

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

 PROGRAMA REFORMULADO
 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO
 MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROBLEMA

El problema que se intenta resolver es la falta de acceso a servicios de intermediación laboral de calidad para las personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo e inactivos disponibles para trabajar, así como para las empresas que buscan llenar sus vacantes, lo que impacta negativamente en el empleo y productividad del país.

PROPÓSITO

Personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo y fuerza de trabajo potencial e inactivas potencialmente activas en búsqueda de trabajo mejoren su habilitación laboral mediante el acceso a servicios de intermediación.

JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMULACIÓN

El Programa de Intermediación Laboral, ha permitido entregar información laboral a todas las personas que lo requieran. Es un programa de carácter universal que funciona contra demanda, sin discriminar las características económicas, sociales y culturales (Política de intermediación laboral), Además, es un servicio que tiene cobertura en 294 de las 346 comunas del país a través de los convenios entre SENCE y los municipios. Adicionalmente, cuenta con plataformas presenciales en Santiago, Arica y Antofagasta, además de un canal 100% web de orientación laboral. Así, el programa se ejecuta a través de una estrategia multicanal, en plataformas físicas y virtuales.

El rediseño del programa se solicita con el objetivo de implementar las recomendaciones de corto plazo del informe realizado por el panel de consultores de Dipres en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales.

En relación con los aspectos negativos del programa, se observa que no es posible generar indicadores de eficacia a partir de los registros del programa, particularmente de las actividades ligadas a orientación laboral y de ferias laborales. Además, no es posible establecer los gastos asociados a cada componente. Por otra parte, la población objetivo del programa podría estar siendo subestimada, dado que no se incorporan a personas inactivas que estarían dispuestas a trabajar. Esos aspectos han sido indicados en la ficha de monitorio MDS y en la evaluación de DIPRES.

En relación con el desempeño del programa en el ámbito de inserción laboral, el 15% de las personas atendidas que no se encontraba cotizando empezó a cotizar a los 6 meses de egreso. Además, 38% de las personas atendidas aumentaron su densidad de cotizaciones a los 6 meses posteriores de haber egresado del programa. Sobre la derivación a otros programas relacionados, sólo se reporta que el 0,3% de las personas fueron derivadas a un programa de capacitación o certificación (SENCE, 2022), pero podría haber subreporte por parte de las OMIL, ya que no es un campo de información obligatorio en BNE y no existen incentivos o metas asociadas.

Además, se realizan encuestas de satisfacción laboral a las personas colocadas y a las empresas que contrataron a las personas para conocer el nivel de satisfacción en el proceso de intermediación. Sobre las personas contratadas, se observa que las actividades realizadas por la OMIL son evaluadas de manera positiva o regular, destacando la orientación laboral como la mejor evaluada. Desde el lado de las empresas, en general presenta una evaluación negativa en seguimiento laboral, ya que la OMIL no realiza un seguimiento posterior a la contratación de las personas.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES			
Componente	Gasto estimado 2024 (Miles de \$ 2023)	Producción estimada 2024 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2024 (Miles de \$ 2023)
Atención, Información Laboral	13.400.000.000	360.000 (Personas o empresa atendidas)	37.222,22
Orientación Laboral	0	144.000 (Personas orientadas)	0,00
Vinculación Laboral	0	90.000 (Personas colocadas)	0,00
Gasto Administrativo	1.939.795.657		
Total	15.339.795.657		
Porcentaje gasto administrativo	13%		
Variación porcentual del gasto respecto a presupuesto inicial 2023	132.365%		

POBLACIÓN Y GASTO		
Tipo de Población	Descripción	2024 (cuantificación)
Población Potencial	Personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo y fuerza de trabajo potencial mayores de 18 años.	2.294.360 Personas
Población Objetivo		Programa Universal *
Población Beneficiaria	La población beneficiaria corresponde a personas que asistan en alguna de las plataformas físicas disponibles o se inscriban en la sitio web de la Bolsa Nacional de Empleo (BNE). El programa es de carácter universal y funciona por contrademanda, es decir se atenderá a todas las personas que asistan, sin importar sus características individuales, económicas y sociales.	360.000 Personas

* El programa no cuenta con población objetivo, dado que es universal.

