5,4	3,6	
	Oct - Dic	6,0	6,2	7,2	5,3	4,7	6,4	4,2	6,1	7,4	7,4	9,3	5,5	6,1	10,0	5,9	5,9	1,9	
Nov - Ene	6,2	6,3	8,9	5,7	5,3	6,3	3,7	7,2	10,7	8,8	8,6	8,3	6,1	10,9	5,8	5,2	2,2		
2015	Dic - Feb	6,1	6,3	9,4	6,1	5,4	7,2	2,6	6,0	11,7	9,2	7,3	9,1	6,4	9,1	6,0	7,1	2,5	
	Ene - Mar	6,1	7,0	10,1	5,2	7,3	8,3	3,6	8,3	11,1	7,1	7,3	10,8	6,6	7,9	6,1	5,9	3,2	
	Feb - Abr	6,1	6,7	10,7	5,4	5,3	9,6	4,7	8,2	9,9	6,8	7,9	8,5	6,9	6,3	6,6	6,6	3,8	
	Mar - May	6,6	6,7	11,2	5,5	5,4	9,8	7,6	10,5	9,0	8,2	8,8	7,8	5,5	8,0	7,1	6,9	4,7	
	Abr - Jun	6,5	5,6	9,6	5,9	5,1	8,5	7,0	8,5	7,9	8,6	7,5	6,9	5,1	7,7	6,9	7,6	5,6	
	May - Jul	6,6	4,9	7,3	4,9	6,1	8,5	6,9	8,5	9,9	7,0	6,1	6,6	5,2	8,2	6,6	7,7	4,6	
	Jun - Ago	6,5	5,1	8,8	5,5	4,9	9,2	4,3	10,2	10,3	5,8	6,5	6,1	6,0	7,9	6,4	8,5	6,0	
	Jul - Sep	6,4	5,5	11,0	6,0	4,8	9,6	3,9	10,7	11,3	5,5	7,7	6,1	5,8	7,5	6,2	9,1	6,5	
	Ago - Oct	6,3	6,2	13,3	5,7	4,1	8,0	3,0	11,5	10,1	5,4	10,0	6,6	5,9	7,3	6,3	8,9	6,5	
	Sep - Nov	6,1	5,7	12,7	5,3	5,2	8,1	3,1	5,9	8,2	5,9	8,8	7,0	4,7	7,8	5,8	8,6	4,6	
	Oct - Dic	5,8	5,7	11,4	5,8	5,4	9,1	3,6	7,3	9,0	6,6	8,9	7,1	5,5	8,6	5,6	8,3	3,5	
Nov - Ene	5,8	6,5	12,8	7,1	6,3	9,3	4,3	7,9	9,2	8,1	8,0	7,1	5,2	9,8	5,7	9,7	3,3		

Nota: Los valores sombreados muestran una tasa de desempleo por ciudad superior a la tasa nacional de desempleo.

		Total Nacional	Curicó	Talca	Linares	Chillán	Concepción	Talcahuano	Lota	Coronel	Los Angeles	Angol	Temuco	Valdivia	Osorno	Puerto Montt	Coyhai-que	Puerto Aysen	Punta Arenas
2012	Dic - Feb	6,4	5,6	10,0	7,6	8,6	6,8	9,3	9,8	9,6	5,7	8,7	7,2	10,0	5,1	2,1	4,6	2,9	5,8
	Ene - Mar	6,6	5,9	10,4	7,0	8,1	6,8	10,0	11,8	11,6	4,8	9,0	7,3	8,7	5,7	3,3	6,1	5,2	4,2
	Feb - Abr	6,5	7,3	7,1	7,1	8,7	6,3	8,6	11,3	11,5	5,3	6,0	7,0	8,0	5,6	3,3	6,1	6,5	3,0
	Mar - May	6,7	6,6	6,4	7,9	9,0	6,6	9,6	10,7	11,7	6,0	5,7	7,0	6,4	5,5	3,3	5,8	7,5	2,9
	Abr - Jun	6,6	6,7	6,3	9,2	8,5	7,4	9,0	11,5	10,6	6,7	5,9	8,8	8,0	4,6	2,8	5,4	5,8	3,2
