

RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)

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

NOMBRE PROGRAMA: Inversión en la Comunidad
AÑO DE INICIO: 2001
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social
SERVICIO RESPONSABLE: ProEmpleo-Subsecretaría del Trabajo

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2012-2015

PRESUPUESTO INICIAL PROGRAMA AÑO 2016: \$7.905 millones¹

1. Descripción General del Programa

El Programa Inversión en la Comunidad² es de responsabilidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, específicamente de la Subsecretaría del Trabajo y su Programa 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 hayan experimentado altos índices de desempleo a raíz de alguna contracción económica, o alguna contingencia, tales como ambientales y desastres naturales³.

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 Asiática⁴. 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. Tiene alcance nacional, teniendo el año 2015 presencia en 10 regiones⁵. Actualmente se encuentra operativo en 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 específicos⁶: (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.

¹ Corresponde al Presupuesto Inicial de la asignación directa al Programa para el año 2016.

² En adelante el Programa.

³ Ficha N°1 ProEmpleo

⁴ Ficha N°1 ProEmpleo.

⁵ Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, El Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, y Los Lagos

⁶ Manual de Operación Programa Inversión en la Comunidad.

Para cumplir con estos objetivos específicos, y de acuerdo al Artículo 3º del Decreto N°1 de 2010 del MINTRAB, el Programa ejecuta proyectos mediante la transferencia directa de recursos (Intendencias⁷) y a través de Convenios (SENCE⁸).

Un actor importante en la ejecución del Programa es el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo⁹, instancia que decide si se aceptan o no las solicitudes de cupos de empleos de emergencia, las cuales son generadas por los municipios y recopiladas por las Intendencias y SEREMIS de Trabajo, quienes luego de analizar y evaluar las solicitudes¹⁰, las derivan a la Subsecretaría del Trabajo para que sea evaluada por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo.

Fin y Propósito del Programa

El fin del Programa es contribuir a mitigar el desempleo en regiones/comunas del país que presentan situaciones de contingencia laboral para las personas más vulnerables.

Su propósito es que proyectos intensivos en uso de mano de obra en regiones/comunas con contingencias de empleo son financiados, presentando un beneficio comunitario.

Componentes del Programa

Componente 1: Puestos de trabajo en comunas 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 proyectos a través de convenios.

Población potencial, población objetivo y beneficiarios

La población potencial del Programa son todas las personas desocupadas del país. Sin embargo, el Decreto N°1, 2010 MINTRAB establece los siguientes requisitos para postular al programa: (a) ser mayor de 18 años; (b) ser trabajador desempleado¹¹; (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 reemplace¹²; (e) presentar

⁷ La línea Intendencia financia proyectos que son presentados por éstas, Gobernaciones o Municipalidades.

⁸ La línea SENCE se ejecuta mediante un convenio con la Subsecretaría del Trabajo, en el cual se le encomienda la administración de parte de los recursos del Programa.

⁹ El Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, se constituye 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. Está integrado por el Subsecretario del Trabajo, quien lo Preside, y representantes de DIPRES, CONAF, SENCE y SUBDERE.

¹⁰ El Decreto N°1 de MINTRAB establece criterios de selección para los beneficiarios del Programa, pero 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.

¹¹ Para los 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 Comunidad.

¹² El ejecutor debe tener actualizada la Ficha de Protección Social del beneficiario.

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 Intermediación 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 (g) no pueden acceder a este programa quienes perciben ingresos por concepto de una o más pensiones, cualquiera que sea su naturaleza, cuyo monto total sea superior a un ingreso mínimo mensual.

Además, la población objetivo es equivalente a la oferta programática del Programa, es decir, a sus beneficiarios. Esto, según lo indicado por ProEmpleo se debe la naturaleza reactiva del Programa, en virtud del marco legal que respalda el Programa, esto es la Ley N°20.128 y el Decreto N°1.

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

Año	Población Potencial	Población Objetivo = Beneficiarios	Cobertura: 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
% Var. 2012-2015	0,7	18,1	

Fuente: Ficha N°1 ProEmpleo (2016) y Base de Datos ProEmpleo

La población potencial está estandarizada al trimestre octubre-diciembre de cada año.

Los beneficiarios se calculan de acuerdo a la cantidad de RUT únicos por año.

Fuentes de financiamiento

El Programa cuenta con una sola fuente de financiamiento, que corresponde a los recursos provenientes del Programa ProEmpleo. ProEmpleo se financia a su vez de fondos provenientes del Tesoro Público, del Fondo de Contingencia contra el Desempleo y Transferencias FNDR de los Gobiernos Regionales. La unidad responsable del presupuesto y ejecución del Programa es ProEmpleo, que depende directamente de la Subsecretaría del Trabajo. El Programa pertenece a la Partida 15, Capítulo 01, Programa 03 del MINTRAB.

El presupuesto inicial del Programa considera sólo recursos para un periodo inicial de funcionamiento, de un mes, dado que es un programa de “contingencia”, por lo que su presupuesto tiene al menos 4 modificaciones durante el año, lo que ocurre en todo el período 2012-2015. Por lo tanto, el presupuesto final del Programa está sujeto a las modificaciones que se lleven a cabo durante el año, las que están en función de 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.

En el período 2012-2015, los Gobierno Regionales de Arica y Parinacota y de Valparaíso transfirieron recursos FNDR al presupuesto de ProEmpleo, quien a su vez los asignó al Programa, por lo que no son recursos extra-presupuestarios. Estos recursos constituyen un porcentaje bajo del presupuesto/ejecución final del Programa (3,2% el año 2015).

2. Resultados de la Evaluación

Justificación del Programa

Como una medida para mitigar el desempleo en una situación de desempleo cíclico, y como resultado de la Crisis Asiática, y para poder 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 contingencia. El Programa no actúa sólo en situaciones de crisis económica a nivel nacional, sino que además incorpora elementos locales y situaciones puntuales, las que denomina “contingencias de empleo”.

Estos programas de empleo de contingencia no debieran convertirse en una situación de empleo permanente ya que por lo general, estos corresponden a trabajos de baja productividad que no requieren mayores habilidades o calificación por parte de los trabajadores, y, en materia laboral, se espera que los trabajadores sean capaces de obtener trabajos mejor remunerados donde desarrollen su productividad.

Desde el punto de vista de la economía laboral, se puede concluir que en el caso del Programa Inversión en la Comunidad, el tipo de desempleo que busca aminorar es el desempleo cíclico.

En función de lo anterior, se explicita que el Programa se activa por alguna de las causales expresadas en el decreto que lo regula: (i) cuando la tasa de desempleo nacional trimestral excede el promedio de dicha tasa considerando los 5 años anteriores; (ii) cuando la tasa de desempleo nacional trimestral es igual o superior al 10%; y (iii) cuando la tasa de desempleo de una o más regiones (o determinadas provincias) es igual o superior al 10%¹³. Un balance de estas causales se presenta en la Tabla N° 2.

El Programa se justifica en cuanto a que está claramente identificado el problema que le da origen, y durante el período 2012-2015, como se observa en la Tabla N°2, se han cumplido algunas de las causales de activación de cupos de empleo en la regiones beneficiadas.

¹³ Junto a las causales expuestas, se recuerda que el Programa también puede actuar ante posibles contingencia, tales como ambientales y desastres naturales