Gasto por beneficiario 2024 (Miles de \$2023)	Cuantificación de Beneficiarios				
	2023	2024	2025	2026	2027
42.611 por cada beneficiario (Personas)	297.086	360.000	370.000	380.000	390.000

Concepto	2024
Cobertura (Objetivo/Potencial)	100%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	16%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2024 (Estimado)
Porcentaje de atendidos en el sistema de intermediación laboral que cotizan al sexto mes de haber sido atendidos	(Sumatoria de N° de usuarios que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1 y cotizan al sexto mes de haber sido atendidos / N° de usuarios que fueron atendidos en el sistema de intermediación laboral en el año t-1)*100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	48%
Porcentaje de usuarios que evalúan con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral	(N° de usuarios del año t que evalúa con nota 6 o 7 el sistema de intermediación laboral, medido en el año t/ Total de usuarios del año t que responde la encuesta de satisfacción en el año t)*100	Dimensión: Calidad Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	36%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2024 (Estimado)
Cobertura efectiva respecto de metas del Programa	Número de personas atendidas por el Programa de intermediación laboral en el año t/ meta anual proyectada para el año t)*100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	96%
Indicador 2: Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema de intermediación laboral que participaron en un proceso de orientación laboral	(Número de personas orientadas laboralmente en el año t/ Número de personas que fueron atendidas en el sistema de intermediación laboral en el año t)*100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	57%
Vinculación Laboral	(N° de usuarios que cotizan al sexto mes de haber sido vinculados laboralmente en el año t-1/ N° total de usuarios vinculados laboralmente en el año t-1)*100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	59%

II. EVALUACIÓN

1. Atingencia : No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Antecedentes

Se debe revisar la vinculación del programa con los objetivos estratégicos de la institución responsable, el programa no se vincula con las definiciones estratégicas declaradas por el Servicio. Lo presentado corresponde a lo definido para el año 2022, cuando debiesen referir al 2023.

Diagnóstico

El problema se plantea como la falta de la solución, en tanto señala "la falta de acceso a servicios de intermediación laboral", ya que el acceso a los servicios resuelve un problema que los anteceden. En ese sentido, se sugiere revisar y ahondar en por qué es necesario para la población acceder a los servicios de intermediación laboral. Además, no corresponde incorporar en la redacción del problema lo referente al impacto negativo en el empleo y productividad.

En lo respectivo a la descripción del diagnóstico, los conceptos utilizados en el enunciado del problema no se encuentran correctamente definidos. No existe una definición clara de lo que son los "servicios de intermediación laboral" y que implica la falta de ellos. No obstante, considerar que, como se dijo anteriormente, la "falta de acceso a servicios" no es un problema en sí mismo. Tampoco se define el carácter de calidad que se atribuye a dichos servicios ("servicios de intermediación laboral de calidad"). Además, no se define ni caracteriza a la población potencial: "personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo, inactivos disponibles para trabajar, y empresas que buscan llenar sus vacantes". A su vez, el diagnóstico del programa no permite dar cuenta de la magnitud del problema ni su evolución en el tiempo.

Respecto a los grupos específicos, se describe parcialmente si el problema afecta mayormente a algún grupo de la población. Si bien se entregan datos asociados a la existencia de brechas de participación laboral por sexo, al hacer referencia a la población potencial del programa entregan cifras que apuntan a las poblaciones desocupadas y ocupadas que buscan empleo, pero no entregan cifras de las personas inactivas disponibles para trabajar, siendo que ellos son grupos declarados como parte de la población potencial del programa. Además se mencionan grupos (discapacitados, migrantes, adultos mayores), pero no se entregan datos que permitan ver por qué estos grupos se ven mayormente afectados por el problema.