	May - Jul	6,5	6,0	5,4	9,9	8,9	7,8	9,2	12,9	11,0	8,1	6,8	8,7	8,6	4,7	2,7	6,4	5,9	3,4
	Jun - Ago	6,4	4,5	5,4	10,2	10,6	8,7	8,4	12,6	11,2	10,3	6,8	8,1	8,7	5,4	2,7	5,3	3,4	2,9
	Jul - Sep	6,5	4,7	5,4	9,5	13,1	8,8	7,7	10,5	12,1	10,5	8,0	6,1	7,6	5,8	2,8	5,4	3,9	4,1
	Ago - Oct	6,6	3,8	7,9	9,4	13,4	9,0	9,9	10,3	12,7	10,0	9,1	7,1	7,5	6,0	3,1	4,1	2,5	4,6
	Sep - Nov	6,2	4,0	8,0	9,3	9,9	7,6	9,7	11,6	11,4	10,7	8,7	7,7	7,4	6,1	2,9	3,5	4,3	4,0
Oct - Dic	6,1	3,2	7,4	8,4	7,1	8,7	10,4	11,9	11,4	10,8	7,6	7,5	7,4	7,2	2,5	2,9	3,2	3,5	
Nov - Ene	6,0	4,1	5,9	8,1	6,7	8,7	8,6	11,4	11,1	11,5	7,3	9,4	6,1	6,7	2,1	2,7	5,5	3,4	
2013	Dic - Feb	6,2	3,1	6,1	7,8	8,5	8,6	7,8	9,5	10,9	11,8	8,0	11,4	4,7	6,8	2,3	3,2	5,3	3,5
	Ene - Mar	6,2	3,4	6,0	8,0	8,3	8,9	8,7	11,6	11,7	11,8	7,1	11,6	4,2	6,6	3,2	4,2	6,3	3,2
	Feb - Abr	6,4	3,1	5,4	9,3	7,8	8,6	7,9	10,7	10,7	10,3	6,5	9,9	4,8	7,1	4,1	4,9	5,0	2,3
	Mar - May	6,4	4,3	4,5	11,0	7,7	8,8	8,0	11,8	11,2	7,1	6,5	7,4	5,6	5,3	3,6	5,2	2,9	3,6
	Abr - Jun	6,2	6,2	4,4	10,9	7,2	7,4	7,4	9,8	9,5	6,4	7,5	7,0	6,1	4,6	3,2	3,6	3,9	4,7
	May - Jul	5,7	7,3	5,4	11,0	7,0	7,4	6,3	10,3	9,8	6,0	7,1	5,8	7,6	3,9	2,3	4,0	5,1	5,8
	Jun - Ago	5,7	6,5	6,7	10,5	8,1	6,3	7,0	11,2	10,1	7,1	6,5	5,4	8,9	4,7	3,4	3,8	7,8	4,6
	Jul - Sep	5,7	6,2	7,7	10,8	7,9	6,2	6,6	10,7	11,3	7,5	5,9	6,5	8,3	5,5	3,0	4,6	6,2	4,7
	Ago - Oct	5,8	6,9	6,7	8,6	9,3	5,5	8,8	11,0	11,5	9,0	6,9	6,9	8,4	5,4	3,7	5,1	4,7	4,9
	Sep - Nov	5,7	5,8	7,9	7,9	8,2	5,8	8,3	9,5	12,2	7,7	7,0	7,6	7,2	4,7	3,5	5,0	5,0	4,5
Oct - Dic	5,7	6,3	7,9	8,6	8,1	6,3	9,2	10,1	11,1	7,9	6,7	6,7	8,0	4,7	3,8	5,5	6,6	4,1	
Nov - Ene	6,1	5,0	7,5	8,8	8,4	7,6	8,3	9,1	12,2	7,9	6,2	6,9	7,7	5,0	3,4	5,4	6,9	2,1	
2014	Dic - Feb	6,1	5,0	6,4	8,6	7,9	8,1	8,4	8,8	11,0	9,8	6,8	7,8	7,5	6,4	4,6	5,7	5,1	2,0
	Ene - Mar	6,5	3,7	6,0	8,8	8,6	8,8	8,5	9,3	10,7	10,8	8,2	8,4	8,2	5,4	4,4	5,0	3,6	1,5
	Feb - Abr	6,1	4,2	6,9	9,1	8,7	8,8	7,4	9,5	10,4	10,5	9,2	9,1	7,2	4,5	5,3	4,4	2,8	2,6