Tabla N°2: Balance de Causales de Activación del Programa 2012-2015

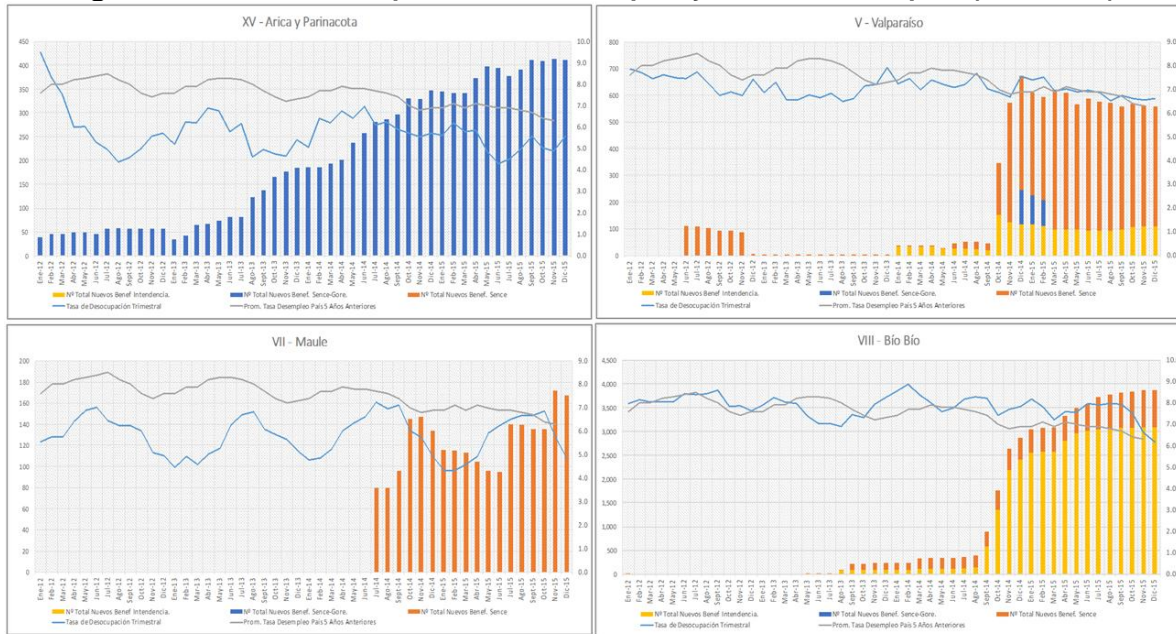
	Causal	Ocurrencia en período 2012-2015
(a)	Tasa de desempleo nacional mayor al promedio de los últimos 5 años	No sucede
(b)	Tasa de desempleo nacional superior a 10%	No sucede
(c)	<ul style="list-style-type: none"> a) Tasa de desempleo regional superior a 10% b) Tasa de desempleo provincial superior a 10% c) Tasa de desempleo comunal superior a 10% 	<ul style="list-style-type: none"> 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 Chile¹⁴. Ocurre en 22 ciudades en al menos un trimestre. 13 de esas ciudades han estado en el Programa
(d)	<ul style="list-style-type: none"> a) Tasa de desempleo regional mayor al promedio de los últimos 5 años b) Tasa de desempleo comunal superior al promedio de los últimos 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> 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 (seguramente por el cumplimiento de otra causal). 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 (cálculo hecho sólo para el período ene-mar 2015 a nov 2015-ene 2016)
(e)	<ul style="list-style-type: none"> a) Tasa desempleo regional superior a tasa de desempleo nacional b) Tasa de desempleo comunal superior a tasa de desempleo nacional 	<ul style="list-style-type: none"> a) 12 de 15 regiones cumplen con este criterio, y el Programa ha estado en 10 de esas 12. Es decir, siempre 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.

No obstante, no existe para todas las regiones un criterio claro de entrada del Programa, y en muchos casos el incremento de beneficiarios ha sido explosivo. Por ejemplo, tal como se indica en la Figura N°1, respecto a las regiones de Arica Parinacota, Maule y Valparaíso, no hay una justificación, desde el punto de vista de las causales de activación, que permita entender el funcionamiento del Programa. Para el resto de las regiones beneficiarias han existido razones de catástrofe y desempleo que podrían explicar la generación de cupos, como por ejemplo el caso del aluvión en la Región de Atacama, el déficit hídrico en la Región de Coquimbo o el terremoto en la región de Tarapacá; pero aun así, la activación vía causales no es la regla general. En el caso particular es la Región del Biobío, si bien cumple con que su tasa de desempleo trimestral se encuentra sobre el promedio nacional anual en reiteradas oportunidades, la aplicación del Programa parece responder a un componente más estructural del desempleo. Junto a ello, se debe destacar que el Programa no tiene establecido “criterios de salida”.

¹⁴ 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.

Figura N°1: Evolución Cupos Nuevos de Empleo y Tasa de Desempleo (2012-2015)



Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo

Eficacia

La distribución de beneficiarios por región, línea y año del Programa es la siguiente:

Tabla N°3: Beneficiarios por Línea de Ejecución y Región 2012-2015

Región	2012			2013			2014			2015		
	Intendencia	SENCE	Total	Intendencia	SENCE	Total	Intendencia	SENCE	Total	Intendencia	SENCE	Total
Tarapacá								773	773		743	743
Atacama		308	308		128	128		118	118		2.905	2.905
Coquimbo		278	278		168	168	1.680	281	1.961	2.661	288	2.947
Valparaíso	978	2.937	3.915	777	1.203	1.980	806	2.392	2.392	715	1.583	2.298
Maule								185	185		244	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
Araucanía		3.144	3.144		2.585	2.585		2.487	2.487		2.689	2.689
Los Lagos	2.013	1.910	2.115		858	858		721	721		803	803
Metropolitana		349	349		12	12						
Los Ríos	824	804	877		489	489		490	490		489	489
Arica Parinacota		893	893		938	938		1.057	1.057		1.025	1.025
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

Fuente: Elaboración Panel con base ProEmpleo, 2016.

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

A nivel de eficacia, el Programa tiene 7 indicadores, 1 de propósito y 6 de componentes. En cuanto a la focalización del Programa en beneficiarios pertenecientes a los Quintiles I y II de la FPS, el resultado muestra que el Programa tiene alrededor de un 70% de beneficiarios que cumplen esta condición¹⁵.

Tabla N°4: Matriz de indicadores de Eficacia

N°	Indicador	Tipo	2012	2013	2014	2015
<i>Propósito</i>						
1	Porcentaje de focalización en población vulnerable (que pertenece a Quintiles I y II FPS).	Eficacia/Producto	72,2%	69,0%	68,2%	67,6%
<i>Componente 1: Puestos de trabajo en comunas rezagadas con contingencias de empleo.</i>						
2	Porcentaje de focalización en población desocupada	Eficacia/Producto	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información
3	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>						
4	Porcentaje de proyectos terminados con ficha de cierre respecto de los aprobados.	Eficacia/Producto	100%	100%	100%	Sin Información
5	Promedio de meses trabajado por trabajador a diciembre de cada año	Eficacia/Producto	56,5 meses	67,2 meses	45,5 meses	53,5 meses
<i>Subcomponente 1.2: Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE.</i>						
6	Porcentaje de proyectos terminados con informe de cierre respecto de los aprobados	Eficacia/Producto	100%	100%	100%	Sin Información
7	Promedio de meses trabajado por trabajador a diciembre de cada año	Eficacia/Producto	57,0 meses	64,8 meses	65,3 meses	76,5 meses

Fuente: Elaboración Panel. Ver Anexos 2a y 2b.

En cuanto a los beneficiarios que se encontraban cesantes, no es posible obtener esta información a partir de los datos disponibles por ProEmpleo. Sin embargo, haciendo un cruce con la base de datos del Seguro de Cesantía¹⁶ se obtuvo que sólo el 30% de los beneficiarios posee alguna cotización en un periodo de 6 meses anteriores a la entrada al Programa, lo que implica que para el grueso de las personas no se puede determinar si se encontraban ocupadas o no antes de ingresar al Programa¹⁷.

En lo relativo a los proyectos terminados con ficha de cierre o informe de cierre, este indicador es de 100%, y aunque para el año 2015 todavía no se cuenta con esta información, es muy probable que también sea de este orden.

En lo que se refiere a la duración de los puestos de trabajo, y usando la base de datos proporcionada por ProEmpleo, se obtiene lo siguiente:

¹⁵ Si bien el Programa tiene como requisito de postulación contar con Ficha de Protección Social, no establece ningún criterio asociado al Quintil de pertenencia del potencial beneficiario. Por lo tanto, solamente 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.

¹⁶ Esto lo gestionó directamente DIPRES.

¹⁷ Además, los datos del seguro de cesantía dan cuenta solamente de los trabajadores formales, es decir que tienen contrato de trabajo y cotizaron para el seguro. En el caso de los trabajadores por cuenta propia no se podría contar con esta información.