Sobre las causas que dan origen al problema y que se abordarían en los componentes de la estrategia de intervención, hace falta la adición de datos o evidencia bibliográfica que sostengan la descripción del problema de información que se describe en el apartado. Si bien se describen las dificultades de los mercados laborales y sus implicancias, no se ahonda en los factores que inciden en el problema.

En lo relativo a las consecuencias negativas que intentan evitarse, no se identifican adecuadamente aquellas que se esperan evitar producto de la implementación del programa, tanto en el corto como en el largo plazo. Lo descrito se presenta como efectos positivos que se obtienen con su implementación, lo que no corresponde. Al final del apartado se hace una referencia a estos elementos, pero focalizados en los grupos especialmente vulnerables, y no referidos a la totalidad de la población potencial.

Si bien se presentan resultados del desempeño del programa y de evaluaciones que justifican la reformulación del programa, en particular, se declaran estadísticas de desempeño, pero no se señalan si estas fueron evaluadas positiva o negativamente de forma tal de justificar una reformulación.

Acerca de los cambios específicos realizados en el programa reformulado, no se explican adecuadamente los cambios que se implementarán. Se requiere explicitar más claramente los ajustes concretos que se realizaron a los indicadores. Además, se da a entender en el último párrafo que el servicio "ferias laborales" fue integrado en la componente "vinculación laboral", y al mismo tiempo en la última oración se da a entender que existiría otro ajuste a dicho componente, el que no es especificado.

Al respecto de las experiencias nacionales e internacionales, no se presenta evidencia de experiencias nacionales y/o internacionales que justifiquen el diseño del programa y avalen la pertinencia de la intervención, lo que debe ser revisado e incorporado.

2. Coherencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Objetivos y poblaciones

En cuanto al propósito del programa, este no corresponde a la solución del problema principal que el programa busca resolver en la población afectada. En otras palabras, el propósito declarado del programa ("Personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo y fuerza de trabajo potencial e inactivas potencialmente activas en búsqueda de trabajo mejoren su habilitación laboral") no es coherente con el problema planteado ("Falta de acceso a servicios de intermediación laboral de calidad"). No obstante, y en concordancia con lo planteado anteriormente, se requiere reestructurar primero el problema principal, y luego ajustar el propósito, de manera que ambos sean coherentes entre sí. Además, el propósito del programa no corresponde a un objetivo medible, ya que no está claramente definido el concepto de "habilitación laboral", por lo que no es claro cómo podría medirse su mejora.

Respecto a la descripción de la población potencial, esta no es coherente con la caracterizada en el diagnóstico del problema, dado que no existe una caracterización de aquel tipo en el diagnóstico. De todas formas, se debe revisar la coherencia con lo anteriormente presentado. En el problema se mencionan "personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo, inactivos disponibles para trabajar, y empresas que buscan llenar sus vacantes", pero en el propósito se mencionan "Personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo y fuerza de

trabajo potencial e inactivas potencialmente activas en búsqueda de trabajo", y luego en la población potencial "personas desocupadas, ocupadas en búsqueda de empleo y fuerza de trabajo potencial mayores de 18 años", por lo que es necesario revisar la consistencia de estas descripciones y homologar los conceptos, de manera que se hable en todo momento de un mismo conjunto de la población.

La universalidad del programa no se justifica adecuadamente. Para considerarlo como un programa universal, se debe revisar si existen las capacidades técnicas e institucionales para aspirar a atender a toda la población potencial la totalidad de esta demanda el servicio en un año calendario. Al observar la cuantificación de la población beneficiada, en el caso de que toda la población potencial demandara acceso a los servicios, el programa parece no poder acoger toda esa demanda. En ese sentido, se requiere definir una población objetivo a cubrir en el mediano plazo (por ejemplo, tomando en consideración una proyección de la demanda o la atención efectivamente entregada por el programa los últimos cinco años).