	Mar - May	6,3	4,1	8,2	7,8	8,4	9,5	6,6	11,6	9,7	9,6	8,3	8,5	7,1	4,1	3,1	4,4	2,7	3,5
	Abr - Jun	6,5	5,5	9,0	6,7	8,2	7,8	6,5	12,4	10,7	8,7	6,5	9,3	5,8	5,2	3,0	4,4	3,6	3,0
	May - Jul	6,5	5,5	8,7	7,0	8,2	7,5	6,8	12,1	8,4	8,1	6,5	9,5	5,2	5,7	1,8	4,6	3,1	4,2
	Jun - Ago	6,7	7,4	8,5	8,9	9,9	7,2	7,7	10,2	8,7	10,4	7,9	9,6	5,2	5,8	2,9	3,9	2,4	4,4
	Jul - Sep	6,6	7,6	8,1	8,5	10,1	7,2	9,3	12,1	7,8	10,7	10,1	9,6	5,4	5,3	4,4	3,2	3,5	4,2
	Ago - Oct	6,4	8,2	7,8	9,8	9,2	6,3	10,0	12,4	8,1	12,0	8,4	8,9	6,1	5,0	4,0	2,9	3,3	2,5
	Sep - Nov	6,1	8,6	6,7	9,5	9,3	5,6	8,6	12,3	8,1	10,1	8,9	8,5	6,1	5,0	3,6	2,7	4,5	2,4
Oct - Dic	6,0	6,6	5,3	9,2	8,7	6,7	8,6	10,1	11,4	9,9	8,9	7,0	5,9	5,2	2,4	3,6	2,4	3,1	
Nov - Ene	6,2	6,0	4,1	8,2	9,2	7,2	9,7	10,6	11,6	9,5	10,9	7,0	5,7	5,2	2,7	3,8	3,5	2,7	
2015	Dic - Feb	6,1	5,6	2,6	7,4	8,8	7,3	11,0	13,9	12,3	7,8	10,9	6,6	5,6	3,8	2,8	4,6	1,9	2,7
	Ene - Mar	6,1	5,1	3,9	8,9	8,8	7,4	11,8	12,2	9,3	7,6	9,7	7,3	5,2	4,2	3,6	4,8	2,5	2,9
	Feb - Abr	6,1	3,5	5,1	9,5	7,6	6,9	10,6	11,8	8,9	7,1	9,3	7,8	4,7	5,0	4,2	3,9	4,6	4,7
	Mar - May	6,6	3,5	5,9	8,8	8,1	7,6	9,1	9,7	8,7	7,8	8,5	8,6	4,6	5,8	4,9	3,6	6,0	4,6
	Abr - Jun	6,5	4,0	6,1	9,6	7,0	6,8	6,9	9,9	9,4	6,8	10,5	9,8	3,9	4,6	3,7	3,9	5,2	4,3
	May - Jul	6,6	5,9	6,0	10,4	7,6	7,4	6,8	10,9	10,5	6,3	11,6	9,2	4,1	4,8	4,3	4,2	3,5	4,1
	Jun - Ago	6,5	5,7	5,6	13,2	7,0	6,8	8,9	11,9	10,8	5,9	11,5	8,2	5,2	5,0	3,6	3,4	1,9	4,0
	Jul - Sep	6,4	5,8	6,5	13,5	8,3	7,9	9,1	13,9	11,4	5,5	10,5	6,7	5,4	4,8	5,2	3,2	1,7	4,0
	Ago - Oct	6,3	6,2	6,5	12,5	9,1	8,6	8,2	13,6	11,9	5,1	8,3	6,7	5,8	3,9	4,0	3,6	1,2	3,0
	Sep - Nov	6,1	6,5	7,5	11,1	8,2	7,9	7,0	12,7	12,0	6,9	7,6	8,3	4,6	4,2	3,7	4,1	3,3	3,6
Oct - Dic	5,8	7,0	6,5	9,9	7,9	6,4	5,4	13,8	11,4	7,4	7,3	8,7	5,2	4,6	2,5	3,8	4,2	3,5	
Nov - Ene	5,8	6,4	5,1	9,5	7,5	5,2	5,5	13,0	10,7	7,1	8,4	7,8	4,2	4,2	3,4	4,1	4,0	3,5	

Nota: Los valores sombreados muestran una tasa de desempleo por ciudad superior a la tasa nacional de desempleo.