Tabla N°5: 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	Nº	%
Menos de 1	23	2.797	1.625	374	118	1.410	417	155	48	130	7.097	23,6
entre 1 y 2	720	7	1.022	408	97	2.481	220	47	49	196	5.247	17,5
entre 2 y 3	-	-	29	1	-	210	952	41	6	99	1.338	4,5
entre 3 y 4	-	1	-	16	-	-	218	14	3	36	288	1,0
entre 4 y 5	-	3	2	7	-	185	534	44	61	31	867	2,9
entre 5 y 6	-	9	38	94	-	1.847	97	324	135	14	2.558	8,5
6 y más	-	88	231	1.398	29	9.760	251	178	187	519	12.641	42,1
<i>Total</i>	<i>743</i>	<i>2.905</i>	<i>2.947</i>	<i>2.298</i>	<i>244</i>	<i>15.893</i>	<i>2.689</i>	<i>803</i>	<i>489</i>	<i>1.025</i>	<i>30.036</i>	
% hasta 2 años	100,0	96,5	89,8	34,0	88,1	24,5	23,7	25,2	19,8	31,8	41,1	
% entre 2-6	0,0	0,4	2,3	5,1	0,0	14,1	67,0	52,7	41,9	17,6	16,8	
% 6 y más	0,0	3,0	7,8	60,8	11,9	61,4	9,3	22,2	38,2	50,6	42,1	

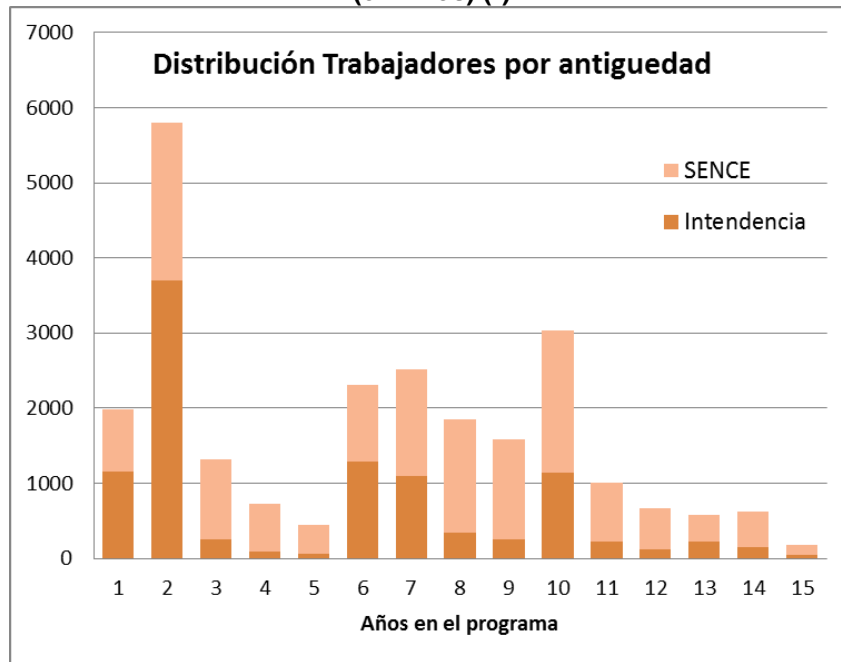
Fuente: Elaboración Panel con base a información entregada por ProEmpleo.

(*): Se refiere a cantidad de años que el trabajador lleva en el Programa.

El Programa está distribuido entre un grupo de beneficiarios de “larga duración” (42,1% del total) que según los registros administrativos llevaría en el Programa más de 6 y otro grupo de “corta duración” cuya antigüedad no superaría los 2 años (41,1%). Esto quiere decir que el Programa no está atendiendo solamente al componente cíclico del empleo, sino que además está resolviendo mayoritariamente una situación estructural, especialmente en la región del Biobío donde 61,4% de las personas lleva más de 6 años en el Programa y sólo un 24,5% menos de 2 años.

Que al menos 4 de cada 10 trabajadores se mantenga a lo largo del tiempo no es lo que persigue en teoría un programa destinado a paliar contingencias de empleo. Por el contrario, se debería esperar que los beneficiarios estuvieran un tiempo acotado en el Programa y que fueran saliendo una vez que la contingencia de empleo se hubiese resuelto o al menos mejorado. Esta situación es preocupante debido al alto porcentaje de beneficiarios que se perpetúan en el Programa. La figura 2 muestra que a Diciembre de 2015, del total de beneficiarios del Programa (24.651 en ese mes), sólo el 8% (1.991) tenía una antigüedad laboral inferior al año.

Figura N°2: Duración de los Beneficiarios a Diciembre del 2015 en el Programa (en Años) (*)



(*): La cantidad de cupos y distribución de antigüedad difiere la de la Tabla N°5 puesto que se trata sólo de beneficiarios que se encontraban trabajando a diciembre del 2015. Esta información tan específica sólo fue posible determinarla para este grupo.

Por otro lado, al analizar la distribución de los beneficiarios por sexo, se observa que el Programa se caracteriza, por tener una alta participación de mujeres (alrededor del 80% corresponde a mujeres). Esta tendencia, nos permite señalar algunos aspectos críticos.

En primer 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 hay un número importante de mujeres). En segundo lugar, se debe revisar si el hecho que haya una mayor demanda de las mujeres por los cupos de empleos que los hombres se debe a las características de los puestos de trabajo ofrecidos (baja remuneración, poca calificación, tipología de los empleos ofrecidos, etcétera), en cuyo caso entonces el Programa no está cumpliendo su objetivo. 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 femenina 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.

Respecto de la focalización del Programa en personas que presentan vulnerabilidad social, se puede observar que efectivamente la focalización de los cupos de empleos de contingencia está asociada mayoritariamente a quienes pertenecen a los Quintiles I y II de la Ficha de Protección Social para el período 2012-2015 (69,3% en promedio por año). Si bien también han existido cláusulas transitorias de flexibilización del requisito de la FPS, en la práctica el porcentaje de focalización en los grupos más vulnerables se ha

mantenido en el tiempo. Estas cláusulas de flexibilización del requisito se han dado en los casos de la Región de Atacama y Arica Parinacota.

Calidad

La calidad del Programa se mide, en términos de indicadores de desempeño, en cuanto a la supervisión que se realiza. Para ello se realizan dos tipos de supervisiones; a distancia y en terreno. La supervisión a distancia es del orden del 100%, y esta consiste en revisar los requisitos de postulación de los potenciales beneficiarios y también revisar mensualmente la información de los beneficiarios. 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 regionales¹⁸, 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.

Un síntoma de esto se relaciona con el tipo de trabajo que realizan los beneficiarios, donde una cantidad importante de ellos 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.

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

¹⁸ Se realizaron entrevistas a los encargados de los equipos regionales de la Región de Los Lagos y Región de Valparaíso.

Tabla N°6: 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.

Se observa que alrededor de un 40% de los beneficiarios se desempeña en labores del ámbito municipal, por lo que este Programa estaría subsidiando a los municipios al facilitarles estos trabajadores.

En lo que respecta a capacitación, no se pudo obtener información referida a la capacitación que se realiza a los beneficiarios de la Línea SENCE. Aunque es importante señalar que la capacitación que se realiza se refiere más bien a un apresto laboral muy básico orientado a seguridad en el trabajo o a preparar una entrevista laboral. Estas actividades no están conectadas con otros programas públicos destinados a generar competencias laborales para la empleabilidad¹⁹.

Economía

El Programa cuenta con un presupuesto propio, el cual está dentro del Presupuesto de ProEmpleo y recibe además aportes FNDR de los Gobiernos Regionales de Arica y Parinacota (para el período 2012-2015), y de Valparaíso (2014-2015). Estas transferencias son incorporadas al presupuesto vigente de ProEmpleo, por lo tanto, no son extra-presupuestarias.

Gran parte de los recursos del Programa son destinados a transferencias para los beneficiarios, es decir, corresponden al pago de remuneraciones de los trabajadores de los empleos que ofrece el Programa.

Además, dentro de las transferencias se consideran recursos para “*solventar gastos de administración y personal de otros organismos públicos por concepto de la ejecución del Programa*”, de acuerdo a lo indicado en Glosa Presupuestaria. Estos recursos son transferidos a Intendencias y SENCE principalmente para el pago de gastos en personal relativos a la administración del Programa.

¹⁹ A partir del año 2015 el apresto es sólo para los beneficiarios nuevos de la Línea SENCE.

Se consideran además los gastos de administración del Programa que no están en dicha transferencia, y que corresponden, por ejemplo, al gasto del personal que se desempeña en ProEmpleo y que se dedica al Programa (o que dedica parte de su jornada laboral al Programa), y el gasto en bienes y servicios y adquisición de activos no financieros atribuibles al Programa.

Otro aspecto importante es el hecho que el Presupuesto Inicial del Programa considera solamente recursos para el primer mes de funcionamiento de éste, siendo modificado, principalmente incrementado, al menos cuatro veces en el año, a medida que el Programa avanza y requiere mayores recursos. La Tabla N°7 a continuación muestra el presupuesto vigente o final y el gasto devengado del Programa para los años 2012 y 2015. La Tabla N°8 presenta solamente el gasto de producción para la Línea Intendencia y la Línea SENCE de los años 2012 y 2015.