El programa no cuenta con criterios de priorización para seleccionar a la población beneficiaria, pero el programa debería incluirlos. Además de que el programa no tiene un carácter universal y esto debe ser ajustado, se requiere entregar algún criterio para la entrega del servicio a un subconjunto de la población objetivo.

Estrategia de intervención

Acerca de la definición de los componentes, estos no se encuentran correctamente descritos. Los componentes no abordan todas las causas identificadas en el diagnóstico. Respecto a los tres componentes, debe describir en detalle qué servicios específicos se brindan en cada uno de los que se enumeran. En el caso del componente 1 "Atención, Información Laboral", se debe especificar qué se entrega en los puntos "1. Asistencia para la inscripción en la Bolsa Nacional de Empleo...", "2. Entrega de algún tipo de información...", "3. Derivación a algún programa disponible de SENCE...", y "4. Derivación al servicio de orientación laboral...", y lo mismo aplica para los otros componentes. Además, debe detallar a la población a la que se entregará el servicio de cada componente (más allá de "personas o empresas") y describir de qué forma se producen los servicios, ya que lo señalado "personas acuden a las oficinas presenciales o plataforma web" no responde a la pregunta de cómo se produce cada componente. También se debe establecer la duración de cada uno de los componentes, ya que se señala que la duración corresponde a "otros", lo que no es comprensible. Además se deben estimar los gastos asociados en miles de pesos. En particular, se debe distinguir entre el servicio provisto por el componente "Atención, Información laboral" y "Vinculación Laboral", ya que ambos entregan "asistencia para la inscripción en la Bolsa Nacional de Empleo", por lo que no queda claro cuál es la diferencia entre uno y otro. Finalmente, se debe esclarecer lo vinculado a la Bolsa Nacional de Empleo, ya que no queda claro si esta Bolsa es parte de la producción de los servicios del programa o si es un servicio anexo.

Sobre la estrategia de intervención, esta no permite entender cuál es el flujo de intervención desde el ingreso hasta el egreso de los beneficiarios del programa, tanto en el caso de las personas beneficiarias, como de las empresas, que también son parte de la población definida. También se debe establecer si los componentes operan de manera secuencial o paralela (si bien se señala, no queda definido de forma clara). También se debe definir la duración de la intervención y entregar una definición clara de cómo la población beneficiada egresa del programa, para entender en qué momento se termina el flujo de intervención. Si bien se señala que la prestación de cada servicio es considerada como un egreso, esto no es comprensible, dada la naturaleza de los servicios entregados: por ejemplo, el hecho de entregar algún tipo de información (lo que establece el componente 1), ¿es considerado como un egreso, por lo que la persona se considera como habilitada laboralmente?

En esa misma línea, se declara que "la prestación de cada servicio es considerada un egreso". No obstante, en la descripción del "flujo de la intervención" se describe la potencial entrega consecutiva de los servicios ofrecidos en cada componente, lo que es contradictorio. Se requiere una definición más clara del criterio de egreso que sea concordante con la definición de la estrategia de intervención.

Articulaciones y complementariedades

Respecto a la ejecución del programa, en particular lo referida al "Administrador de la Bolsa Nacional de Empleo" y los "Proveedores de Plataformas Laborales", su rol es descrito correctamente, pero el mecanismo de adjudicación es poco claro, ya que sólo señala la selección mediante licitación pública. Se debe ahondar los aspectos que son requisito en dichas licitaciones, y qué aspectos se establecen en dichas licitaciones (por ejemplo, objetivos, funciones, entre otros).

No se definen articulaciones, pero se sugiere revisar la pertinencia de incorporar alguna con Servicios que abordan temáticas similares, tales como Sercotec o Fosis.

En lo que respecta a las complementariedades del programa, si bien estas se encuentran correctamente definidas, se debe especificar si los programas declarados ("Becas Laborales" y "Certificación de Competencias Laborales") garantizan la atención a las personas que son derivadas desde este programa. Adicionalmente, se sugiere evaluar la pertinencia de incorporar una complementariedad con programas que abordan problemas similares, por ejemplo, el programa "Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral" de Fosis, que también trabaja con personas que tienen dificultades para acceder al mercado laboral debido a un deficiente desarrollo de sus competencias laborales.

Enfoques de derechos humanos

En lo relativo a la incorporación de enfoques de género, si bien se identifica una acción ("entregan incentivos a intermediadores para la atención y lograr la colocación de las mujeres que no hayan cotizado en el sistema previsional en los últimos 12 meses."), esta no se encuentra bien detallada, ya que no se explica cómo opera la entrega de estos incentivos y en qué etapa del programa. En esa misma línea, más que una acción afirmativa, corresponde a una acción transformadora, por lo que se sugiere argumentar en ese sentido.

3. Consistencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Indicadores de propósito

Respecto al primer indicador de propósito, este será revisado una vez que se ajuste el problema y propósito, y que se entregue una definición de "habilitación laboral". De todas formas, en la metodología del indicador también debiese quedar claro qué es lo que se quiere medir con el indicador, y cómo aporta a medir el propósito del programa.

Sobre el segundo indicador de propósito, este no es pertinente, ya que la satisfacción usuaria no es un indicador que permita medir el logro del propósito del programa. Además, éste no cumple con los criterios de calidad, dado que la fuente de información y el medio de verificación declarado no es consistente con la fórmula de cálculo. Por último, la metodología no considera ninguna de las definiciones conceptuales y variables incorporadas en su fórmula de cálculo, y además no es concordante ni con el nombre ni con la fórmula de cálculo declarado del indicador.

Indicadores complementarios

El primer indicador complementario no es pertinente, ya que sólo mide la cobertura del programa respecto a metas, pero no permite dar cuenta del logro del objetivo del componente o de los resultados obtenidos por éste. Por otra parte, el segundo indicador complementario no define de forma clara qué significa que alguien "fue orientado laboralmente", o bien qué implica haber sido atendido en el sistema de intermediación laboral. Es decir, en qué momento empieza a considerarse una persona como "siendo atendida", y cómo capturarían eso. Finalmente, respecto al tercer indicador complementario, no cumple en calidad, ya que, si bien es un indicador porcentual, su nombre no da cuenta de ello. Además, en la metodología indica una breve explicación de lo que es el indicador, pero no una explicación sobre cómo se mide y en particular, qué significa ser vinculado laboralmente y cómo se distingue de ser atendido por el programa.

Sistemas de información

Acerca de los sistemas de información declarados, se describen adecuadamente sólo algunos de los tipos de contenidos que serán registrados en el sistema de información. Si bien plantean la utilización de información del Banco Nacional de Empleo, no explicitan el mecanismo de registro y almacenamiento de, por ejemplo, personas atendidas por el sistema de intermediación completo -aun cuando no se haya inscrito en la BNE-, y la captura del tránsito entre los diferentes componentes.

Gastos del programa

Los gastos asociados al componente 1 no se describen adecuadamente, por lo que se debe ahondar en qué gastos se incurre con el financiamiento de las oficinas físicas y virtuales. Además, se debe estimar cuál es el gasto asociado a los componentes 2 y 3, junto con entregar el detalle de dichos gastos. Esto cobra especial relevancia, dado que se menciona como un hallazgo negativo producto de las evaluaciones realizadas al programa.

En lo que respecta a los gastos administrativos declarados, éstos no se describen adecuadamente. Si bien se señala al personal a cargo, no se describe cuántas horas destinan a su trabajo, y si hay gastos asociados al lugar donde se desempeñan (oficina, insumos, etc.).

Particularmente, en la sección de gasto por subtítulo no están correctamente identificadas las partidas, programas y asignaciones a las que pertenecen los gastos declarados. Además, no se indica en los detalles si estos gastos son existentes previamente en la institución, o bien si son gastos adicionales a los actuales. Por último, se reitera la necesidad de revisar las cifras ingresadas, de manera que efectivamente estén en miles de pesos.