Tabla N°7: Presupuesto Vigente y Gasto Devengado 2012 y 2015

	2012			2015			Gasto Devengado Var. 2012-2015	
	Presupuesto Vigente (Miles \$ 2016)	Gasto Devengado (Miles \$ 2016)	Gasto/ Presupuesto (%)	Presupuesto Vigente (Miles \$ 2016)	Gasto Devengado (Miles \$ 2016)	Gasto/ Presupuesto (%)	Monto	%
Personal	197.415	165.944	84,1	191.437	185.679	97,0	19.735	11,9
Bienes y Servicios de Consumo	49.747	38.948	78,3	28.464	27.928	98,1	-11.020	- 28,3
Adquisición de Activos no Financieros	4.266	2.186	51,2	4.154	3.630	87,4	1.444	66,1
Transferencia a Beneficiarios	57.569.738	53.045.939	92,1	81.545.455	80.654.768	98,9	27.608.829	52,0
Total Gasto Devengado	57.821.167	53.253.017	92,1	81.769.511	80.872.004	98,9	27.618.987	51,9

Fuente: Elaboración Panel en base a información entregada por ProEmpleo y DIPRES. Ver cuadro 5.7 Anexo 5.

En cuanto a los gastos de producción por componente, se tiene:

Tabla N°8: Gasto de Producción (*)

Subcomponentes	Gasto de Producción 2012 (Miles de \$ 2016)		Gasto de Producción 2015 (Miles de \$ 2016)		Variación 2012-2015	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Puestos de trabajo provistos por la Línea Intendencia	14.757.759	28,1	32.978.065	41,4	18.220.306	123,5
Puestos de trabajo provistos por la Línea SENCE	37.764.636	71,9	46.727.963	58,6	8.963.327	23,7
Total	52.522.396		79.706.028		27.183.632	51,8

Fuente: Elaboración Panel en base a información entregada por ProEmpleo y DIPRES. Ver cuadro 5.10 Anexo 5.

(*): El gasto de producción no considera los gastos administrativos.

El Programa cuenta con 9 indicadores de economía:

Tabla N°9: Indicadores de Economía

Nº	Indicador	Tipo	2012	2013	2014	2015
<i>Propósito</i>						
1	Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para el programa	Economía / Producto	92,1%	99,0%	97,2%	98,9%
2	Porcentaje de ejecución del Presupuesto Vigente	Economía / Producto	92,1%	99,1%	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)
<i>Subcomponente Línea Intendencia</i>						
4	Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea Intendencia	Economía / Producto	92,1%	99,0%	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
<i>Subcomponente Línea SENCE</i>						
7	Porcentaje de ejecución de las transferencias autorizadas para la Línea SENCE	Economía / Producto	92,1%	99,0%	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: Elaboración Panel. Ver Anexos 2a y 2b.

(*) 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.

El porcentaje de ejecución de las transferencias y del presupuesto vigente es alto debido a que las transferencias se van programando durante el año de acuerdo a los requerimientos que surjan²⁰.

Los gastos de administración del Programa son bajos, del orden de 0,4% si sólo se consideran los gastos de la Unidad de ProEmpleo, y de 1,5% en promedio, cuando se incluyen los recursos que se traspasan a los órganos ejecutores para gastos administrativos.

Los reintegros son bajos, y corresponden a recursos que se transfieren pero que no se ocupan y vuelven al Programa.

No existe información disponible respecto a los gastos administrativos de terceros en el Programa.

Eficiencia

De acuerdo a la información proporcionada por el Programa, los beneficiarios reciben una remuneración mensual equivalente al Ingreso Mínimo Mensual (IMM). Sin embargo, la complejidad del cálculo del costo per cápita²¹ por beneficiario del Programa trae consigo una estimación poco precisa. Por lo tanto, para medir la eficiencia del Programa se comparó el costo promedio mensual por beneficiario por región con el IMM proporcional

²⁰ Se asumió que cada línea de trabajo tenía un comportamiento similar en cuanto a la ejecución de las transferencias.

²¹ Las complejidades se relacionan con distintos tipos de jornadas, diversidad en la fecha de inicio y término de las labores, y beneficios aplicados en las remuneraciones para algunas regiones cuyo detalle no cuenta el Programa.

para los tres posibles tipos de jornada (media, tres cuartos y completa). Como resultado de ello, se obtiene que los montos de la Línea Intendencia, por lo general, son mayores a los montos entregados por la línea SENCE para todas las regiones exceptuando la del Biobío. Además, las Regiones de Valparaíso y Biobío tienen un costo superior al promedio, lo que se podría explicar por una mayor proporción de beneficiarios con jornadas completa en comparación con el resto de las regiones. La Región del Biobío cuenta con remuneraciones mayores a lo largo del 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, al igual de lo que ocurre con la región de Valparaíso, detalle que no fue entregado al Panel. Otra región con un alto costo per cápita mensual es la Región de Arica y Parinacota, con un costo 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 costo promedio se asemeja más a una jornada completa, explicado principalmente por la autorización de una jornada de mayor valor al tratarse de una línea financiada por el GORE. Para el resto de las regiones, el costo per cápita se mantiene entre el rango de media y tres cuarto de jornada de un IMM.

Tabla N°10: Beneficiarios por Tipo de Jornada y Región 2015

Región	Línea Intendencia			Línea SENCE		
	½ Jornada	¾ Jornada	Jornada Completa	½ Jornada	¾ Jornada	Jornada Completa
Tarapacá						682
Atacama				86		20
Coquimbo	1.191		728	185		68
Valparaíso	188		437	1.131	34	160
Maule				194		
Biobío	5	4	7.575	29	6	7.749
Araucanía				2.223		
Los Lagos				578		
Metropolitana						
Los Ríos				441		
Arica Parinacota					899	38
<i>Total Nacional</i>	1.384	4	8.740	4.867	939	8.717

Fuente: Elaboración Panel en base a ProEmpleo.

Producción, Organización y Gestión

Respecto a la producción, organización y gestión del Programa, éste se caracteriza por un proceso de diferenciación organizacional a nivel central, regional y comunal, en el cual participan diversos agentes públicos y privados para el logro de sus metas. El Programa se gestiona desde un nivel centralizado de decisiones que facilita los procesos de transferencias de recursos a las Intendencias y SENCE y, éstos a su vez con los organismos ejecutores. 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.

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.

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 que 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 al Comité de Seguimiento de Programas de Empleo. Al mismo tiempo, los criterios técnicos que fundamentan la elección por parte del Intendente - 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 o eficacia que puedan avalar la decisión.

En tercer lugar; el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo no cuenta con un manual de procedimientos que permita conocer los procesos técnicos y administrativos mediante el cual 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 fundamentan las salidas de los beneficiarios o la continuidad de éstos en el tiempo.

Desempeño Global

La continuidad del Programa, de acuerdo a su justificación, es recomendable cuando efectivamente se 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. Para este grupo de beneficiarios se debería contar con una línea de acción separada dentro del Programa, o bien traspasarlos a otro programa de empleo (nuevo o existente), o incorporarlos dentro de las líneas de acción de la política laboral del Estado, ya que no se enmarcan en la lógica de desempleo cíclico. Cada situación a nivel territorial o por tipo de beneficiario debe ser tratada por separado.

De acuerdo a los resultados obtenidos, en la mirada general se observa que sí se cumplen las causales que justifican el ingreso del Programa a un determinado territorio, las que se relacionan con la tasa de desempleo de la ciudad/provincia/región y que se presentaron en la Tabla N°2. Sin embargo, en el análisis por región, se observa una heterogeneidad en cuanto a la entrada real del Programa en un territorio 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 (por ejemplo, el año 2015, 42,1% de los beneficiarios lleva más de 6 años en el Programa). Esto podría corresponder al hecho que el Programa está enfrentando una situación de desempleo estructural y no cíclico (y es el desempleo estructural el que mantiene alta la tasa de desempleo justificando la intervención del 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).

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: beneficiarios de “larga duración” que ha permanecido en el Programa al menos 6 años que corresponden a 42,1%, y beneficiarios de “corta duración” que corresponden a 41,1% de los beneficiarios del año 2015. El resto (16,8%) tiene una duración entre 2 y 6 años. Como ya se ha indicado, resulta preocupante el alto porcentaje de trabajadores de “larga duración”, ya que una situación de contingencia de empleo no debiera durar tanto tiempo. Ante aquello, no es sostenible la situación de puestos de trabajo de “larga duración”, ya que entonces deja de justificarse el sentido bajo el cual se crea el Programa, al no ser éstos empleos que atiendan una contingencia de empleo ni mucho menos que resuelvan una situación de desempleo cíclico.

En cuanto a la cobertura del Programa, un elemento distintivo es que la Región del Biobío posee una participación superior al 50% de los beneficiarios para el periodo evaluado. Para el año 2015, esta región participa con un 52,9% de los cupos entregados. Además, en esta región el 61,4% de los beneficiarios a diciembre 2015 tiene una permanencia de 6 años y más en el Programa.

En cuanto al sexo de los beneficiarios, el Programa se caracteriza por tener una alta participación de mujeres (alrededor del 80%), y en relación a las personas que presentan vulnerabilidad social, los cupos de empleos de contingencia están asociados mayoritariamente a los Quintiles I y II de la FPS para el período 2012-2015.

En cuanto a la eficiencia del Programa, y con la información que dispuso el Panel por parte de ProEmpleo, se puede afirmar que no es posible ahorrar para obtener un nivel similar de desempeño respecto al actual, dado que los beneficiarios reciben como remuneración el pago proporcional a la jornada que trabajan (media, tres cuartos y completa) respecto al IMM. La única manera de generar un menor gasto en el futuro sería

rebajar las jornadas de los nuevos cupos de empleo (a media jornada), o bien que se reduzcan las jornadas de trabajo de los beneficiarios vigentes del Programa. En el período evaluado, el costo del Programa resulta razonable, toda vez que considera el mínimo a pagar al beneficiario, es decir, el IMM proporcional a la jornada trabajada.

En lo que respecta a la fuente y usos de fondos del Programa, el hecho de que el presupuesto inicial considere solamente recursos 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).

Como conclusión general, podemos afirmar que el Programa contribuye a mitigar el desempleo en territorios del país que presentan situaciones de contingencia laboral para aquellas personas más vulnerables. Sin embargo, esto no ocurre siempre. Por el contrario, es solamente en aquellos territorios que, además de cumplir con alguna causal relacionada con la tasa de desempleo que justifique la entrada del Programa, solicitan cupos de empleo y estos son aceptados por el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, donde el Programa interviene. Aquellos territorios que enfrentan una contingencia laboral pero que no solicitan cupos de empleo, posiblemente resuelven su problema con otras políticas públicas u otras acciones. Es decir, que si bien el Programa tiene alcance nacional, este no se activa solamente por el hecho de cumplirse alguna causal que lo justifique. Es por esto, que el Programa es de tipo reactivo, ya que reacciona frente a la contingencia de empleo, pero sólo cuando se solicitan nuevos cupos de empleo. El Programa es también 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). La falta de un manual de procedimiento o de un reglamento operacional hace que sea el Comité de Seguimiento de Programas de Empleo quien tome libremente estas decisiones.

Sin embargo, el gran problema del Programa es el hecho de contar con un número significativo de beneficiarios que se ha mantenido a lo largo del tiempo. Esta situación es la que hace que se pierda el sentido inicial que tiene el Programa el cual es solucionar una situación transitoria de desempleo cíclico.

3. Principales Recomendaciones

Se recomienda la continuidad del Programa, de acuerdo a su justificación, si efectivamente éste resuelve una situación de desempleo cíclico. Para el caso de beneficiarios de “larga duración” que posiblemente estén en una situación de desempleo estructural, se debe revisar su continuidad en el Programa, y si corresponde, resolver su situación de empleo mediante otro programa de empleo u otra política laboral.

De modo de medir el logro del Programa, se podría 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 este mismo sentido, debe existir un criterio de salida del Programa de un territorio. Dado que los empleos del Programa no requieren mayores competencias laborales y son de baja remuneración (Ingreso Mínimo Mensual), se podría generar un vínculo entre los beneficiarios y la oferta programática disponible en materia laboral, o bien incentivar la reconversión laboral de los beneficiarios, para que se establezcan en empleos con mejores remuneraciones y perspectivas laborales.

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, que sea posible conocer los criterios que usan las OMIL para la selección de los beneficiarios del Programa. Lo mismo para las Intendencias, que pareciera que funcionan como un buzón de los requerimientos comunales.

Además, se deben hacer cambios al modelo de gestión de modo de mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional para facilitar la generación de información, no sólo financiera, de forma transversal en una lógica sistémica del programa. Vale decir, se debe abordar un diseño organizacional que incorpore 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 como 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.

En cuanto a la caracterización de los beneficiarios actuales, se debe revisar la situación de las mujeres, debido a su alta presencia, e incorporar el enfoque de género en el Programa, ya sea en los tipos de trabajo que realizan, como también en las condiciones laborales.

Se recomienda reforzar el Programa con planes de capacitación de acuerdo a la edad y competencias laborales de los beneficiarios, con el objetivo de mejorar su empleabilidad y con ello incrementar sus futuros ingresos provenientes del trabajo. Para ello, se puede utilizar la enorme oferta programática disponible por SENCE.

ProEmpleo deberá contar 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 medir la 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 trabajos que proporciona, como también en cuanto al impacto que generan en la comunidad estos empleos. Esta supervisión también permitirá, desde otra perspectiva distinta a la explicada anteriormente, validar o no 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 en cuanto a apoyar a personas desempleadas en una situación de contingencia de empleo que deriven en desempleo cíclico. Sin embargo, resulta fundamental considerar una modificación en el diseño que permita identificar y focalizar con diagnósticos, procesos, herramientas y estrategias adecuadas las situaciones de contingencia de empleo. Por otro lado, se recomienda crear otra línea, o tal vez otro programa, que aborde el desempleo que pareciera ser de tipo estructural que actualmente también atiende el Programa y evitar el subsidio que ésta realiza al gobierno descentralizado en municipalidades y/o colegios.

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

AGOSTO 2016

E12014/2016

ORD.: 0424

ANT.: Ord. N° 1232 de DIPRES de fecha 16 de agosto de 2016.

MAT.: Envía respuesta institucional al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2016.

SANTIAGO, 30 AGO 2016

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

A : **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludar y por medio del presente, comunico a usted que hemos recibido el Ordinario señalado en el Antecedente, el cual, envía Informe Final del Programa Inversión en la Comunidad, en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales.

Aprovecho la instancia para agradecer la oportunidad de haber contado con un proceso evaluativo, que retroalimiente respecto de la calidad, economía, eficiencia, gestión y desempeño global del Programa para el periodo 2012-2015. Asimismo, este Ministerio valora las conclusiones y recomendaciones realizadas por el panel las que sin duda servirán como insumo para realizar las mejoras pertinentes al programa. Se adjunta respuesta institucional.

En este sentido, a partir del año 2014 este Ministerio ha realizado medidas en torno a la calidad y pertinencia de los programas de empleo que administra, generando acciones de mejora permanente, por esta razón durante el año 2015, se contrató un estudio para evaluar la caracterización de los beneficiarios, focalización, procesos administrativos y marco legal del Programa Inversión en la Comunidad en la región del Biobío, el cual fue realizado por la Universidad de Concepción.

Considerando los resultados del estudio, se desarrolló un nuevo Programa, denominado Social de Empleo, el cual, fue evaluado con Recomendación Favorable (RF) por el Ministerio de Desarrollo Social y que se implementará a partir del año 2017 en la región del Biobío. Además, en el marco del Programa Inversión en la Comunidad y dadas las recomendaciones de ambos estudios, se implementará un programa piloto con aquellos beneficiarios que desarrollan labores en Municipios.

Todo lo anterior, con el objeto de ir desarrollando nuevas líneas programáticas acordes con el mercado laboral.

Sin otro particular, saluda atentamente,



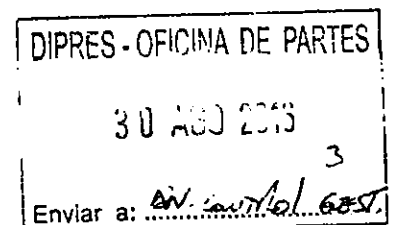
FB/ASA/LES/JDL/frd

Distribución:

- Gabinete Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Gabinete Subsecretario del Trabajo
- Unidad de Estudios
- División Jurídica
- Director Ejecutivo ProEmpleo
- Oficina de Partes



XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ
Ministra del Trabajo y Previsión Social



RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA INVERSIÓN EN LA COMUNIDAD – SUBSECRETARIA DEL TRABAJO – PROEMPLEO

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

I. ANTECEDENTES GENERALES

El Programa de Inversión en la Comunidad está regulado por el Decreto N° 1 de 2010 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Glosa presupuestaria referida al Programa que contemple la Ley de presupuestos respectiva, y por la Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal y el Reglamento N° 1606 de 2006, del Ministerio de Hacienda, que se refiere al “artículo 3 de la Ley 20.128, sobre “Aplicación de los recursos del Programa de Contingencia contra el desempleo”.

El Programa se desarrolla hace 15 años, se creó con el fin de mejorar la coordinación de la respuesta del Estado a los problemas de desempleo, y desde ese momento la coordinación e implementación de las acciones han sido ejecutadas y/o coordinadas por el Programa ProEmpleo de la Subsecretaría del Trabajo.

Durante los años 2001 a 2005, el Programa era coordinado exclusivamente por la Subsecretaría del Trabajo, que recibía las solicitudes locales y las analizaba para luego requerir a la DIPRES los recursos necesarios para continuar con su implementación de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y en base a las necesidades territoriales autorizar los cupos de empleos solicitados.

Durante el 2005-2006, el programa se rediseñó en base al estudio de MicroDatos de la Universidad de Chile efectuado respecto de los Programas de empleo, proceso que permitió realizar las siguientes mejoras:

- Regulación del programa por medio de la Ley de responsabilidad Fiscal
- Creación del Comité de Seguimiento
- Incluir como ejecutores directos del Programa a personas jurídicas sin fines de lucro a través de la Línea SENCE

A fines del año 2010, se inicia una nueva fase de informatización del Programa que permite efectuar un control más eficaz de la ejecución de éste respecto de la asignación de cupos a los beneficiarios y la ejecución presupuestaria. Sobre este nuevo sistema informático se inició un proceso de suscripción de convenios que ha permitido mejorar el control de los requisitos de acceso de los beneficiarios. Desde esa fecha se cuenta con un sistema que permite realizar a distancia la supervisión del programa de forma mensual al 100% de sus beneficiarios, mediante el cruce de bases de datos con las siguientes instituciones: Registro Civil, Ministerio de Desarrollo Social, Capredena, Tesorería e IPS. A partir del año 2014, se han actualizado y mejorado los convenios con éstas Instituciones, lo que ha permitido disponer de más antecedentes y mejorar la calidad a las supervisiones.

Adicionalmente, desde el año 2014 y con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y los sistemas de control del Programa se han actualizado la mayoría de los convenios que tiene el programa. Finalmente con esta información suplementaria y complementada con la experiencia de 15 años de ejecución, más las evaluaciones realizadas al programa, hoy la Subsecretaría del Trabajo se encuentra desarrollando un proceso de rediseño del Programa, el cual como primer hito ha logrado la aprobación técnica (RF) del Programa Social de Empleo, dirigido a los beneficiarios más vulnerables y antiguos.

II. OBSERVACIONES GENERALES

En general, el informe se refiere a todos los aspectos que han sido tratados por el panel, con diversa profundidad, dada la complejidad en la operación del programa y los diferentes actores que intervienen en cada una de las etapas.

Dentro de los puntos abordados en el informe, estamos de acuerdo con el planteamiento del panel donde señalan que el hecho de que el presupuesto inicial del programa considere recursos solamente para el primer mes de funcionamiento, provoca incertidumbre y no permite generar una planificación en cuanto a mejoras en la calidad, componentes de empleabilidad y coordinación territorial. Esta forma de financiamiento, supone realizar a lo menos 4 transferencias durante el año, lo que afecta la eficiencia del programa, pues recarga de trabajo a los funcionarios que trabajan en su implementación, quienes podrían estar realizando otras tareas relacionadas con éste.

También concordamos en que el Programa debe realizar acciones para los beneficiarios de larga duración que tiene. Sin embargo al respecto hacemos una precisión en la letra a) del acápite Otros aspectos observados de este informe.

Destacamos que el Informe promueva el reforzar el Programa con planes de capacitación de acuerdo a la edad de los beneficiarios y sus competencias laborales, utilizando la oferta programática del SENCE. En ese sentido hemos avanzado con la creación de la Línea Más Capaz-Inversión en la Comunidad¹, aplicando dicho Programa a nuestros beneficiarios, lo que permitirá reforzar el desarrollo de acciones efectivas de capacitación.

Este Ministerio valora las conclusiones y recomendaciones realizadas por el panel, las que sin duda servirán como insumo para realizar las mejoras pertinentes al programa.

III. RESPUESTA A OBSERVACIONES PRESENTADAS EN EL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

A continuación se responden las principales observaciones presentadas por el Panel Evaluador desagregadas por temas:

I. Observaciones contenidas en el Acápite Conclusiones sobre el desempeño global del programa

A. Producción, organización y gestión del Programa

- a) En relación a la observación de falta de coordinación en la retroalimentación que debe existir por parte de Proempleo con los agentes regionales, municipales del Programa, es necesario precisar que de acuerdo con el marco legal del programa, la Subsecretaría del Trabajo a través de Proempleo actúa como ente coordinador de las entidades públicas que

¹ Durante este año mediante el Decreto N° 8 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de 2016 se Crea Línea "Más Capaz – Inversión en la Comunidad", cuyo objetivo es apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral los beneficiarios del Programa Inversión a la Comunidad que cumplan con requisitos de acceso a Más Capaz.

participan de la implementación de las líneas programáticas del programa, labor que es transversal a todo el proceso de ejecución. Sin embargo, esa tarea se realiza principalmente por SENCE y las Intendencias del país como ejecutores del programa, puesto que son estos los que suscriben los convenios con los ejecutores finales del Programa y tienen el deber de transmitirles los lineamientos de éste de acuerdo con lo señalado en el decreto N° 1 de 2010 que regula el Programa.²

Dado que las principales tareas de la Subsecretaría están conformadas por la supervigilancia y control de la adecuada ejecución del Programa, tanto presupuestaria como respecto de su focalización e implementación, es en ese nivel en que la Subsecretaría desarrolla tareas de retroalimentación a través de instrucciones y lineamientos institucionales.

- b) Sobre la observación relativa a la falta de reglamentación del Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, éste se crea y regula en el Reglamento aprobado por el Decreto N°1.606 del año 2006, del Ministerio de Hacienda³. De acuerdo a éste, el Comité de Seguimiento tiene entre sus tareas impartir orientaciones de gestión para asegurar la efectividad de los programas de empleo y solicitar al Ministerio de Hacienda las transferencias de recursos del Programa, en la forma que lo dispone dicho reglamento.

En relación con el actuar del Comité, este se enmarca en la glosa presupuestaria del Programa y el Decreto N° 1 de 2010 que lo regula, por lo que en ningún caso es arbitrario, y considera los requerimientos formales presentados por los ejecutores de sus Líneas Programáticas.

Sin perjuicio de lo anterior y acogiendo lo señalado por el Panel, se presentará una propuesta de Manual de Procedimiento a la Dirección de Presupuestos que sea más descriptivo respecto de las funciones del Comité y los procedimientos de asignación de cupos.

- c) Con respecto a aspectos sensibles del proceso de producción como es la selección de beneficiarios del programa, existe un procedimiento de aprobación de cupos y proyectos, previo a cada sesión del Comité de Seguimiento de los programas de empleo, que se inicia con la presentación de la solicitud de cupos de empleo por parte de la respectiva Intendencia en el Sistema Informático de ProEmpleo, la cual deberá crear solicitudes de

² De acuerdo con el numeral 7 del Decreto 1 de 2010, la determinación y ejecución de las obras a financiar, la selección del ejecutor final la supervisión y el control en la ejecución de los proyectos serán de responsabilidad del órgano público a quien se asignen los recursos del programa.

³ El Artículo 5º del Decreto 1606 establece que: "El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría del Trabajo, llevará a cabo la coordinación de los programas de empleo directo con apoyo fiscal.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, se constituirá un Comité de Seguimiento de estos programas, el que estará integrado por el Subsecretario del Trabajo, quien lo presidirá, y por los encargados nacionales de los programas de empleo que ejecutan Organismos Públicos. Además, en este Comité de Seguimiento participará un representante de la Dirección de Presupuestos.

Serán tareas de este Comité, entre otras, impartir orientaciones de gestión para asegurar la efectividad de los programas de empleo y solicitar al Ministerio de Hacienda las transferencias de recursos del Programa en la forma que lo disponen los artículos 2º y 3º del presente reglamento".

beneficiarios, especificando la región, los proyectos por comuna y los datos de los beneficiarios asociados a cada proyecto. Para que la carga de beneficiarios sea efectiva, deben tener conocimiento de, al menos, los siguientes datos del postulante: Rol Único Nacional (RUN), nombres y apellidos, fecha de nacimiento, tenencia de Ficha de Protección Social, inscripción efectiva en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), e información sobre los ingresos superiores al ingreso mínimo mensual por concepto de una o más pensiones. Una vez cargada las solicitudes en el sistema informático de ProEmpleo, la Intendencia debe emitir un Oficio a la Subsecretaría del Trabajo, dicho documento debe indicar las razones que justifican el financiamiento de proyectos asociados a personas, es decir los focos de desempleo que se pretende atender con el Programa.

En cuanto al nivel local, la demanda de personas desempleadas es levantada desde las OMIL, oficinas encargadas de recibir las ofertas y las solicitudes de trabajo que se efectúen en la comuna por mandato de la ley N° 19.518 de SENCE⁴. En dicho contexto, ellas remiten la nómina de potenciales beneficiarios a las Intendencias, para dar inicio al procedimiento descrito en los párrafos anteriores. En este sentido, es tarea del ejecutor SENCE o Intendencia, verificar que los beneficiarios cumplan los requisitos de participación del Programa, tarea que también deben cumplir los ejecutores directos, lo que es supervisado por el Ministerio del Trabajo.

- d) En relación con la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas para los ejecutores privados directos del Programa (Línea SENCE⁵) en especial las relacionadas con la capacitación a otorgar a los beneficiarios, el SENCE, exige a los ejecutores directos que presenten en sus Proyectos metodologías para desarrollar tanto el apresto laboral como para detectar las necesidades de capacitación de los beneficiarios, además del servicio complementario de capacitación en oficios, establecido en las bases de licitación para la

⁴ El artículo 73 de la Ley N° 19.518 que Fija el nuevo estatuto de capacitación y empleo, establece lo siguiente:

En cada Municipalidad podrá funcionar una Oficina de Información Laboral, que, además de cumplir con las actividades señaladas en el artículo 7º, tendrá las siguientes funciones:

1. Recibir las ofertas y solicitudes de capacitación y de trabajo de la comuna.
2. Informar y orientar a los eventuales beneficiarios de programas de capacitación.
3. Relacionar al oferente y solicitante de trabajo.
4. Verificar los antecedentes laborales de los oferentes y demandantes, así como los requerimientos de los puestos de trabajo, conforme a normas técnicas impartidas por el Servicio Nacional.
5. Entregar periódicamente al Servicio Nacional y a los servicios públicos que la demanden, la información recogida en su Oficina en cuanto a la oferta y demanda de trabajo y capacitación.
6. Cumplir las funciones de orientación laboral, que el Servicio Nacional les indique. El Servicio Nacional, a través de sus Direcciones Regionales, será el encargado de proponer normas técnicas y coordinar iniciativas en las materias a que se refiere este artículo.

⁵ De acuerdo al Decreto N°1 del 2010 que regula el Programa, establece que para la "Línea de Ejecución de Proyectos a través de Convenios" desarrollada por el SENCE, éste aprobará y ejecutará proyectos a través de personas jurídicas sin fines de lucro, que deberán cumplir con los siguientes criterios: financiar 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, las que deberán ser desarrolladas por las personas que cumplan los requisitos para ser beneficiarios del Programa. Dichos proyectos deberán incorporar labores que mejoren la empleabilidad futura de los beneficiarios, así como la formación para el trabajo. Dicho proyecto podrán considerar financiamiento para la capacitación de ellos. Para la ejecución de esta línea el SENCE y el MINTRAB suscriben un convenio el cual establece las obligaciones que debe cumplir el SENCE, que consideran aplicar los recursos transferidos a la ejecución del Programa cumpliendo los lineamientos del Decreto N° 1 ya individualizado, para lo cual deben seleccionarse proyectos que cumplan con estos.

ejecución de esta Línea Programática. Así, los ejecutores directos deben considerar jornadas de talleres de Apresto Laboral, las que son efectuadas a partir de los 10 primeros días hábiles del tercer mes de ejecución para los beneficiarios nuevos de cada convenio, indicándose también cuales deben ser sus contenidos mínimos, a saber: deberes y derechos de los trabajadores, elaboración de Curriculum Vitae, elaboración de listas de contactos personales, técnicas de búsqueda de empleo, técnicas de entrevistas laborales e informaciones relevantes. También se solicita a los ejecutores, que durante el Taller de Apresto Laboral inscriban a los beneficiarios en la base de datos de la Bolsa Nacional de Empleo, para el proceso de Intermediación Laboral mediante las OMIL. Para medir el cumplimiento de estas exigencias, el SENCE utiliza los siguientes instrumentos de medición: Planilla General de Informes y las Nóminas de Asistencias firmadas a los Talleres de Apresto Laboral. Sin perjuicio de lo expuesto, se trabajan elementos complementarios en las acciones de apresto, los que permiten entregar herramientas vinculantes al proceso de intermediación e inserción laboral para los beneficiarios.

B. Cobertura y focalización

- a) Sobre la distribución por sexo de los beneficiarios, se observa la alta tasa de participación de mujeres, señalándose que esto puede deberse a que hay un enfoque de género o que se está llegando al sector inactivo de la economía y no al desempleado.

Al respecto, de acuerdo con el numeral 8 del Decreto N° 1 de 2010 los ejecutores deberán asegurar el acceso igualitario al Programa de hombres y mujeres que cumplan con los requisitos establecidos, no privilegiando a un sexo sobre otro. Asimismo, el programa cuenta con nóminas de beneficiarios desagregadas por sexo, las cuales son enviadas mensualmente por las Intendencia y SENCE. Si bien, se han realizado acciones en materias de género, se sigue trabajando en una mejora continua en los Programas que administra la Subsecretaría del Trabajo, tratando de visibilizar eventuales brechas de género para generar procesos de análisis de éstas y evitar barreras o conflictos que resulten de la consecuencia de la división social del trabajo y su impacto en los programas.

Por otra parte, el programa establece en sus requisitos de acceso, el ser trabajador desempleado, señalando que: "para efectos del programa, se entenderá por trabajadores desempleados a aquellas personas que no realizan trabajo alguno o se desempeñan en el presente Programa de Inversión en la Comunidad", por lo cual, la alta tasa de participación femenina no es una vulneración a los objetivos del Programa.

En el marco de este estudio y respecto a la focalización de los beneficiarios desempleados, se realizó una estimación respecto a las cotizaciones de las nuevos participantes del Programa durante el periodo 2012 – 2015, de acuerdo al cruce con la base de datos del Seguro de Cesantía, del total de nuevos beneficiarios del Programa Inversión en la Comunidad, un 70% no cotizó durante los seis meses previos a su entrada al programa, en este sentido, un gran porcentaje de los nuevos participantes se encuentra no cotizando al momento de entrar al programa, es decir se encontrarían desempleados.

En conclusión, respecto de este punto, estimamos que la ejecución del programa se ha ajustado a la normativa vigente y a los requerimientos de empleo presentados por los Intendentes, independientemente de la Línea de ejecución del Programa, fundamentado en las tasas de desempleo regionales.

- b) En cuanto a la presencia de beneficiarios del programa pertenecientes al IV y V quintiles de vulnerabilidad social, el Decreto N° 1, en su punto 2. "Requisitos de Acceso" letra d) exige presentar el certificado vigente de la Ficha de Protección Social o del instrumento de focalización que la reemplace. Tal como señala el informe la mayoría de los beneficiarios pertenecen al I y II quintil de vulnerabilidad, sin embargo ello no es una exigencia y sólo se pide para fines estadísticos y mejorar la caracterización de los beneficiarios. En relación a la tendencia de aumento de personas pertenecientes a los Quintiles IV y V, esta se genera durante los años 2014 y 2015 y tiene relación con las catástrofes en las Regiones de Arica Parinacota (terremoto 2014), Atacama (Aluvión 2015) y Los Lagos (Erupción Volcán Calbuco 2015), en donde fue necesario flexibilizar los criterios de focalización y los requisitos de acceso de manera transitoria y única, para las personas afectadas en dichas regiones.
- c) En cuanto a que el Programa deriva a parte de sus beneficiarios a realizar labores en el ámbito municipal, es efectivo, y estos se concentran principalmente en los siguientes tipos de trabajo: aseo, ornato y áreas verdes y servicios menores y reparaciones. Este análisis sobre los tipos de trabajos, ha sido complementado con los resultados entregados por el Estudio realizado por la Universidad de Concepción, lo que ha permitido en el marco de la ejecución del Programa Inversión en la Comunidad, desarrollar una propuesta a implementar durante el 2017 en la región del Biobío, para este segmento, que reconozca la labor que desempeñan estos trabajadores y en un mediano plazo se pueda absorber esta mano de obra en los órganos donde realizan estas funciones. Para lo anterior, se están realizando diferentes acciones con actores tanto a nivel nacional y regional, con el objeto de llevar a cabo dicha propuesta.

C. Fuente y usos de fondos

- a) El Programa cuenta con financiamiento sólo para el primer mes de operación, el cual se establece en la Ley de Presupuestos de cada año. Para la ejecución del resto del año, el Comité de Seguimiento de los Programas de Empleo, va aprobando el presupuesto de acuerdo a los periodos de ejecución. Esta tramitación considera al menos 4 modificaciones presupuestarias al año mediante un acto administrativo del Ministerio de Hacienda que debe ser tomado razón por la Contraloría General de la República. Una vez tramitado el documento, se realiza la transferencia desde la Subsecretaría del Trabajo a las Intendencias o al SENCE, según corresponda, mediante decretos que deben ser visados por la DIPRES y tomados de razón por la Contraloría. Los plazos que supone esta tramitación dificulta la implementación del Programa.

II. Otros aspectos observados

- a) El panel analiza a los beneficiarios y los clasifica en beneficiarios de “corta duración” o “corto aliento” y los de “larga duración” o “largo aliento” y recomienda la continuidad del Programa, cuando resuelve una situación de desempleo cíclico, para los beneficiarios de “corto aliento”. 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.

Se acoge esta observación. Al respecto, y en este sentido se desarrolló una propuesta de una nueva línea programática, denominada Programa Social de Empleo⁶, la que fue evaluada con Recomendación Favorable (RF) por el Ministerio de Desarrollo Social y que se implementará a partir del año 2017. Esta línea da cuenta de los beneficiarios de larga duración.

A través de dicha línea, se atenderá a aquellas personas provenientes del Programa Inversión en la Comunidad, que poseen bajas competencias laborales y/o residen en zonas rezagadas en materias de empleo y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de fortalecer sus competencias laborales mediante talleres de habilitación laboral y otros beneficios que sean pertinentes.

- b) “El programa no contempla criterios de salida.” El Programa ejecuta proyectos por un período máximo de 6 meses⁷, sin embargo, son los beneficiarios los que pueden volver a incorporarse en atención a que siguen cumpliendo los requisitos de acceso al programa. A fin de que los participantes puedan, posteriormente a la participación en el Programa, acceder a otro tipo de oferta programática o derechamente al mercado laboral, actualmente se está trabajando en medidas enmarcadas en el rediseño del Programa que permitan el egreso de los beneficiarios en forma paulatina, las que incluyen el Programa Social de Empleo, y la creación de la Línea Más Capaz Inversión en la Comunidad, mencionados anteriormente.
- c) Se observa también la necesidad de contar con información que permita efectuar un seguimiento del gasto por beneficiario. Al respecto, la Subsecretaría del Trabajo cuenta con la información detallada de la inversión y los gastos realizados por SENCE o Intendencia según corresponda, pues lo requiere a éstos en los actos administrativos en virtud de los cuales transfiere recursos para la ejecución del Programa, de conformidad con las

⁶ Su elaboración se respaldó en las conclusiones del Estudio de evaluación del Programa Inversión en la Comunidad encargado a la Universidad de Concepción el año 2015.

⁷ Cuando el PIC ha actuado ante situaciones de catástrofe, en las regiones de Atacama y Los Lagos durante el año 2015, se implementó con el objeto de recuperar los daños generados por el aluvión y la erupción del volcán respectivamente. Una vez que se dio por superada la situación de emergencia, el programa dejó de operar.

exigencias establecidas en la Resolución N° 30 de la Contraloría General de la República, que fija Normas de Procedimiento sobre rendición de cuentas.

Tanto los informes mensuales como los de cierre, son revisados por Proempleo a fin de determinar si se ha realizado una correcta inversión de los fondos públicos.

- d) Respecto a la recomendación de reforzar la supervisión en terreno, podemos informar que a partir del año 2015, esta se realiza en dos niveles:
- a. Al ejecutor: se realiza en las dependencias de las respectivas Intendencias Regionales u Oficinas Regionales de SENCE.
 - b. Al Organismo ejecutor o ejecutor directo que desarrolla los proyectos, se realiza en las dependencias de éstos solo en situaciones debidamente justificadas y consiste en la revisión de los proyectos asociados al Programa Inversión en la Comunidad y visita a los beneficiarios en sus lugares de trabajo.

En ambos casos, se suscribe un acta de compromiso y la elaboración de un informe que da cuenta de lo observado,⁸ el que es entregado al Ejecutor a fin de que responda e informe sobre las acciones a implementar para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Además, se realizan otras acciones en terreno complementarias a la supervisión, entre las cuales destacan: apoyo a la gestión para el adecuado desarrollo de los convenios, de tipo intersectorial como técnico-político con referentes de las instituciones públicas, y otras redes públicas y privadas, inducción a equipos nuevos y re-inducción en caso de cambio de gran parte de los profesionales y técnicos de algún proyecto, inducción de profesionales nuevos en Equipos de intendencia, y capacitación de acuerdo a requerimientos de estos equipos, y difusión de buenas prácticas a partir de la información recogida en instancias de supervisión o acompañamiento de equipos.

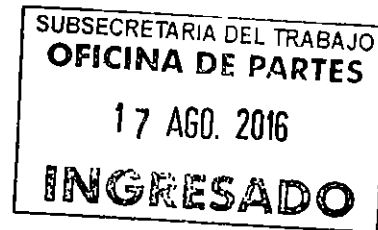
⁸ El informe contiene la individualización de los participantes de la actividad, objetivo, horario y proyectos a visitar, revisión de contratos de beneficiarios, observaciones sobre la ejecución y resumen de los compromisos contraídos indicando responsable y plazo para su cumplimiento.



Reg. 94/16 - II



E 12014/2016



ORD. N° 1232

ANT.: Ord. N° 2037 de DIPRES, de fecha 03 de diciembre de 2015.

MAT.: Envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2016.

SANTIAGO, 16 AGO. 2016

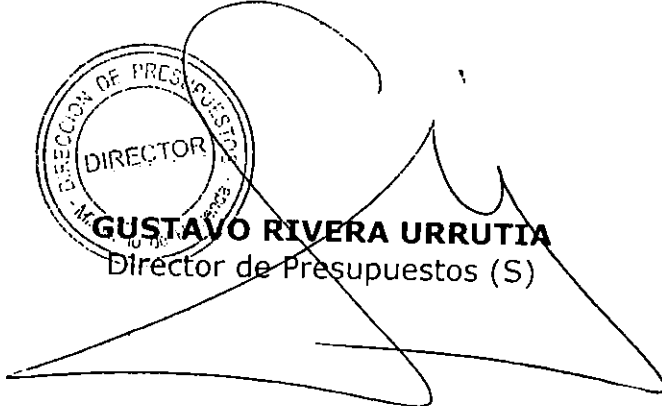

DE : **SR. GUSTAVO RIVERA URRITIA**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS (S)

A : **SRA. XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ**
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1. Como es de su conocimiento, en el marco de las facultades que le otorga a la Dirección de Presupuestos el artículo 52 del DL. N° 1263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, se comprometió la evaluación del Programa "Inversión en la Comunidad" en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, cuyo informe final se adjunta.
2. En los próximos días corresponde informar los resultados de la evaluación al H. Congreso Nacional. Con este objeto, se solicita la elaboración de una respuesta institucional que refleje la opinión respecto del proceso de evaluación en su conjunto y la postura institucional frente a los resultados de la misma, con el fin de adjuntarla a los antecedentes que serán enviados al Congreso. Dicha respuesta deberá ser enviada a esta Dirección a más tardar el día 22 de agosto de 2016.
3. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de profesionales de su Ministerio, designados como contrapartes: un coordinador ministerial y el equipo responsable del programa evaluado. El proceso de evaluación consideró la entrega de dos informes de avance y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a su institución para comentarios, efectuándose además las reuniones técnicas respectivas.
4. Por otra parte, una vez enviado el informe final y la respuesta institucional al Congreso, comienza una nueva etapa de elaboración de compromisos a partir de las recomendaciones elaboradas por el panel evaluador. Para ello, DIPRES tomará contacto oportunamente con la contraparte de su institución para iniciar el trabajo de establecer, de común acuerdo, los compromisos institucionales que apunten a mejorar el desempeño del programa en aquellos aspectos señalados como deficitarios en la evaluación.

5. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de Gestión de esta Dirección se comunicará con la Señora Lorena Flores, contraparte de su Ministerio.
6. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de su Ministerio en el proceso evaluativo, en particular, extender estos agradecimientos al personal del Programa evaluado cuya participación fue fundamental para llevar a cabo el estudio.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



GUSTAVO RIVERA URRUTIA
Director de Presupuestos (S)


DDA/AAM/MJPS/JJC

Adj.: CD con Informe Final Evaluación

Distribución

- Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Sr. Subsecretario del Trabajo
- Sr. Director Nacional SENCE
- Sra. Lorena Flores - Coordinadora Ministerial, Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo