



**GOBIERNO DE CHILE**  
MINISTERIO DE HACIENDA  
Dirección de Presupuestos

# **INFORME DE SÍNTESIS EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO**

**SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN  
Y EMPLEO (SENCE)**

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN  
SOCIAL**

**División de Control de Gestión  
Santiago, Febrero 2004  
CHILE**



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
Dirección de Presupuestos

## **INFORME DE SÍNTESIS<sup>1</sup> EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE). MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

### **I DESCRIPCIÓN DE LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DEL SENCE**

#### **1.1 Misión del SENCE Año 2002**

Fomentar el desarrollo de las competencias laborales para trabajadores y trabajadoras chilenas, a través de la administración de la Franquicia Tributaria y la entrega de subsidios directos e indirectos a las empresas, con la finalidad de mejorar el nivel y la calidad del empleo, la productividad de las empresas y los trabajadores, así como la calidad de los procesos y los productos nacionales.

#### **1.2 Objetivos Estratégicos SENCE Año 2002**

1. Mejorar la cobertura de la capacitación, articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados.
2. Mejorar la calidad de la capacitación logrando la ejecución de programas que desarrollen las destrezas y habilidades laborales vinculadas al mejoramiento de procesos productivos de las empresas y que incrementen la potencialidad del recurso humano.
3. Mejorar la focalización de la capacitación desarrollando e implementando programas e instrumentos destinados a aquellas áreas y sectores más carentes y con mayor dificultad de acceso a la capacitación.

---

<sup>1</sup> Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación comprehensiva del gasto del SENCE, realizada por la Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La evaluación comprehensiva del gasto fue realizada por dicha Universidad en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación comprehensiva del gasto. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

1.3 Estructura Organizacional del Servicio de Capacitación y Empleo



#### 1.4 Resumen de Objetivos Estratégicos, Productos, Subproductos y Beneficiarios SENCE Año 2002

| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SENCE  | PRODUCTOS   | OBJETIVOS ASOCIADOS | SUBPRODUCTOS  | USUARIOS o BENEFICIARIOS   |
|---|---|---------------------|---|--|
| <p>1. Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados.</p> <p>2. Mejorar la calidad de la capacitación logrando la ejecución de programas que desarrollen las destrezas y habilidades laborales vinculadas al mejoramiento de procesos productivos de las empresas y que incrementen la potencialidad del recurso humano.</p> <p>3. Mejorar la focalización de la capacitación desarrollando e implementando programas e instrumentos destinados a aquellas áreas y sectores más carentes y con mayor dificultad de acceso a la capacitación</p> | ADMINISTRACIÓN FRANQUICIA TRIBUTARIA                | 1,2,3               |   | - Empresas que tributan en primera categoría<br>- Trabajadores de las empresas beneficiarias   |
|   | CAPACITACIÓN EN EMPRESAS                            | 1,2,3               | Entrega de Subsidios para Capacitación en Micro y Pequeñas Empresas (FONCAP MYPE)   | - MYPES (empresas tributarias en primera categoría con ventas anuales inferiores a 13.000 UTM)<br>- Trabajadores de las empresas beneficiarias   |
|   |   |                     | Planes de Aprendizaje   | Jóvenes desocupados de 15 a 21 años que ingresan como aprendices a las MYPES objeto del beneficio  |
|   | CAPACITACIÓN LABORAL A TRAVÉS DE PROGRAMAS SOCIALES | 1,2,3               | Programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH)   | Mujeres jefas de hogar, de escasos recursos, cesantes o subempleadas, participantes del Programa M J H SERNAM.   |
|   |   |                     | Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes – Chile Joven   | Jóvenes, pertenecientes a estratos de bajos ingresos; que están fuera del sistema educacional formal; con escasa experiencia laboral, desempleados, subempleados o inactivos.  |
|   |   |                     | Programa Chile Barric   | Habitantes de asentamientos asignados al Programa Chile Barrio; entre 18 y 50 años; que se encuentran desempleados; trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral.   |
|   |   |                     | Programa Ordinario de Becas   | Trabajadores mayores de 25 años, alfabetos y desempleados  |
|   |   |                     | Programa de Becas Individuales  | Trabajadores mayores de 25 años, alfabetos y desempleados  |
|   |   |                     | Programa Nacional de Becas (Piloto)   | Hombres (20 a 30 años) y mujeres (20 y 45 años); de zonas urbanas y rurales; con 8° básico aprobado; desocupados u ocupados en empleos precarios   |
|   |   |                     | Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos   | Jóvenes de 16 a 30 años, alumnos de las instituciones (OTEC) incluidas en el Registro Especial; de escasos recursos; desempleados o subempleados; preferentemente desertores escolares o con escolaridad incompleta; no beneficiados del Programa con anterioridad a excepción de los que pasen a segunda etapa formativa. |
| Programa Lirquén  | 79 trabajadores portuarios de Lirquén               |                     |   |  |
| APOYO A LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN LABORAL   | 1, 3  |                     | - Municipales del país<br>- 225 OMIL con convenio SENCE-Municipalidad (AÑO 2002)  |  |
|   |   | PROGRAMA PROEMPLEO  | -Empresas que contraten a personas cesantes y que sean contribuyentes de Primera categoría<br>-Trabajadores cesantes, preferentemente jefes o jefas de hogar, que aporten el único ingreso familiar y que estén inscritos en la Oficina Municipal de Información Laboral. |  |

| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SENCE | PRODUCTOS               | OBJETIVOS ASOCIADOS | SUBPRODUCTOS  | USUARIOS o BENEFICIARIOS   |
|------------------------------|-------------------------|---------------------|---|--|
|                              | PROGRAMA CHILE CALIFICA |                     | <p>Experiencias demostrativas de articulación de capacitación y nivelación de estudios</p> <p>Experiencias demostrativas de competencias de empleabilidad y Experiencias demostrativas de competencias laborales</p> <p>Infoalfabetización Digital</p> <p>Sistema de Información del Mercado Laboral</p> <p>Aseguramiento de la calidad de las ofertas de capacitación (Norma Chilena de Calidad OTEC).</p> | <p>Jóvenes y adultos que no hayan completado su escolaridad.</p> <p>Personas participantes en educación de adultos y en programas de desarrollo de competencias laborales</p> <p>Personas participantes en educación de adultos y en programas de desarrollo de competencias laborales</p> <p>Personas que buscan desarrollar su carrera laboral, que buscan empleo y/o que buscan información para decidir sobre opciones de formación, capacitación y certificación.</p> <p>OTEC, OTIC, Empresas, Personas que buscan desarrollar su carrera laboral, que buscan empleo y/o que buscan información para decidir sobre opciones de formación, capacitación y certificación.</p> |

Fuente: Elaboración Propia

## 1.5 Productos Estratégicos

### Producto Administración de la Franquicia Tributaria

Pueden acceder a los beneficios de la franquicia los trabajadores que pertenecen a las empresas que tributan en Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, mediante un subsidio del Estado que se ejecuta con un crédito del empleador, el cual es reembolsado con cargo al impuesto a la renta de las empresas. Para tal propósito, el Estado fija requisitos y montos límite, con bonificación especial para el afianzamiento de la relación trabajador/ empleador. Las condiciones son las siguientes:

- Participan los trabajadores de las empresas que tributan en Primera Categoría y aquellas que hayan suscrito un pre-contrato de capacitación dentro del año calendario, en forma previa a la formalización del vínculo laboral y cuya extensión máxima sea de 2 meses. Asimismo, se contempla la capacitación post-contrato, hasta 5 meses de terminada la relación laboral para trabajadores cuya última renta mensual imponible sea inferior a 25 UTM.
- El límite superior del beneficio por empresa corresponde al 1% del gasto en remuneraciones imponibles al año, o a 13 UTM anuales si el monto del 1 % no alcanza dicha cantidad.
- Los cursos deben ser aceptados por el SENCE previo a su ejecución.
- Se cuenta con una bonificación adicional si las acciones de capacitación han sido acordadas al interior de la empresa por los Comités Bipartitos.
- Se cuenta además con un instrumento para superar los problemas de liquidez cual es el mandato solemne, que permite optar a un crédito de un tercero (banco, OTEC) que será cobrado con posterioridad vía Tesorería en la próxima operación renta.

En la gestión de la franquicia operan dos tipos de entidades adicionales, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) que se encargan de impartir la capacitación y los Organismos de Intermediación de Capacitación (OTIC) que administran los recursos que una empresa puede destinar a capacitación de sus trabajadores.

## **Producto Capacitación en Empresas: Programa MYPE FONCAP: Entrega de Subsidios para Capacitación en Micro y Pequeñas Empresas.**

El Programa corresponde a un subsidio gubernamental destinado a cofinanciar las actividades de capacitación de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas. Las MYPE pueden acceder a los recursos cada vez que se realice una convocatoria pública por parte del SENCE, teniendo como requisito básico presentar los antecedentes que certifiquen el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Tributar en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta
- Ventas anuales inferiores a 13.000 UTM
- Vigencia de la sociedad superior a 18 meses con ejercicio tributario continuo
- No haber cometido infracciones laborales ó tributarias en los últimos 18 meses
- En el caso de personas jurídicas sus socios deben ser personas naturales

El monto máximo del subsidio a percibir asciende a 26 UTM por cada empresa y año calendario. Es compatible con la Franquicia Tributaria, pero la suma de ambos en el año, no puede exceder de ese monto (26 UTM). El cofinanciamiento, en lo que corresponde al aporte fiscal, se realiza de acuerdo a los porcentajes de la siguiente escala, por cada trabajador participante:

- El 80% del valor hora SENCE <sup>2</sup>para las rentas mensuales imposables inferiores a 25 UTM
- El 50% del valor hora SENCE para las rentas mensuales imposables entre 25 y 75 UTM
- El 25% del valor hora SENCE para las rentas mensuales imposables superiores a 75U TM

La acción de capacitación se entrega mediante los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) inscritos en el Registro SENCE.

## **Producto Capacitación en Empresas: Programa Planes de Aprendizaje**

El Contrato de Aprendizaje es concebido como un subsidio a las empresas para la formación de los trabajadores, alternativa a la formación regular (educación formal) o la capacitación; tiene como propósito la formación del trabajador recogiendo el principio de la formación dual, esto es, la enseñanza teórica o práctica en una institución formadora, paralelamente con el desempeño en un oficio entendido como complemento de la formación.

El Contrato de Aprendizaje puede celebrarse sólo por menores de 21 años (hasta 23 en el caso de discapacitados), y tiene una duración máxima de 2 años. Para obtener los subsidios contemplados en el Programa, los empleadores que contraten aprendices no pueden convenir con éstos una remuneración inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior a dos ingresos mínimos.

Por otra parte, los empleadores que contraten aprendices pueden percibir con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, una bonificación mensual de un 40% de un ingreso mínimo mensual por aprendiz, durante los primeros doce meses de vigencia del contrato destinado a compensar los costos de formación en la empresa, y por una sola vez, un adicional de 10 unidades tributarias mensuales por aprendiz, destinada a financiar los costos de la enseñanza relacionada.

## **Producto Capacitación Laboral a través de Programas Sociales**

El Producto incluye 9 Programas:

1. Programa de Becas para Mujeres Jefas de Hogar
2. Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes – Chile Joven

---

<sup>2</sup> Valor hora SENCE año 2002 \$ 3.800.

3. Programa de Becas Chile Barrio
4. Programa Ordinario de Becas
5. Programas de Becas Individuales
6. Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos
7. Programa Nacional de Becas (Piloto del nuevo rediseño)<sup>3</sup>
8. Programa Lirquén
9. Programa de Transferencias a entidades públicas (FF.AA., SENAME, Fundación Niño y Patria Carabineros de Chile, Gendarmería)

El año 2002 el SENCE realizó un rediseño de los Programas Sociales, cuyo resultado fue la integración de los programas: Chile Joven, Mujeres Jefas de Hogar, Programa Ordinario de Becas, Programas Especiales de Capacitación en Regiones y Extraordinario de Becas, en un solo Programa denominado Programa Nacional de Becas. Este Programa fue probado en una experiencia piloto en el año 2002, el cual se evalúa sólo a nivel de diseño. Su primera ejecución normal se realizó el año 2003, por lo que no fue posible evaluar sus resultados.

El Programa Nacional de Becas (Piloto) beneficia a personas con dificultad de empleabilidad y corresponde a una nueva modalidad de intervención, que consta de dos etapas, la primera que considera acciones de orientación y consejería laboral y la segunda que incluye su derivación a los Centros de Postulaciones a Capacitación (CPC) de carácter privado, los que realizan la selección definitiva de los beneficiarios.

### **Producto Apoyo a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).**

El Programa consiste en proporcionar un asistencia técnica a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), de modo que la OMIL pueda gestionar y coordinar un sistema de intermediación laboral a nivel comunal, que a través de mecanismos de información, orientación e inserción laboral, contribuya a la movilidad laboral de personas desocupadas, apoyando su inserción o reinserción en empleos productivos, o de trabajadores activos que requieren cambiarse a un empleo de mayor calidad.

A nivel nacional, el Programa es administrado por medio de la Unidad de Intermediación Laboral. Esta unidad dispone de recursos para ser distribuidos regionalmente, con el objetivo de realizar actividades de asistencia técnica a las OMIL. A nivel regional, las Direcciones Regionales del SENCE efectúan apoyo técnico a cerca de 225 OMIL (año 2002). En la mayoría de las regiones, la asistencia técnica consiste en visitas de personal SENCE a las municipalidades, en las que se proporciona acompañamiento y supervisión a la gestión técnica realizada por las OMIL<sup>4</sup>.

### **Producto Programa Proempleo**

El Programa consiste en un subsidio entregado a empresas privadas para el financiamiento de la contratación parcial de personas que se encuentren cesantes, por un monto de un 40% de un ingreso mínimo mensual por trabajador, durante un máximo de cuatro meses.

Adicionalmente, el Programa financia los costos de capacitación laboral del trabajador, hasta por un monto de \$50.000 por trabajador, capacitación que puede ser realizada a través de cursos impartidos por organismos técnicos de capacitación (OTEC) autorizados con código SENCE, o por las mismas empresas, por medio de relatores internos y externos. Los cursos deben tener una duración mínima de 13 horas y sus contenidos deben responder al área en que se desempeñará el trabajador.

---

<sup>3</sup> Este Programa corresponde a la fase piloto del nuevo modelo de gestión de Programas Sociales, que el SENCE puso en operación a partir del año del año 2003.

<sup>4</sup> En el marco de la operación del nuevo Seguro de Cesantía, se define a las OMIL como certificadora de la condición de cesante y del cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley al beneficiario. Asimismo, el funcionamiento del seguro implica la implementación de sistemas de información (bolsa de trabajo) como apoyo a la intermediación laboral.

## **1.6 Antecedentes Presupuestarios**

El SENCE posee un presupuesto vigente para el año 2002 de MM\$ 20.788 y participa del 18,5% del presupuesto ministerial (MM\$ 3.847.670) si de éste se excluyen las Prestaciones Previsionales (MM\$ 2.807.614). No obstante, el SENCE con su estructura operacional ejecuta un presupuesto mayor, por cuanto administra fuera de su presupuesto el Programa Pro Empleo ascendente a MM\$ 16.203 y recursos del Tesoro Público por concepto de la Franquicia Tributaria ascendentes a MM\$ 111.278, todo lo cual totaliza en el año 2002, MM\$ 146.724.



## II RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1 Diseño Estratégico del Servicio

El SENCE cumple funciones de formulación de políticas, administración de subsidios, fiscalización y regulación en los ámbitos de la capacitación, empleo e intermediación laboral. En sus actuales objetivos estratégicos sólo algunos de estos ámbitos son cubiertos. Es así como las áreas de intermediación laboral y la administración de programas de empleo no aparecen entre los objetivos estratégicos de la Institución.

**TABLA N° 1 POSIBLES ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL SENCE – ÁREAS CUBIERTAS POR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS – ÁMBITOS EFECTIVAMENTE CUBIERTOS**

| POSIBLES ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL SENCE  | ÁREAS CUBIERTAS POR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ACTUALES | ÁMBITOS CUBIERTOS EN LA PRÁCTICA POR SENCE U OTRAS INSTITUCIONES |
|---|---|--|
| Formular políticas, sistemas y normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación           |   | Cubierto por SENCE   |
| Subsidiar programas y cursos de capacitación a nivel de empresas y trabajadores                   | *   | Cubierto por SENCE   |
| Subsidiar programas de capacitación en grupos sociales con dificultades de empleabilidad          | *   | Cubierto por SENCE   |
| Fiscalizar la realización y adecuada implementación de las capacitaciones subsidiadas             |   | Cubierto parcialmente por SENCE                                  |
| Fiscalizar el cumplimiento de las normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación        |   | Cubierto parcialmente por SENCE                                  |
| Regular sistemas y normas de certificación de calidad de la capacitación y competencias laborales |   | En desarrollo  |
| Administrar programas de empleo   |   | Cubierto por SENCE   |
| Administrar sistemas de intermediación laboral  |   | En desarrollo  |

Fuente: Elaboración propia

Los actuales objetivos estratégicos del SENCE más que definir cada uno ámbitos de acción o “áreas de negocio” del Servicio, definen requisitos a cumplir como son la cobertura (cubrir a la población esperada), calidad (hacerlo con un alto estándar de servicio) y focalización (aplicación de criterios específicos en la selección de beneficiarios). A partir de esta definición de objetivos estratégicos se observa poca consistencia formal entre ellos y los productos estratégicos, en particular para el caso de la Franquicia Tributaria, que está vinculado principalmente con el objetivo estratégico de cobertura planteado por el SENCE. El producto Capacitación en Empresas (Programa MYPE-FONCAP<sup>5</sup> y Programa Aprendices) posee una consistencia baja con los objetivos estratégicos SENCE. Por su parte, el producto Programas Sociales es consistente, principalmente, con el objetivo estratégico de focalización de la capacitación en sectores de menores recursos. El producto Pro Empleo no presenta consistencia con los actuales objetivos estratégicos del Servicio. En relación al producto Asistencia Técnica a las OMIL (Oficinas Municipales de Información Laboral) los objetivos estratégicos actuales del SENCE no contemplan referencia directa a la temática de la Intermediación Laboral.

#### Producto Franquicia Tributaria

El producto Franquicia Tributaria presenta una serie de fortalezas en cuanto a su diseño:

- Define claramente el universo de sus beneficiarios potenciales.
- Posee mecanismos orientados a estimular y otorgar mayores beneficios a los trabajadores y empresas de menores recursos, introduciendo un criterio de equidad en la distribución del beneficio.
- A nivel de diseño, el instrumento incorpora adecuadamente un estímulo de bonificación adicional, si las acciones de capacitación son elaboradas por los Comités Bipartitos (trabajadores/empresarios).
- Respecto de su diseño de operación, el producto presenta flexibilidad para que los beneficiarios canalicen el uso del subsidio a través de distintos mecanismos: transfiriendo su subsidio a organismos intermediarios (OTIC);

<sup>5</sup> El Fondo Nacional de Capacitación, FONCAP, es un fondo administrado por el SENCE, creado en 1998 por la Ley N° 19.518, cuyo objetivo es producir un incremento en la calidad y cobertura de los programas de capacitación con el fin de contribuir al crecimiento de la productividad y competitividad de las empresas y la economía en general. Este fondo puede financiar acciones, programas y asistencia técnica en el campo de la formación y capacitación, en conformidad a las prioridades y programas que se hayan fijado para el año, y los recursos que anualmente fije la Ley de Presupuestos. El FONCAP concentra los recursos presupuestarios propios del SENCE, con los que se financian los productos estratégicos Programas Sociales y el Programa MYPE-FONCAP.

contratando capacitación en una OTEC con cargo al subsidio; desarrollando la capacitación con relatores de la propia empresa.

- e) Para resolver los problemas de liquidez de las empresas, los beneficiarios pueden recurrir a un mecanismo: el Mandato Solemne el cual permite financiar la capacitación inmediata por parte de un tercero, recibiendo éste un mandato por parte de la empresa, que lo faculta para cobrar con posterioridad el subsidio (vía Tesorería), en la próxima operación renta.

Desde el punto de vista de su diseño, las principales debilidades que se observan en el producto Franquicia Tributaria son:

- a) En esta evaluación se han definido como beneficiarios de la Franquicia Tributaria (FT) la empresa y los trabajadores que acceden al descuento tributario o subsidio y a la capacitación, respectivamente. Sin embargo, el Servicio entiende como beneficiario de la FT a la empresa en tanto unidad que recibe un financiamiento que le permite capacitar a su recurso humano e incrementar la productividad. Si el diseño estratégico asumiera cabalmente que el beneficiario final es el trabajador, la mirada y evaluación de resultados se orientarían directamente hacia la mejora de competencias y capital humano de éste, y no hacia un factor de causas multivariadas y poco factible de medir como la productividad de la empresa.

A partir de la evaluación realizada, se estima que el Diseño de la Franquicia Tributaria debería cumplir con tres requerimientos básicos: (a) certificación ex-ante; (b) sistemas de supervisión y fiscalización de la realización de los cursos; (c) certificación ex—post. Actualmente, se observan serias falencias e insuficiencias, a saber:

- Certificación ex - ante de calidad de los cursos: No se cuenta con evaluaciones de calidad de este sistema.
- Si bien el diseño del beneficio tiene una orientación general progresiva y de equidad (mayor subsidio a rentas más bajas), el tramo inferior de la escala definida (rentas inferiores a 25 UTM mes) no focaliza en los sectores de menores ingresos<sup>6</sup>. Evidentemente, una mayor focalización del subsidio, dependerá de la opción de política pública que se desee tomar<sup>7</sup>.
- Los sistemas de supervisión y fiscalización de los cursos son claramente insuficientes y no contemplan fiscalizaciones en terreno, salvo en una proporción mínima.
- El diseño de los mecanismos de pago no está vinculado a la verificación del logro de incrementos de competencias y resultados de la capacitación.
- El producto ha operado sin que exista un sistema de certificación de calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación. No obstante, este aspecto se está abordando en etapa piloto<sup>8</sup>.
- El producto no cuenta con sistemas de certificación ex post que verifiquen la calidad y pertinencia de los cursos, y determinen qué calificaciones y competencias realmente se transfirieron a través de la capacitación. Cabe señalar, sin embargo que en el marco de Chile Califica se está elaborando un diseño para un sistema de certificación de competencias laborales que cumpliría un rol directamente funcional en este aspecto<sup>9</sup>.
- El producto no permite verificar el incremento de productividad en la empresa que recibe el beneficio.
- Actualmente, el diseño del producto le entrega atribuciones de gestión a dos instituciones: SENCE, que diseña, regula y supervisa la implementación de la FT, y el Servicio de Impuestos Internos (SII), que paga el beneficio al contribuyente. Esta situación plantea una serie de problemas en el rol que asume el SII. En

---

<sup>6</sup> A modo de ejemplo: del total de trabajadores dependientes cotizantes en AFP, un 79 % imponen por M\$ 700 o menos (Superintendencia de AFP, Junio de 2003). Es decir, aproximadamente un 80 % de los trabajadores dependientes califican como elegibles para acceder al 100 % del subsidio vía Franquicia Tributaria. De acuerdo a esta realidad, se puede pensar en un escenario de mayor focalización del beneficio, considerando que un 32% de los trabajadores se ubica en rentas imponibles bajo los M\$ 150.

<sup>7</sup> De cualquier forma, argumentos a favor de un modelo más focalizado, dicen relación con la prioridad del uso de los recursos públicos en los segmentos de menores recursos y la probabilidad cierta de que los trabajadores con rentas medias y altas enfrenten el tema de su capacitación laboral con recursos y estrategias propias.

<sup>8</sup> Este mecanismo se encuentra en etapa de implementación bajo la forma de la aplicación de la Norma Chilena de Calidad CH2728 del Instituto Nacional de Normalización, INN. A la fecha se han sometido a esta norma, en forma voluntaria, más de 340 OTEC.

<sup>9</sup> El ejecutivo está preparando un anteproyecto de ley que propone crear un sistema nacional de certificación de competencias laborales, el cual generará mecanismos para definir desde la perspectiva de los sectores productivos las competencias que se requieren para desempeñarse en distintos oficios.

efecto, por una parte se desnaturaliza la función del SII al asignarle la tarea de autorizar el pago de subsidios directos en el segmento de empresas que acceden al beneficio de las 13 UTM de capacitación<sup>10</sup>, en cuyo caso lo que se administra no es descuento tributario, sino derechamente el pago de un subsidio a la capacitación. Por otra parte, el SII se transforma en una entidad verificadora de acciones de capacitación cuando, en ausencia de sistemas de regulación suficientes, se observan inconsistencias e irregularidades en los contribuyentes.

- Actualmente no existe un sistema de Medición de satisfacción de usuarios empresas y trabajadores.

### **Producto Capacitación en Empresas (MYPE FONCAP y Planes de Aprendizaje).**

El producto presenta consistencia con los beneficiarios definidos, existiendo definiciones precisas sobre los beneficiarios a los que pretende llegar, tanto en el caso del Programa MYPE FONCAP como en el Programa Planes de Aprendizaje. Respecto a criterios de focalización, ambos subproductos definen satisfactoriamente requisitos de ingreso que focalizan y direccionan el beneficio a poblaciones objetivo determinadas.

En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios, las empresas que cumplen los requisitos acceden al Programa por orden de postulación, sin existir un sistema de selección técnica más afinados. Dado que existe una cobertura muy baja, y por tanto una discrepancia enorme entre quienes pueden potencialmente acceder al Programa y los cupos disponibles, el orden de llegada opera como el criterio de selección.

En el diseño de los subproductos el SENCE aprueba los cursos y capacitaciones a realizar. No obstante, se constatan debilidades en cuanto a: (a) Ausencia de certificación ex-post de las acciones de capacitación, ligados a los mecanismos de pago (o entrega de los subsidios a las empresas); (b) Si bien los beneficiarios son las empresas y sus trabajadores, la decisión de postulación radica exclusivamente en el empresario; (c) Ausencia de sistemas de fiscalización.

### **Producto Programas Sociales**

El producto Programas Sociales se encuentra en redefinición parcial desde el año 2002 por lo que se deberá realizar una evaluación de su funcionamiento cuando esté completamente implementado.

Considerando lo anterior, el panorama que entrega la presente evaluación en este aspecto representa más bien un diagnóstico del modelo que operó hasta ese año. En ese contexto, la alta segmentación y diversidad de programas que incluía el producto significaron las siguientes ventajas y desventajas:

- Como ventaja de diseño, se observa la realización de subprogramas con soluciones "a medida" para variados segmentos poblacionales, que presentan problemáticas y realidades específicas. De esta forma, las poblaciones objetivo de cada uno de los subprogramas se encuentran bien acotadas y de acuerdo a esta definición las direcciones regionales del SENCE seleccionan las propuestas de cursos que serán ejecutados por los Organismos Técnicos de Capacitación. Esta selección de cursos tiene como principal criterio la consistencia de los temas con el segmento o grupo de personas a ser beneficiaria. En el caso de los subprogramas que cuentan con un segmento determinado (jóvenes, mujeres, etc.), esta relación curso-beneficiario es aún más clara, lo mismo que el Programa Lirquén y en el individual de becas en la cual la postulación y evaluación de cursos considera las características individuales de las personas beneficiadas.
- Como desventajas de diseño, se observan la complejidad y costos de gestión existentes debido a la heterogeneidad de programas; la generación de dependencia de otras instituciones (con sus propios objetivos) que solicitan al SENCE capacitación y se convierten en los clientes a satisfacer, postergando el foco de atención del SENCE en quienes deben ser sus beneficiarios finales.

---

<sup>10</sup> Se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley sobre racionalización del uso de la franquicia tributaria que propone rebaja el valor de 13 UTM a 9UTM y ampliar el Fondo Nacional de Capacitación para permitir el financiamiento de la capacitación de microempresarios y trabajadores de las microempresas en forma directa.

## Producto Asistencia Técnica a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL)

El diseño del producto Apoyo a las OMIL, presenta consistencia con respecto a los beneficiarios a los que desea llegar.

No obstante lo anterior, los problemas de diseño del producto son los siguientes:

- La labor del SENCE respecto de las OMIL no cuenta con capacidad jerárquica de control de los productos finales que ellas proporcionan a sus usuarios. Así, de acuerdo a los recursos y capacidades específicas de cada Municipio, se observan OMIL activas y otras con escasa actividad.
- Las políticas y programas en el ámbito de la intermediación laboral están en una etapa de desarrollo inicial en el SENCE, teniendo como desafíos la implementación de sistemas de información de intermediación laboral, los requerimientos de la implantación del seguro de cesantía y la bolsa electrónica de trabajo<sup>11</sup>.
- Los convenios firmados entre el SENCE y las municipalidades en el marco del programa SENCE-OMIL no garantizan un estándar mínimo de recursos, personal y equipamiento con el que podrá contar la OMIL respectiva. La dependencia de la OMIL y su correspondiente asignación de recursos, es de responsabilidad municipal exclusivamente.

## Duplicidades y Complementariedades

No se observan duplicidades entre los productos del SENCE y de otras entidades públicas. Las excepciones son: (a) la posible duplicación entre las Becas OTIC y los Programas Sociales SENCE<sup>12</sup> y (b) posibles duplicidades entre subprogramas del Producto Programas Sociales<sup>13</sup>.

Se identifica un nivel de complementariedad entre los productos SENCE: Franquicia Tributaria – Planes de Aprendizaje – Proempleo dado que una empresa puede usar todos estos programas sin que ello constituya una duplicación. Asimismo, se detecta alta complementariedad entre los productos Franquicia Tributaria, Capacitación en Empresas y Programas Sociales con el Programa de Nivelación de Estudios de Chile Califica, pues los incrementos de los niveles educacionales son directamente funcionales a mejorar las condiciones de entrada y rendimiento de la capacitación. Cabe señalar que, además, la nivelación de estudios puede desarrollarse utilizando la Franquicia Tributaria, y en este caso, más que una duplicación, se está en presencia simplemente de la extensión del uso del mecanismo del descuento tributario para otro programa.

---

<sup>11</sup> En el marco de la operación del nuevo Seguro de Cesantía, se define a las OMIL como certificadora de la condición de cesante, y cumplimiento del beneficiario de las obligaciones que le impone la ley. Asimismo, el funcionamiento del seguro implica la implementación de sistemas de información (bolsa de trabajo) como apoyo a la intermediación laboral.

<sup>12</sup> El SENCE es el único organismo público encargado de financiar Programas Sociales de Capacitación para personas de escasos recursos con problemas de ocupabilidad (desempleadas o subempleadas), por lo cual no presenta duplicidades de funciones con otras entidades públicas. No obstante, en el ámbito privado, los Organismos Intermedios para Capacitación, OTIC, están implementando Programas Sociales de capacitación, denominados "Becas OTIC", que tienen como beneficiarios a personas de escasos recursos, con problemas de vulnerabilidad social y/o laboral. Estos programas son financiados con los excedentes del uso del 1% de la franquicia tributaria de las empresas asociadas a las OTIC, y que estas últimas no logran ejecutar en el año tributario respectivo. Desde el punto de vista del diseño del producto y de la definición de beneficiarios, se trata claramente de una situación de duplicación entre todos los Programas Sociales y las becas OTIC. No obstante, desde el punto de vista de la cobertura, se trata de productos complementarios debido a que en términos operativos, ambos productos están cubriendo un pequeño segmento de los potenciales beneficiarios (400.000 cesantes aprox.).

<sup>13</sup> Cabe reiterar que los Programas Sociales SENCE se encuentra en rediseño a partir del año 2002. Las posibles duplicaciones entre Programas Sociales corresponden a la situación vigente en 2002 y se refieren por ejemplo a Programa Mujeres Jefas de Hogar con Chile Joven, Chile Barrio y Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos y a Chile Joven con Programa Especial de Jóvenes y el Programa Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos. No obstante, la posible duplicidad entre los Programas Sociales SENCE y las Becas OTIC se mantiene.

## 2.2 Disciplina Financiera

Si se considera el presupuesto involucrado en la gestión de los productos estratégicos incluidos en la presente evaluación, se constata la importancia de la Franquicia Tributaria, que captura el 82% de los recursos destinados a los productos evaluados.

**CUADRO N° 2:**  
**MONTO (M\$ 2003) EJECUTADO POR PRODUCTO ESTRATEGICO EN EL AÑO 2002**

| Productos estratégicos | Ejecutado en el 2002 |       |       |
|------------------------|----------------------|-------|-------|
|                        | M\$ (pesos 2003)     | % (1) | % (2) |
| Programa MYPE          | 1.159.262            | 0,9%  | 11%   |
| Planes de Aprendizaje  | 518.992              | 0,4%  | 5%    |
| Programas Sociales     | 9.307.328            | 6,9%  | 84%   |
| Pro empleo             | 13.365.069           | 9,8%  | 100%  |
| Franquicia             | 111.278.670          | 82%   |       |
| %                      | --                   | 100%  |       |

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas SENCE. 2003

(1): Porcentaje calculado respecto del gasto total del SENCE.

(2): Porcentaje calculado sin considerar el gasto en Franquicia Tributaria ni Proempleo.

La estructura presupuestaria del Servicio representa los grandes rubros en los cuales se desempeña, es decir están representados los gastos en Personal, Bienes y Servicios, Inversión Real y Transferencias, en donde Transferencias agrupa las líneas de acción en Programas Sociales y otras acciones como el Programa de Capacitación y Educación Permanente. En esta desagregación del Gasto por entidades Públicas, Privadas y de Otros organismos, se pierde la visualización presupuestaria tanto en ingresos como en gastos del Fondo Nacional de Capacitación, la cual se debiese observar con facilidad, pues su existencia obedece al marco legal de SENCE.

Existen diferencias entre el presupuesto inicial y final en los últimos 4 años las que oscilan entre un 15,34% en el año 1999 y un 28,16% en el año 2002 (Cuadro N° 3). Los ajustes que se realizan al presupuesto inicial y vigente obedecen a que el proceso de formulación presupuestaria se realiza antes de conocer el resultado del año en cuanto a concursos y desarrollo de las asignaciones realizadas.

**CUADRO N° 3:**  
**Variación (%) Presupuesto Inicial versus Final. Periodo 1999 a 2002. (M\$ 2003)**

| Año  | Presupuesto Inicial M\$ | Presupuesto Final M\$ | Variación % |
|------|-------------------------|-----------------------|-------------|
| 1999 | 22.790.742              | 26.286.748            | 15,34       |
| 2000 | 15.601.719              | 20.542.648            | 31,67       |
| 2001 | 15.960.826              | 19.096.144            | 19,64       |
| 2002 | 16.219.957              | 20.788.232            | 28,16       |

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas SENCE. 2003

Por otra parte, se manifiesta un incumplimiento de los marcos presupuestarios asociados a los programas, los cuales presentan ejecución sobre el presupuesto vigente que van desde el 53,41% hasta el 82,48%, presentando sólo ejecuciones presupuestarias superiores al 95% en las partidas como Personal y Transferencias al sector público, las cuales tiene baja significación financiera en el presupuesto SENCE. En particular la baja ejecución presupuestaria que presentan los Programas Sociales se explica por las siguientes razones: i) los departamentos que planifican y ejecutan los programas no disponen de información pertinente y oportuna para realizar los ajustes a las actividades asociadas al desempeño presupuestario; ii) el Servicio comienza el proceso de licitación de algunos programas en forma tardía o porque se realizan segundas licitaciones de programas demasiado avanzado el año presupuestario.

Ello se puede explicar debido a que el Servicio no cuenta con una planificación adecuada del proceso de licitación de la totalidad de los Programas Sociales.

**CUADRO N° 4:  
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTO VIGENTE (M\$ 2002)  
POR PRODUCTO ESTRATEGICO DEL SENCE**

| Productos estratégicos | Presupuesto Vigente Año 2002 | Ejecución   |             |
|------------------------|------------------------------|-------------|-------------|
|                        |                              | 2002 M\$    | % Ejecución |
| MYPE FONCAP            | 2.170.416                    | 1.159.262   | 53,41       |
| Planes de Aprendizaje  | 674.004                      | 518.992     | 77,00       |
| Programas Sociales     | 12.641.436                   | 9.307.328   | 73,63       |
| Pro empleo             | 16.203.495                   | 13.365.069  | 82,48       |
| Franquicia             |                              | 111.278.670 |             |

Fuente: Elaboración propia con datos SENCE

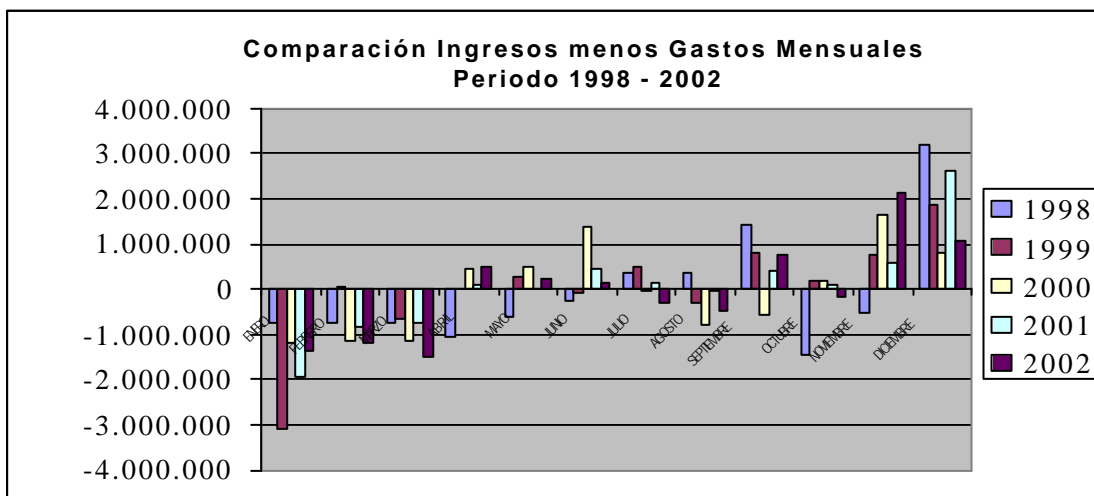
**Cuadro N° 5  
Gasto Anual SENCE 2000-2002  
Según Clasificación Económica (M\$ año 2003)**

| GASTOS                       | 2000              | 2001              | 2002              |
|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gastos en Personal           | 2.261.800         | 2.294.686         | 2.427.567         |
| Bienes y Servicio de Consumo | 838.407           | 1.128.581         | 1.151.988         |
| Transferencias Corrientes    | 12.723.876        | 11.069.223        | 11.381.110        |
| Inversión Real               | 47.017            | 135.343           | 89.769            |
| Saldo Final de Caja          | 3.641.652         | 4.309.064         | 4.068.633         |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>19.512.752</b> | <b>18.936.897</b> | <b>19.119.067</b> |

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria DIPRES, años 2000, 2001, 2002.

Adicionalmente, al revisar los flujos de Ingresos y Gastos que ocurren en el periodo anual se ratifica que ellos presentan una desarticulación, por cuanto no se observa una coherencia entre los ingresos y los gastos mensuales realizados, lo que provoca la existencia de saldos de caja elevados, lo que se muestra en el Gráfico siguiente:

**Gráfico N° 1  
Comparación Ingresos menos Gastos Mensuales SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)**



Fuente: elaboración propia, en base a informes de ejecución presupuestaria SENCE

Al observar los sistemas de soporte Financiero Contable, se detecta que ellos no contienen la totalidad de la información que la Institución requiere para administrar eficientemente sus recursos, careciendo además de indicadores de monitoreo, impacto y resultado que permitan la emisión de señales oportunas para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión.

El desajuste presupuestario que se provoca desde que se inicia la ejecución del presupuesto hasta su finalización deja de manifiesto la inexistencia de un sistema de planificación financiera que consolide los compromisos adquiridos, y por otra parte, la falta de indicadores de gestión que permitan ajustar los ritmos de ejecución de los programas a los presupuestos vigentes y disponibles oportunamente, a lo que se agrega una desconexión funcional entre el Departamento de Administración y Finanzas y los Departamentos responsables de ejecutar los programas

### **2.3 Aspectos de Gestión Claves**

Los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) que se encuentran inscritos en el Registro Nacional a Julio 2003 son 6.057, lo que implica que el espectro de oferta es amplio para los demandantes de capacitación. Sin embargo, se aprecia que 50 de ellas concentran el 25,5% de la inversión pública y el 33,7% de los trabajadores capacitados. Se trata por tanto de una oferta segmentada en que existe un grupo relativamente pequeño de OTEC que opera en una escala significativa y una gran cantidad de organismos capacitadores operando a una escala menor.

El amplio número de OTEC se explica debido a las siguientes razones:

- El proceso de inscripción es simple y expedito
- El marco legal es simple y claro, existiendo buen material de apoyo para el proceso

Aspectos positivos detectados en el funcionamiento de las OTEC son:

- Las facilidades administrativas hacen expedito y simple el ingreso al mercado de la capacitación de las instituciones que desean hacerlo.
- Existe un grupo consolidado de OTEC (aquellas con gran participación de mercado) que cuentan con prestigio y desarrollo institucional.
- La flexibilidad de la normativa hace que el sistema incorpore satisfactoriamente el aporte de agentes diversos tales como Universidades, Centros de Formación, Institutos Profesionales, Corporaciones ligadas a una o más industrias, gremios y áreas de negocios.

Los principales aspectos negativos detectados en referencia al funcionamiento de las OTEC son:

- No existe información asociada a la solvencia financiera de las OTEC
- Las evaluaciones de los asistentes a capacitación no se traducen en un indicador de calidad del servicio de capacitación
- Los resultados de las supervisiones SENCE no son expuestos como referente de calidad de la OTEC, de los docentes y sus instalaciones
- No existen estándares de calidad de las instalaciones
- No es posible realizar la inscripción vía Internet.
- No existe información disponible de calidad de las prestaciones realizadas o desempeño de la OTEC, así como de sus docentes.

El SENCE se encuentra en etapa de aplicación inicial y perfeccionamiento del proceso de certificación de calidad para las OTEC, lo que contribuirá a autorregular la calidad del servicio de capacitación y es un paso acertado en la dirección de mejorar la calidad de los servicios e información en el mercado de la capacitación.

Los OTIC (Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación) inscritos a julio 2003 son 25 y se ubican geográficamente 17 en la región Metropolitana, 2 en cada una de las regiones I, V y VI, y una en las regiones VII y I, no existiendo presencia de ellas en las otras 7 regiones.

Al año 2002, las OTIC movilizaron el 43,1% de la inversión pública y el 55,3% de la inversión privada por concepto de Franquicia Tributaria, lo que involucró al 53,4% del total de los trabajadores capacitados dicho año, el 44,8% del total de horas de capacitación y el 29% de las empresas demandantes de servicios de capacitación.

**CUADRO N° 6:  
PARTICIPACIÓN OTIC (%) EN LA OPERACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA (2002)**

| ITEM                               | a través de Sence | a través de OTIC | Total      | Participación OTIC del Total (%) |
|------------------------------------|-------------------|------------------|------------|----------------------------------|
| Horas de capacitación (N°)         | 15.361.880        | 12.477.233       | 27.839.113 | 44,8                             |
| Trabajadores capacitados (N°)      | 394.485           | 452.385          | 846.870    | 53,4                             |
| Total Empresas (N°)                | 82.755            | 33.791           | 116.546    | 29,0                             |
| Inversión Pública (En mill. de \$) | 44.128            | 33.356           | 77.485     | 43,1                             |
| Inversión Privada (En mill. de \$) | 8.147             | 10.088           | 18.236     | 55,3                             |
| Inversión Total (En mill. de \$)   | 52.276            | 43.445           | 95.721     | 45,4                             |

Fuente: Anuario Estadístico 2002, Cuadro 18.6.

Nota: Inversión pública no incluye gastos indirectos y de administración

Las principales ventajas detectadas en el funcionamiento de los OTIC son:

- Tienen roles claros definidos por ley y existe un marco regulatorio de su operación, el cual aborda los aspectos más importantes de su función.
- Los empresarios que canalizan la capacitación vía OTIC cuentan con asistencia técnica para el mejoramiento de su recurso humano, en la conformación de los cursos y sus contenidos.
- No existe restricción de operación por área geográfica.
- Facilitan la labor SENCE en lo que a supervisión de cursos se refiere.
- Mejoran la posición negociadora de los empresarios más pequeños para con la OTEC.
- La plataforma de atención vía Internet SENCE - OTIC es expedita.
- Generan economías de escala, promueven alianzas estratégicas y desarrollan la capacitación en una o más áreas de negocios (industrias).

Dentro de las principales desventajas detectadas en su funcionamiento, se observa:

- Las OTIC concentran a las empresas que movilizan una cantidad de recursos mayor y en menor medida prestan servicios a las Mypes que son las que concentran el mayor contingente de la fuerza de trabajo
- Se carece de mecanismos de evaluación de la calidad de las prestaciones de la OTIC.
- Se carece de evaluaciones o información que permita verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas a las OTIC
- Existe una importante cantidad de excedentes sin utilizar \$ 9.339 millones al año 2002, equivalente al total de recursos que asigna el FONCAP cada año.
- No existen mecanismos de regulación sobre la concentración de acciones de capacitación de las OTIC en alguna OTEC en particular y la generación de conglomerados que en la práctica hacen funcionar bajo un mismo grupo la OTIC y OTEC relacionadas.

Actualmente la capacidad de supervisión del SENCE en la fase de realización de los cursos que operan en el marco de la Franquicia Tributaria es muy baja. Ello, por razones de diseño del sistema, disponibilidad presupuestaria y de recursos humanos. Algunos elementos observados al respecto son:



- Los cursos deben ser informados con al menos 24 horas de anticipación a su inicio. La actividad de capacitación tiene una duración promedio de 113 horas por acción de capacitación<sup>14</sup>, lo que significa que la mayor parte de los cursos termina antes de dos semanas de informado su inicio, con lo cual se dispone de un tiempo relativamente corto para realizar la fiscalización en terreno de ellos. A esto se suma un bajo número de personas en esta tarea.
- La fiscalización SENCE es escasa. En el caso de la región metropolitana que dispone de 7 fiscalizadores, se logra visitar aproximadamente 4 empresas día como máximo, con lo se cubren el 1% del universo a fiscalizar. Al respecto, una experiencia piloto de fiscalización en la Región Metropolitana realizada en el año 2001 con 13 fiscalizadores y a un costo de \$61 millones, evitó una defraudación por \$197 millones constatándose que la ausencia de fiscalización en el sistema de capacitación vía franquicia permite una fuga de recursos que están siendo defraudados.

Las modalidades de pago asociadas a la Franquicia Tributaria y MYPE FONCAP si bien están reguladas y son informadas, están ligadas al cumplimiento administrativo de aspectos tales como verificación de asistencia y pago del cofinanciamiento, cuando corresponde. El pago no está relacionado con la comprobación de la obtención del producto y su calidad (trabajadores capacitados y con competencias y calificaciones transferidas). De tal forma, esta modalidad no contempla suficientes incentivos para el logro del producto final. En contraste a lo anterior, en el caso de los Programas Sociales, aún cuando existen variaciones por programa, en general el diseño de los programas incorpora pagos ligados al cumplimiento de las diversas fases de la capacitación (ej. fase lectiva, fase de práctica laboral) incorporando mayores incentivos para el cumplimiento cabal del producto.

En el ámbito informático, el Servicio ha experimentado un importante desarrollo en los últimos años. En general, el equipamiento de red y equipos es adecuado, y particularmente los desarrollos de servicios y funcionalidades de Internet para usuarios externos (principalmente OTEC) exhiben un notable avance. Asimismo, el SENCE se encuentra en una etapa de mayor desarrollo de sus sistemas y aplicaciones internas para mejorar su gestión administrativa, técnica y capacidades de monitoreo y control. Sin embargo, como punto crítico se observa la carencia de bases de datos interrelacionadas que permitan generar información de control, monitoreo y evaluación de los programas y usuarios del Servicio. Adicionalmente se constata ausencia de vínculos en línea entre información del SII (ventas e información del contribuyente) con las bases de datos SENCE de capacitación.

## 2.4 Resultados de los productos estratégicos

### Producto Franquicia Tributaria

El producto Franquicia Tributaria (FT) es el más relevante en términos de gasto y cobertura del SENCE. Durante el período 1998 - 2002 el gasto en este producto se incrementó en un 83% y el número de acciones de capacitación creció en un 78% (de 476.436 capacitaciones a 846.870). El porcentaje del universo de trabajadores dependientes que han sido capacitados por la vía de la Franquicia Tributaria ha aumentado desde 1998, cuando era cercano a un 12% de la fuerza laboral hasta casi duplicarse en el 2002 llegando a un 19,2% de ésta. A nivel de las empresas, la utilización de la FT ha experimentado una significativa expansión en los últimos años. La cifra de 12.375 unidades que solicitaban el beneficio tributario en 1998 se multiplicó prácticamente por siete al año 2002 (98.198 empresas).

La mayor cobertura y masificación del Programa de la FT ha sido un objetivo explícito del Servicio. A fines de 1999, el SENCE estableció como meta lograr capacitar a 565.000 trabajadores vía Franquicia Tributaria para el año 2000, logrando capacitar 620.235 trabajadores. La expansión de la cobertura del producto está asociada a la incorporación de micro y pequeñas empresas al beneficio. Se constata que al 2002 la microempresa concentra el 79 % de las solicitudes del beneficio, la pequeña empresa el 13 %, y las medianas y grandes empresas el 8%.

El uso del instrumento mandato se encuentra focalizado en el segmento de las micro empresas y contribuyentes que no son empresas. Según información del SII de los 61.604 mandatos utilizados en el año 2003, un 70% fue utilizado

---

<sup>14</sup> Base de datos SENCE anuario 2001

por microempresas, 23% por contribuyentes no empresas, 7% por pequeñas empresas y menos del 1% por medianas y grandes empresas. Si bien el uso del mandato ha sido exitoso en cuanto a su masificación, ha conllevado en la práctica una serie de problemas: (a) cerca de un 27% de las impugnaciones del S.I.I. a los contribuyentes que solicitaron Franquicia Tributaria tienen como causal la no ratificación del uso del mandato; (b) se observa una fuerte presencia de personas naturales que utilizan el beneficio y que, en su mayoría, capacitan a trabajadores que sólo poseen un mes de pago de cotizaciones previsionales en el año correspondiente<sup>15</sup>. En definitiva, el comportamiento del uso del mandato revela efectos no deseados en su utilización y señales de posible mal uso de los beneficios, lo que plantea fallas en la normativa que lo regula y requerimientos de fiscalización.

De acuerdo a información 2003 del SII, un 79% de los contribuyentes que solicitan el beneficio de la FT son personas naturales (el restante 21% personas jurídicas). A su vez, el 94% de los empleadores personas naturales que están solicitando el subsidio FT sólo pagan 1 mes al año de cotizaciones previsionales al beneficiario de la capacitación<sup>16</sup>. Si bien esto no transgrede la normativa, no constituye el mejor escenario esperado para el uso del beneficio, que pretende incrementar la productividad de la empresa a través de la capacitación del recurso humano. Esta situación plantea la interrogante de en qué medida se está usando el beneficio en forma irregular y eventualmente dolosa. Por otra parte, se constata que cerca de un 27% de las impugnaciones del S.I.I. a los contribuyentes que solicitaron Franquicia Tributaria, tienen como causal la no ratificación del uso del mandato, lo que revela una cifra preocupante en cuanto a la adecuada utilización del instrumento mandato.

En consonancia con el proceso de expansión del uso de la FT en el segmento de micro y pequeñas empresas, se ha incrementado el gasto destinado a empresas pequeñas que, por lo reducido de sus ventas utilizan la capacitación hasta las 13 UTM. El gasto por este concepto pasó a representar del 5,7% (1998), al 34% (2002) del gasto total en Franquicia Tributaria.

El cofinanciamiento privado de la capacitación en el marco de la FT ha descendido desde el 28 % en el año 1998 hasta el 13 % en el 2002. Destaca el hecho que el mayor aumento del gasto en la franquicia se ha debido al mayor aporte del Estado, pues el cofinanciamiento privado para la capacitación se ha mantenido estancado en torno a los 15 mil millones de pesos desde 1998.

Respecto del análisis de eficiencia, se concluye que el gasto promedio por beneficiario (público y privado) alcanzó el año 2002 a M\$ 127 y el gasto por empresa a M\$ 974. Por su parte el gasto por hora de capacitación está en el orden de \$ 3.600, cifra levemente inferior al valor hora SENCE de \$3.800.

### **Producto Capacitación en Empresas (MYPE FONCAP y Planes de Aprendizaje).**

Desde el punto de vista de su cobertura, el Programa MYPE FONCAP es bastante pequeño. En efecto, siendo el universo potencial del Programa un conjunto de 632.379 unidades productivas, que agrupan alrededor de 3 millones de trabajadores, la cobertura del Programa al año 2002 fue del 0,4 % del universo de empresas y del 0,1 % del universo de trabajadores.

Los antecedentes disponibles revelan que, desde el punto de vista de los tipos de calificaciones y estratos ocupacionales, el Programa llega principalmente a trabajadores calificados (32%), profesionales (28%) y administrativos (16%).

Un 93% de los beneficiarios del Programa eran dueños de la empresa, un 41% posee educación media, un 33% educación superior y el 24 % básica<sup>13</sup>. En promedio, en las empresas muestreadas trabajaban 2,7 trabajadores.

<sup>15</sup> La existencia de trabajadores que reciben el beneficio y solo cuentan con un mes de cotizaciones previsionales es un claro indicador de que no se trata de trabajadores con una permanencia formal y estable en la empresa. Caben entonces preguntarse en qué medida en este caso se trata de personas que son contratadas por un mes, para capturar el subsidio, estando detrás una intención de abuso o aprovechamiento.

<sup>16</sup> El Proyecto de ley en trámite sobre racionalización del uso de la franquicia tributaria (ver Nota al pie 9) propone racionalizar el uso de los recursos públicos asociados a la utilización de la franquicia tributaria de capacitación, mediante un rediseño de la forma en que el Estado apoya la capacitación en la microempresa que permita evitar los abusos que se han detectado en el uso de la franquicia.

Una evaluación propiamente económica de la rentabilidad social no existe para este programa. No obstante, se cuenta con estudios que indican que el impacto del Programa es positivo desde el punto de vista de la percepción de las empresas<sup>17</sup>.

La satisfacción de usuarios del Programa muestra resultados favorables: un 47% de los beneficiarios expresa mucha satisfacción con el curso realizado, otro 39% revela mediana satisfacción; en promedio, los beneficiarios asignan una nota 5,5 al curso recibido (en nota de 1 a 7).

En el período 1998-2002 el gasto por participante se incrementó en un 175% (alcanzando a los M\$ 355), lo que se debe fundamentalmente al aumento de las horas de capacitación por beneficiario (de 44,7 horas en 1998 a 105,3 horas en el 2002) y paralelamente, se produjo una disminución en el promedio de beneficiarios por empresa. Así, se observa que el Programa partió abarcando a un promedio de 3,7 beneficiarios por empresa en 1998, y al año 2002 considera prácticamente un solo beneficiario por unidad productiva. El gasto por hora de capacitación asciende en promedio a los \$ 2.948, cifra menor al gasto promedio por hora de capacitación realizada a través de la franquicia tributaria.

Con respecto al gasto efectuado, un 21% fue aporte de sector privado y un 79% por el sector público. Ello muestra que el cofinanciamiento es el mínimo exigible y sugiere, que sin subsidio, la capacitación no se realizaría.

El Programa Planes de Aprendizaje ha beneficiado en el año 2002 a 1.525 personas (de 300 empresas), contando con una cobertura del 0,8 % del grupo potencial de beneficiarios.

El Programa cuenta con evaluaciones que arrojan resultados positivos. No obstante, las estimaciones disponibles deben ser tomadas con cautela pues la metodología de estudio no contempla grupo control ni pruebas de significación estadística. De acuerdo a estas fuentes, un 34,5 % de los jóvenes muestreados dice estar trabajando más o menos establemente; el 17,6% de los participantes fue recontratado por las mismas empresas en las que realizaron su práctica de aprendiz y el 7,1% está trabajando en empresas del mismo rubro que la empresa donde hicieron su práctica<sup>18</sup>.

De acuerdo a los estudios referidos, el Programa es valorado por sus beneficiarios mostrando índices de satisfacción positivos (90% satisfecho o muy satisfecho con el Programa) y se valora la capacitación recibida en el puesto de trabajo, las enseñanzas del maestro guía y del supervisor o jefe directo.

El Programa es prácticamente financiado en partes iguales entre el gasto SENCE y el aporte de las empresas participantes.

### **Producto Programas Sociales**

En relación al producto Programas Sociales, el SENCE distribuye sus becas según los recursos disponibles resultante de la distribución regional de los presupuestos, los cuales se determinan anualmente según diversos criterios como la ejecución histórica, propuestas elegibles técnicamente, niveles de cesantía juvenil, diagnósticos regionales o situaciones contingentes, no existiendo criterios de discriminación por sexo (salvo el Programa específico de Mujeres).

En el año 2002, los recursos que se adjudicaron en los programas integrados, más la prueba piloto del nuevo Programa, correspondieron al 55% del total de recursos adjudicados en los Programas Sociales seleccionados para

---

<sup>17</sup> Estudio de Evaluación de Resultado e Impacto del Programa de Capacitación destinado a la Micro y Pequeña Empresa. Departamento de Economía, U. de Chile. SENCE. Marzo 2003.

<sup>18</sup> Los datos provienen del documento: Estudio de Impacto Contrato de Aprendices. U. Adolfo Ibáñez. SENCE. 2002.

esta evaluación. El restante 45%<sup>19</sup> de los recursos corresponden a los Programas Sociales (Chile Barrio, Becas y Transferencias al Sector Público), cuya ejecución se mantuvo durante el año 2003.

No existe información sistematizada respecto a la ejecución real de la entrega de los subsidios y de su ejecución presupuestaria, por lo que los datos utilizados corresponden a la adjudicación, que no necesariamente se ejecutó completamente. Debido a lo anterior, por ejemplo, no es posible calcular el nivel de deserción de los cursos.

El requisito de los programas de beneficiar a personas de escasos recursos no es posible de comprobar, pues si bien el diseño supone una lógica de autofocalización, y por lo tanto no se solicitan requisitos socioeconómicos especiales respecto a su selección, no existen estadísticas en el servicio respecto a la condición socioeconómica de los beneficiarios. El requisito de estar inscritos en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) no asegura que los beneficiarios sean de escasos recursos. No obstante, es posible esperar que por la naturaleza, temática y contenido de los cursos, así como la magnitud de los subsidios monetarios entregados, debiesen ser recibidos por personas sin acceso a otro tipo de educación enfocada al mundo laboral.

Existen amplias diferencias en los costos unitarios por alumnos, que van desde los M\$ 121/alumno de las Becas individuales hasta los M\$ 4.264 por trabajador del Programa Lirquén. Respecto del costo por curso también hay diferencias que van desde los M\$ 880/curso en el Prog. de Becas Individuales hasta los M\$ 13.616/curso en el Programa Especial de Jóvenes. El valor por hora de capacitación muestra un rango de variación menor, con valores desde M\$ 19/hora del Prog. Chile Joven hasta los M\$ 34/hora del Prog. Nacional de Becas Piloto. Lo anterior, sumado al hecho que una misma persona pueda postular a varios de ellos y que cada Programa tienen amplitud temática, hace que los Programas Sociales se encuentren muy dispersos y presenten duplicidad entre ellos.

En la totalidad de los Programas Sociales no existe aporte de terceros ni de los propios beneficiarios para el financiamiento de los cursos, siendo financiados 100% por el SENCE.

La calidad de los programas medida en la satisfacción de los beneficiarios presenta resultados muy positivos, con indicadores de satisfacción de usuarios muy elevados. La gran mayoría de éstos muestra sobre el 90% de las personas conformes con los servicios entregados por las OTEC, particularmente respecto de la calidad de los profesores, la pertinencia de la capacitación, los temas tratados y la percepción final sobre las condiciones para encontrar trabajo una vez terminada la capacitación. En general para todos los programas la evaluación de los beneficiarios resultó en una calificación superior a 6,0 (en una escala de 1 a 7), lo que le da una condición de muy bueno<sup>20</sup>. No obstante esta situación es esperable para programas que son completamente gratuitos y que incluso consideran subsidios monetarios.

### **Producto Asistencia Técnica a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL.**

La cobertura, entendida como el porcentaje de Municipios cubiertos ha ido en aumento desde el 50 % en el año 1999, hasta el 68% a mediados del 2003. A su vez, el costo promedio de las visitas técnicas ha descendido de M\$ 420 en 1999 a M\$ 225 en el 2002 (pesos 2003).

El producto carece de indicadores de calidad pertinentes y de información que permita su elaboración, y carece de información sistematizada y detallada de su gestión.

### **Producto Proempleo**

El Programa cubrió todas las regiones del país, concentrándose en la Metropolitana, V, VII y VIII. Estas regiones, salvo la R.M., son las que tienen mayores tasas de desocupación a nivel nacional, lo que habla de una buena focalización del Programa, a pesar que éste no tiene criterios específicos de focalización o distribución regional. No

---

<sup>19</sup> Estos porcentajes se obtuvieron con base a los datos presupuestarios entregados por el SENCE.

<sup>20</sup> "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

hay discriminación por sexo, resultando una preponderancia de los hombres entre los beneficiarios, con porcentajes sobre el 65%.

El Programa no focaliza entre los diferentes tipos de empresas, pero el uso de éste se concentra en las micro y pequeñas empresas con el 74% de las personas contratadas.

En cuanto a la focalización se presentan algunos problemas, pues si bien el 73% de las personas contratadas estaban cesante o se encontraba haciendo trabajos esporádicos (pololos), el resto estaban trabajando o no buscaban trabajo, por lo que no cumplían con el requisito de estar cesante<sup>21</sup>. Por otra parte, las condiciones de jefes de hogar y de ser el único ingreso familiar, no son posibles de comprobar.

El Programa alcanzó una alta cobertura respecto al desempleo, pues se cubrió el 11% y 12% sobre la población desocupada a nivel nacional en el primer trimestre de los años 2001 y 2002.

La satisfacción de los participantes del Programa es muy positiva, el 84% de las empresas están dispuestas a participar nuevamente en el programa y el 72% de los beneficiarios calificó el Programa como "bueno" o "muy bueno"<sup>18</sup>.

El impacto del Programa también es positivo, con una proporción del 47% de personas que fue recontratada en la empresa una vez terminado el subsidio<sup>18</sup>.

Se aprecia un creciente interés por el Programa por parte de las empresas, que aumentaron a casi el doble entre el 2001 y el 2002 (de 7.639 a 13.963), lo que significó aumentar la eficiencia en la distribución de los recursos, con una disminución en los montos promedios de bonificaciones por capacitación (M\$ 347 a M\$ 209 por empresa) y remuneración (de M\$ 1.120 a M\$ 753 por empresa).

En los años 2001 y 2002 el número de horas de capacitación por contratado fue de 18 y 15 respectivamente, mientras que el valor por hora de capacitación fue entre \$2.680 y \$3.272, montos que se consideran adecuados comparados con el valor hora SENCE<sup>22</sup>.

No existe información respecto al monto financiado por parte de las empresas para la capacitación y remuneración del programa, lo que permitiría estimar el movimiento económico total generado por el programa.

No se pudo conocer la ejecución presupuestaria del programa, puesto que los datos disponibles corresponden a las adjudicaciones, existiendo por parte de las empresas una visión más bien crítica en lo que respecta al pago del reembolso, el 51% de las empresas encuestadas sugiere mejorar el sistema de reembolso, especialmente en su calidad y oportunidad<sup>23</sup>.

## 2.5 Recomendaciones

1. Se recomienda que el Servicio realice un proceso de ajuste y definiciones formales de su estrategia, de modo que clarifique su misión, objetivos estratégicos, ámbitos de acción y productos bajo su responsabilidad<sup>24</sup>. Asimismo, debería realizar un proceso de ajuste de las normativas y soporte organizacional que garantice la adecuada asunción y operación de la estrategia que se defina.

---

<sup>21</sup> Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.

<sup>22</sup> Valor hora SENCE \$ 3.800

<sup>23</sup> Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.

<sup>24</sup> DESUC propone como objetivos estratégicos para el SENCE los siguientes: 1) Formular políticas, sistemas y normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación; 2) Subsidiar programas y cursos de capacitación a nivel de empresas y trabajadores; 3) Subsidiar programas de capacitación en grupos sociales con dificultades de empleabilidad; 4) Fiscalizar el cumplimiento de las normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación y la realización y adecuada implementación de las capacitaciones subsidiadas; 5) Regular sistemas y normas de certificación de calidad de la capacitación y competencias laborales; 6) Administrar programas de empleo público de emergencia y 7) Formular políticas y normas; regular y administrar sistemas de intermediación laboral.

2. Se recomienda realizar un estudio y rediseño del producto Franquicia Tributaria, que perfeccione la estructura de incentivos y normativa que regula su funcionamiento y subsane las deficiencias detectadas. Al respecto, se sugiere que el estudio considere la resolución de los siguientes problemas y temáticas:
  - Contar con sistemas y mecanismos de evaluación ex post de los resultados relevantes del producto.
  - Diseño del producto que contemple suficientes incentivos y controles.
  - Evaluar, y si corresponde, rediseñar un subsidio específico a la capacitación dirigido a los trabajadores de pequeñas y microempresas, que reemplace la actual modalidad de pago de 13 UTM vía SII<sup>25</sup>.
  
3. En relación a determinados procesos de aseguramiento de calidad del producto Franquicia Tributaria, se recomienda lo siguiente:
  - *Certificación de Calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación(OTEC)*: contar con un plan de aplicación que permita extender la certificación en una proporción mayoritaria al universo de capacitaciones financiadas.
  - *Certificación ex - ante de calidad de los cursos*: acreditar que los instrumentos metodológicos usados por SENCE para evaluar ex antes los cursos son los adecuados (cumplir ciertos estándares).
  - *Certificación ex - post de calidad de los cursos*: contar con un plan de acción que de continuidad al diseño de un sistema de certificación de competencias laborales (Chile Califica).
  - *Medición de satisfacción de usuarios empresas y trabajadores*.
  
4. Se recomienda la ejecución de un estudio que evalúe alternativas para implantar mecanismos para que el trabajador pueda acceder a capacitación por decisión propia bajo un sistema de financiamiento Estado / Trabajador.
  
5. Respecto del producto capacitación en empresas que incluye los programas MYPE FONCAP y Planes de Aprendizaje, dada la baja cobertura de estas iniciativas, se recomienda que en el marco de las redefiniciones estratégicas del Servicio y la política pública de capacitación y empleo, se evalúe la conveniencia de la continuidad de los programas.
  
6. El producto Programas Sociales se encuentra en redefinición parcial desde el año 2002. En este contexto, las recomendaciones que se formulan sobre el particular se centran en aspectos generales teniendo presente los programas que se encuentran vigentes al año 2003 (ver b y c siguientes):

(a) Recomendaciones Programas Sociales.

- Se recomienda definir las poblaciones potenciales y objetivo para todos y cada uno de los Programas Sociales, a partir de las cuales se deben definir las metas a cubrir en un año o en un periodo de años.
- Implementar y hacer funcional el sistema de seguimiento diseñado para los Programas Sociales SAP<sup>26</sup>, Específicamente, se debería fomentar su uso y reporte de las regiones. Adicionalmente se debiera mejorar este sistema, de manera que contenga más variables que permitan hacer mayores análisis de los beneficiarios y resultados de la ejecución. También se debiera incluir en este sistema los demás Programas Sociales que no están incluidos como las Becas Individuales y las Transferencias al sector público.

---

<sup>25</sup> En la presente evaluación, se observó que la expansión del uso de la Franquicia Tributaria, vía subsidio directo (13 UTM a MYPE con planillas de remuneraciones cuyo 1 % no supera dicha cifra) desnaturaliza la función del SII al asignarle la tarea de autorizar el pago de subsidios directos en el segmento de empresas que acceden al beneficio de las 13 UTM de capacitación, en cuyo caso lo que se administra no es descuento tributario, sino derechamente el pago de un subsidio a la capacitación. A su vez, los Programas que subsidian la capacitación de la MYPE (MYPE FONCAP), poseen coberturas muy pequeñas. En este escenario, se hace conveniente el rediseño de los instrumentos de subsidio directo a la capacitación MYPE que maneja el SENCE.

<sup>26</sup> SAP: Sistema informático de Administración de Programas Sociales, que utiliza el SENCE. Está en línea con las Direcciones Regionales y permite realizar el control de avance y seguimiento, a lo que se agrega el resultado de las visitas de supervisión a partir del año 2003.

- En cuanto a las evaluaciones de impacto, se propone realizarlas con una metodología común que permita compararlas y medir los resultados según los objetivos del SENCE y no de acuerdo a las diversas metodologías usadas por los consultores externos contratados, de manera que la calidad del Programa no sea sólo evaluada desde el punto de vista de la satisfacción de los usuarios.
- Se recomienda avanzar en la implementación de un sistema que permita medir el real nivel socioeconómico de los beneficiarios, para comprobar la calidad de la focalización.
- Se recomienda llevar como un indicador permanente de los programas los niveles de deserción de éstos.
- Se recomienda definir y fundamentar con una metodología clara y establecida, con diagnóstico y evaluaciones sociales, la creación de los programas especiales y excepcionales que financia el SENCE.

(b) Recomendaciones Programa Especial de Jóvenes (en operación en la actualidad)

- Se recomienda mejorar el seguimiento, evaluación y control en la ejecución de este programa, incorporándolo al SAP o creado un sistema especial para él. En este sistema se debe llevar los datos por alumnos, según fases lectiva, prácticas, etc., que permitan ver el cumplimiento del proceso por parte de la Institución.
- Se recomienda realizar un estudio de impacto con una metodología diferente a la utilizada que entregó resultados contradictorios.
- Se recomienda establecer claramente los criterios y mecanismos en una metodología definida que explique la distribución anual de los recursos para las diferentes instituciones ejecutoras, así como los criterios en la aprobación de los cursos presentados por estas instituciones.
- Se recomienda establecer mecanismos que subsanen las deficiencias encontrada respecto a las prácticas, exigiendo a las OTEC una mayor relación con el sector privado y el cumplimiento de las prácticas laborales por parte de los beneficiarios.
- Se recomienda analizar los diferentes montos de recursos entregados a las instituciones, el uso de éstos, sus costos y valorar y promover el aporte de recursos propios o de terceros en la ejecución de la capacitación.

(c) Recomendaciones Programa Nacional de Becas (piloto)

- Se recomienda realizar una evaluación de este Programa una vez que haya sido ejecutado a nivel nacional con uno o más períodos, de modo que sea posible evaluar aspectos específicos tales como: su funcionamiento operativo, el nivel de costos resultantes, su estructura para los diferentes componentes como son la intermediación, capacitación, fiscalización, etc.

7. En relación a la actividad desplegada por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y Organismos Intermediarios de Capacitación (OTIC), se recomienda que el Servicio y las instancias públicas correspondientes, recabando la información disponible, generando estudios adicionales específicos si se requiere, y convocando a los agentes relevantes para efectos de análisis y elaboración de propuestas, determinen perfeccionamientos destinados a fortalecer un marco normativo que regule adecuadamente el funcionamiento de los operadores, establezca estándares de calidad, sistemas de información pública, e incentivos que propendan a maximizar los resultados de calidad de la capacitación y minimicen las posibilidades de abuso.
8. Se recomienda la realización de estudios que definan el segmento de la demanda que abordará cada línea programática y sobre esa base se formule un plan de acción que permita, con indicadores de gestión que faciliten el logro de los objetivos estratégicos de la Institución, conectar adecuadamente el desarrollo financiero presupuestario con la ejecución de los respectivos programas.
9. Revisar y explicitar la metodología aplicada para determinar el valor hora SENCE y realizar un análisis comparativo de los valores efectivos de gasto por hora de los distintos programas ejecutados por SENCE. El gasto por hora de capacitación debe ser analizado de modo de determinar si, independiente de la fuente de

financiamiento o el programa de origen, la hora de capacitación tiene o no valores similares si los cursos tienen una estructura y contenidos equivalentes<sup>27</sup>.

10. En relación al producto asistencia técnica a las OMIL, se recomienda que, en el marco de las redefiniciones estratégicas del Servicio, se evalúe el diseño de este producto como parte de una política de fomento y apoyo a la intermediación laboral.
11. En relación a los recursos humanos del Servicio, se recomienda que, en el marco de las redefiniciones de política pública y estratégica del Servicio, se realice una evaluación de los requerimientos de recursos humanos y modalidades de provisión apropiados para el cumplimiento de la estrategia y metas que correspondan.
12. Considerando las debilidades de planificación, monitoreo, control financiero y ejecución presupuestaria, se recomienda que el Servicio impulse un proceso de fortalecimiento institucional de estas funciones, que defina un soporte organizacional y tecnológico y metas y programas a cumplir en este ámbito.
13. Se recomienda que el presupuesto se estructure con una mejor conexión con las principales tareas que SENCE realiza, es decir, Administración Central, Programa Franquicia Tributaria y Programa FONCAP.
14. Respecto de la unidad de auditoría interna, se recomienda estudiar los requerimientos específicos de recursos humanos necesarios para la unidad, con el propósito de mejorar la calidad de los planes anuales de auditoría y la ejecución de ellos, su seguimiento y logros asociados a la gestión realizada.
15. En el ámbito informático, se recomienda dar prioridad a la implementación de Bases de Datos Interrelacionadas que permitan generar información de control, monitoreo y evaluación de los programas y usuarios del Servicio, y en segundo término, pero no menos prioritario, vincular en línea, información de Impuestos Internos (ventas e información del contribuyente) con las bases de datos SENCE de capacitación.

---

<sup>27</sup> Esta recomendación no está explícitamente señalada en las recomendaciones del Informe DESUC, no obstante la información respecto de la dispersión de los valores de capacitación fueron presentados en la evaluación.



**EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO  
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

**COMENTARIOS AL INFORME FINAL**

---



ORD. N°: 029

ANT.: Oficio N° 955 del 30 de diciembre de 2003, de Dirección de Presupuestos

MAT.: Evaluación Comprehensiva del Gasto SENCE

Santiago, 30 ENE. 2004

DE : SEÑOR MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

A : SEÑOR DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

En respuesta a su Ord. N°955 del 30 de diciembre de 2003, relativo a la Evaluación Comprehensiva del gasto SENCE, adjunto a Ud. el informe con los comentarios al Informe Final, de manera que sean adjuntados a los antecedentes que serán enviados al Congreso. Dicho informe fue elaborado conjuntamente con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, incorporando tanto una presentación general acerca de los contenidos de la Evaluación como las respuestas específicas a las recomendaciones que en él se realizan, por lo que representa la posición de este Ministerio y del SENCE.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

  
**RICARDO SOLARI SAAVEDRA**  
**MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

RSS/YLG/RC/phc  
Adj.: lo indicado

|  |
|--|
| DIRECCION DE PRESUPUESTOS<br>OFICINA DE PARTES |
| - 3 FEB. 2004                                  |
| ENVIADO A <i>Pres. G. C. P. M.</i>             |

# **COMENTARIOS INFORME FINAL EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO.**

## **MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

### **SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO – SENCE**

Como respuesta al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, efectuado por la Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica, DESUC, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, han estimado necesario formular algunas precisiones, que dan cuenta del diseño conceptual del Sistema Nacional de Capacitación.

#### **I. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN.**

El sistema de capacitación del país ha evolucionado desde un sistema de oferta, con la provisión directa de servicios por parte del Estado, a un sistema orientado a la demanda. En la base de esta nueva concepción se encuentran cuatro elementos que hacen parte del sistema de capacitación. Estos son una oferta privada de servicios, la competencia entre ejecutores directos, la asignación de recursos a través de mecanismos de mercado y la radicación de la decisión en la empresa.

Un hito trascendente en esta evolución lo marcó la creación del instrumento franquicia tributaria asociada a la capacitación, que le permite a las empresas clasificadas en la Primera Categoría del impuesto a la Renta, descontar los montos invertidos en la capacitación de sus trabajadores, del monto de este impuesto que les corresponda pagar, con el límite del 1% de la planilla anual de remuneraciones.

Desde el punto de vista de las acciones que se ejecutan, este sistema pretende aumentar el capital humano de los trabajadores, en áreas que la empresa considere relevantes para el proceso productivo, sin que medie en esta decisión intervención alguna del Estado.

Subsidiariamente, el Estado contrata programas públicos de capacitación financiados con recursos fiscales y ejecutados por organismos capacitadores que se contratan para este efecto, a través de licitaciones, orientados a la población desempleada o subempleada y pequeños emprendedores informales, entre otros. En la base de estos programas, también se encuentra una oferta privada de servicios de capacitación y una competencia entre los ejecutores directos, sólo que están focalizados hacia los grupos que el Estado determina como prioritarios y las ofertas deben formularse dentro de las áreas de capacitación que se hayan previamente determinado, a nivel regional, como relevantes para aumentar la empleabilidad de los sectores de escasos recursos.

#### **1. El Programa Franquicia Tributaria**

El Sistema Nacional de Capacitación permite que los contribuyentes clasificados por el Servicio de Impuestos Internos en la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con excepción de aquellos cuyas rentas provengan únicamente de las letras c) y d) del número 2º del artículo 20 de la citada ley, puedan descontar del monto a pagar de dichos impuestos, los gastos efectuados en programas de capacitación que se hayan realizado dentro del territorio nacional, en las cantidades que sean autorizadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, de acuerdo a las normas que la propia ley establece, las que

en todo caso no pueden exceder en el año de una suma máxima equivalente al uno por ciento de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso. Aquellas empresas cuya suma máxima a descontar sea inferior a 13 unidades tributarias mensuales, pueden deducir hasta este valor en el año.

Se trata de un subsidio tributario a la demanda de capacitación de las empresas, que tiene como efecto, en la práctica, que la contratación de los servicios de capacitación sea efectuada directamente por la empresa interesada, con organismos capacitadores inscritos en el Registro Nacional de Organismos Técnicos de Capacitación, administrado por el SENCE.

### **Mecanismos de focalización y distribución de la inversión.**

La franquicia tributaria, con el límite máximo fijado en el 1% de la planilla de la empresa, tiene el sentido de reconocer en la inversión en capital humano la existencia de externalidades que justifican la intervención del Estado.

No obstante lo anterior, por razones de equidad y asignación eficiente de los recursos, el Estado junto con fijar un límite máximo, establece disposiciones destinadas a racionalizar el uso y acceso de las empresas a los recursos de la franquicia tributaria; estos son la Escala de Acceso a la Franquicia Tributaria y el Valor Hora Participante.

### **Escala de acceso a la franquicia tributaria**

La ley establece una escala de acceso a la franquicia tributaria de acuerdo a la remuneración del trabajador capacitado, el que tiene por objeto focalizar el uso de este beneficio en los trabajadores de menor remuneración y nivel de calificación.

La escala de acceso a la franquicia tributaria, de acuerdo a las remuneraciones de los trabajadores, tiene los siguientes tramos:

- |  |     |
|--|-----|
| - Remuneraciones superiores a 25 UTM e inferiores a 50 UTM | 50% |
| - Remuneraciones superiores a 50 UTM                       | 15% |

Esto significa que: a) las empresas deben contribuir con el 50% de los gastos de capacitación, cuando los cursos sean impartidos a trabajadores cuya remuneración individual mensual, exceda las 25 UTM y no superen las 50; b) deben contribuir con el 85% de los gastos, cuando los cursos sean impartidos a trabajadores cuya remuneración individual mensual, exceda las 50 UTM; c) las empresas acceden al 100% de la franquicia tributaria, por la capacitación de los trabajadores cuya remuneración mensual, sea inferior a 25 UTM.

### **Valor Hora Participante.**

El SENCE, para los efectos de determinar el monto de los gastos que se podrán imputar a la franquicia, fija anualmente un valor máximo a descontar por cada hora de capacitación realizada, denominada valor hora participante el que traduce el monto máximo que está dispuesto a financiar por cada hora de capacitación ejecutada.

El Valor Hora Sence busca generar la distribución de los recursos a que tiene acceso la empresa por medio de la franquicia tributaria, los que de otro modo podrían ser agotados en un caso extremo en el desarrollo de una sola acción.

La distribución de los recursos por efecto del Valor Hora genera un conjunto de efectos virtuosos en el mercado de capacitación, asociados a su ampliación y competitividad, los que pueden resumirse de la siguiente forma:

- i) Genera múltiples demandas por capacitación, al obligar a las empresas a distribuir sus recursos entre un mayor número de acciones, y en consecuencia amplía estos mercados (de la capacitación), y
- ii) Favorece la competencia en los precios entre los oferentes, dado que la empresa siempre intentará comprar acciones que cuyo valor esté por debajo del Valor Hora Sence. Consecuentemente, favorece la competencia en la calidad, toda vez que las empresas optarán ante iguales precios por las ofertas que otorguen mayor calidad.

Actualmente dicho valor está fijado en \$ 3.800.

De esta manera, el sistema se diseña con la lógica de la operación en un mercado, con un subsidio a la demanda de las empresas, donde la calidad del producto o servicio es evaluada por el cliente, en este caso la empresa.

Así, la señal de pertinencia está dada por la decisión de la empresa, que resuelve a qué trabajadores capacitará, qué organismos capacitadores contratará y qué tipo de capacitación requiere para sus procesos productivos. Este es un principio del diseño del sistema actual de capacitación del país, razón por la cual cambió de un sistema de oferta, a uno de demanda.

Por tratarse de un subsidio a la demanda de las empresas, subyace el principio de que éstas, operando en un mercado, lo harán tomando decisiones racionales. Por esta razón, en la concepción de estos instrumentos no está presente la certificación ex post asociada o no al pago, ni la evaluación de aprendizajes logrados, que es más propia de un sistema escolar, por cuanto el logro/no logro está vinculado a la obtención de credenciales educativas oficiales, que no es el caso del sistema de capacitación. Por otra parte, se debe considerar que, independiente de los aprendizajes logrados por el trabajador capacitado, al término de la acción de capacitación la empresa ya hizo el gasto.

## **2. Fondo Nacional de Capacitación**

A diferencia de la franquicia tributaria, los programas que se ejecutan con cargo a los recursos contemplados en el Fondo Nacional de Capacitación, se conciben como un subsidio para generar oferta de servicios de capacitación, para personas o empresas pequeñas, que no estarían en condiciones de financiarla por sus propios medios y que no califican para el programa de la franquicia tributaria. En este caso, se genera oferta de servicios para personas que no pueden operar en un mercado; en esta opción, el Estado “reemplaza” al beneficiario en la evaluación y decisión.

El Fondo Nacional de Capacitación contempla entre otras, las líneas de acción o programas que se detallan a continuación, todos los cuales se financian con recursos aprobados anualmente en la Ley de Presupuesto. Estas han sido parte de la Evaluación que se comenta.

- Subsidio directo para capacitación.

Aquellas empresas cuyas ventas o servicios anuales no superen las 13.000 UTM, pueden solicitar un subsidio directo para la capacitación de sus trabajadores hasta el monto de 26 UTM. Este subsidio es compatible con la franquicia tributaria, pero la suma de ambos no puede exceder de 26 UTM en el año para una misma empresa. Este programa está siendo modificado por el proyecto de ley que modifica el Estatuto de Capacitación, actualmente en trámite legislativo.

- Contrato de Aprendizaje.

Con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, se pueden ejecutar planes de aprendizaje, que se desarrollen de acuerdo a los requisitos y criterios que dispone la ley.

En síntesis, esto se traduce en que los empleadores que contraten aprendices tienen derecho a percibir con cargo al Fondo, una bonificación mensual de un 40% de un ingreso mínimo mensual por aprendiz, durante los primeros doce meses de vigencia del contrato destinado a compensar los costos de formación en la empresa, y por una sola vez, una adicional de 10 unidades tributarias mensuales por aprendiz, destinada a financiar los costos de la enseñanza relacionada.

El contrato de aprendizaje puede celebrarse sólo por menores de 21 años (hasta 23 en el caso de trabajadores discapacitados) y tiene una duración máxima de 2 años. Los trabajadores sujetos al contrato de aprendizaje no pueden percibir una remuneración inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior a dos ingresos mínimos.

Adicionalmente, con cargo a la franquicia tributaria para capacitación, se puede impartir nociones básicas de pedagogía al maestro guía.

- Programa Nacional de Becas.

Con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, el SENCE puede establecer la ejecución de acciones de capacitación y formación dirigidas a personas cesantes, que buscan trabajo por primera vez y trabajadores dependientes o independientes, de baja calificación laboral, con el fin de mejorar sus competencias laborales y facilitar su acceso a empleos de mayor calidad. Estos programas pueden ser individuales o colectivos, y en ambos casos el financiamiento puede ser total o parcial. La asignación de los recursos para este programa se efectúa a través de licitaciones públicas o privadas.

- Programa para jóvenes de escasos recursos.

Con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, el SENCE puede ejecutar programas de formación y capacitación de jóvenes de escasos recursos, particularmente de aquellos que han abandonado la educación formal, destinados a entregarles calificación laboral. Cuando estos programas sean ejecutados por organismos sin fines de lucro y que se dediquen exclusivamente a la capacitación de jóvenes, se podrá financiar directamente, previa inscripción (Registro Especial) y selección del organismo.

### 3. Rol del SENCE

Al SENCE le corresponde administrar el Registro Nacional de OTEC y de cursos autorizados a estas entidades, y fiscalizar la ejecución de las acciones de capacitación que se desarrollen en el marco del Estatuto de Capacitación.

En este contexto, el SENCE autoriza a los Organismos Técnicos de Capacitación y Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación, que cumplen con los requisitos señalados en las normas vigentes.

## **II. ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO DE LA OFERTA, CONTROL DE RIESGO Y FISCALIZACIÓN**

### **1. Fiscalización**

- Durante el año 2002 se dispuso de financiamiento, mediante un proyecto concursable, para la contratación de personal que desarrollara funciones de inspección y fiscalización de las acciones de capacitación vía franquicia tributaria en la Región Metropolitana, a modo de plan piloto. Este programa implicó la fiscalización aleatoria de 3.087 declaraciones de acciones de capacitación por parte de las empresas. Sobre ese total, la fiscalización arrojó 811 empresas con observaciones, que finalmente se tradujeron en rechazo de 511 declaraciones, representando un 16,6% de las declaraciones de capacitación fiscalizadas. Esto significó un ahorro fiscal directo de \$172.363.890. Las causas de estos rechazos de declaraciones están asociadas a franquicias solicitadas por empresas sin derecho a este beneficio, cursos no realizados, participantes declarados que no asistieron al curso, trabajadores sin contrato y trabajadores que no pertenecen a la empresa, entre otros. Esta cifra no considera el ahorro de gasto fiscal asociado al efecto disuasivo que la fiscalización tiene entre los distintos actores del sistema que utilizan de manera inadecuada el mecanismo de franquicia tributaria.

Para efectos de hacer más eficiente la labor de fiscalización, durante el año 2003, se han identificado variables que permitan detectar situaciones de riesgo en el sistema automático de registro de acciones de capacitación, de manera de focalizar allí estas acciones. El sentido de estas acciones de fiscalización es prevenir la comisión de faltas o errores, durante la ejecución de los cursos, de manera de evitar la imputación por cursos irregulares, sin impedir los cursos que se ejecutan correctamente. Producto de estas fiscalizaciones, al 30 de mayo de 2003 se ha evitado la imputación de \$ 70.613.460.

- Se dictó el Decreto N° 282, de 24 de julio de 2002, que modifica el Reglamento de la Ley 19.518, en orden a establecer el procedimiento para la aplicación de multas a empresas, organismos técnicos de capacitación y organismos intermedios para capacitación que infrinjan las disposiciones del Estatuto de Capacitación.
- Se elaboró un Manual de Supervisión, que normaliza las acciones que debe tomar el personal a cargo de esta función en todas las Direcciones Regionales del país. Además de ello, se está capacitando a las Direcciones Regionales del Servicio, tanto en los procedimientos de fiscalización, cuanto en los de aplicación de sanciones.

### **2. Reforma al Estatuto de Capacitación**

Actualmente se encuentra en trámite legislativo un proyecto de Ley que modifica el Estatuto de Capacitación (ley N°19.518); esta reforma propone establecer como requisito para acceder

a 9 UTM de beneficio en franquicia tributaria, que la empresa cuente con una planilla mínima de remuneraciones de 45 UTM, respecto de las cuales se registren cotizaciones efectivamente pagadas.

El límite de 45 UTM y el monto de beneficio asociado, tiene el sentido de inhibir el riesgo de simulación a que están expuestas las pequeñas unidades productivas en el uso de la franquicia tributaria, y especialmente, que sea utilizada sin su conocimiento para cometer fraude: el límite implica una masa salarial de \$1.350.000 aproximadamente y por tanto, cotizaciones por a lo menos \$ 270.000, en tanto que el beneficio que se podría obtener, 9 UTM, alcanza la suma de \$266.400. En la práctica, esto significa que no resultará rentable para un OTEC fingir la calidad de trabajador de una persona respecto de una empresa, con o sin su conocimiento, por cuanto el costo de asumir el pago de las cotizaciones, fingiendo una relación laboral que no existe, se iguala con el beneficio que podría obtener de esta práctica. De esta manera, la reforma propuesta no excluye a las pequeñas empresas de la franquicia tributaria, sino que las protege de la acción de terceros.

Así, el requisito de contar con una masa salarial y cotizaciones previsionales efectivamente pagadas por esa suma, tiene dos efectos: i) inhibir el fraude que se produce cuando los OTEC fingen respecto de una empresa una relación laboral que no existe; y ii) permite acreditar que la persona capacitada es efectivamente trabajador de la empresa beneficiaria de la franquicia tributaria.

Por otra parte se modifica el subsidio directo para capacitación contemplado en el Fondo Nacional de Capacitación, eliminándose respecto de éste el requisito para las empresas beneficiarias de ser contribuyente de Primera Categoría, con el expreso propósito de permitir la cobertura de servicios de capacitación para pequeños emprendimientos que no califican para el programa de franquicia tributaria.

## 2. Fijación de Estándares.

### - De Servicio. Norma de Calidad.

Se encuentra aprobada la Norma Chilena de Calidad de Organismos Técnicos de Capacitación, que permitirá certificar procedimientos de aseguramiento de procesos de la oferta de servicios de capacitación. Actualmente existen 280 organismos capacitadores en proceso de certificación, respecto de los cuales hay subsidios públicos que apoyarán este proceso.

### - De Oferta. Competencias Laborales.

El SENCE ha desarrollado programas piloto de capacitación y certificación de competencias laborales, en áreas laborales de sectores de la Construcción y Turismo, lo que ha permitido formar a aproximadamente 4000 trabajadores.

Paralelamente, se han desarrollado talleres orientados a OTEC para el diseño de módulos basados en competencias laborales, lo que junto con los estándares de competencia, servirán de modelo para el alineamiento de la oferta de capacitación.

### - Desarrollo de Capacidades del Sistema.



A partir del año 2003 y durante el año 2004, y con el propósito de rehabilitar los sistemas básicos de operación del SENCE, estará en ejecución un Plan de Desarrollo Informático que permitirá cruzar variables automáticamente dentro del sistema, con el fin de obtener una identificación más fina de las áreas de riesgo, y validar información entregada por los propios contribuyentes, con bases de datos de otras agencias públicas y privadas, como SAFP, INP.

Lo anterior permitirá, para el año 2004 la implementación de un Programa de Fiscalización, que espera tener una cobertura de 5000 acciones de fiscalización en terreno y 10.000 fiscalizaciones documentales, producto del cruce de información dentro del sistema del Servicio y con bases de datos de otras agencias públicas y privadas.

## **II. PRECISIONES ESPECÍFICAS**

Se ha estimado necesario entregar algunas precisiones específicas relativas al Programa Nacional de Becas, que aclaran conceptos contenidos en el Informe formulado por el DESUC.

- En primer término, los programas sociales contenidos en el Programa Nacional de Becas, definen la población objetivo de cada línea de acción, de manera preferente; esto es, su definición no es excluyente respecto de personas que no cumplan estrictamente con los criterios de grupo etéreo. Lo anterior, con el propósito de no perder cupos de capacitación ya financiados, en el evento que existan personas que pueden acceder a los programas y que no se encuentren dentro del rango definido. Por esta razón, la existencia de porcentajes marginales de beneficiarios que no se encuentran dentro de éstos, no se considera evidencia de desfocalización o distorsión del diseño.
- En relación a la discriminación positiva por género, el SENCE no ha estimado necesario incorporarla atendido que la evidencia muestra un acceso a los programas, prácticamente igualitario por sexo.
- En relación a la información de ejecución presupuestaria por programa, el SENCE dispone, finalizada la ejecución de éstos, de la información de los recursos pagados en cada línea de acción así como el número de beneficiarios que han sido atendidos en cada uno de ellos.
- En relación a los Centros de Postulación para Capacitación (CPC), cabe precisar que éstos no necesariamente tienen que ser Organismos Técnicos de Capacitación; en efecto, las bases de licitación que se utilizan para la contratación de estos servicios, no exigen dicha calidad como requisito. Por otra parte, estas bases de licitación especifican que la entidad postulante debe disponer de experiencia en selección de personal o profesionales con dicha experiencia. Como en cualquier proceso licitatorio, esta y otras exigencias, son acreditadas por la entidad postulante en la propuesta presentada a la licitación, y son evaluadas durante el proceso de análisis de dichas propuestas. Por otra parte, la evaluación técnica de las propuestas es un proceso que se realiza a nivel central, por un mismo equipo de profesionales, entre los cuales se cuentan psicólogos laborales, contratados especialmente para este efecto.

## **III. COMENTARIOS ESPECÍFICOS AL APARTADO “RECOMENDACIONES”**

La evaluación formulada por el DESUC fue realizada tomando como base el año 2002. De acuerdo a ello, los resultados que se concluyen en la investigación hacen referencia a la situación que el SENCE tenía en ese período, lo que permite contextualizar los comentarios que se realizarán a las recomendaciones efectuadas a continuación.

### **Recomendación 1.**

A partir de la evaluación, se constató una serie de desafíos, necesidades de ajustes, requerimientos de toma de decisiones y reformulaciones estratégicas respecto del Servicio.

Se recomienda que el Servicio realice un proceso de ajuste y definiciones formales de su estrategia, de modo que clarifique su misión, objetivos estratégicos, ámbitos de acción y productos que serán de su responsabilidad. A su vez, esta clarificación debe ir acompañada de un proceso de ajuste de las normativas y soporte organizacional que garantice la adecuada asunción y operación de la estrategia que se defina. Se estima que en este proceso deben participar activamente los actores públicos relacionados con el quehacer y gestión del Servicio (a modo de ejemplo, el propio Servicio, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación), y asimismo se debe contar con la retroalimentación de agentes del entorno relevante del Servicio (organismos operadores y intermediadores de la capacitación, entidades gremiales, expertos del área, entre otros).

La anterior recomendación, formulada teniendo en mente el Servicio, debe ser puesta en relación con un requerimiento mayor: la necesidad de contar con una política pública formal que determine los objetivos y metas, instituciones, ámbitos e instrumentos que el estado gestiona y activa en el área de la capacitación y el empleo.

### **Comentario**

A partir de enero de 2003 el SENCE ha estado desarrollando un proceso interno destinado a clarificar su misión, objetivos estratégicos, ámbitos de acción y productos que son de su responsabilidad. En este proceso, se han definido dos grandes áreas de servicios:

- Formular políticas, sistemas de incentivos y normas de operación de la capacitación efectuada con recursos públicos y administrar el sistema que se genere a partir de ello. Esta área de servicios tiene el objetivo de contribuir a aumentar la productividad de las empresas chilenas, la calidad de los productos y servicios y de los procesos asociados.
- Diseñar, financiar, monitorear la ejecución, supervisar y evaluar programas de capacitación y de inserción laboral, así como perfeccionar el sistema público de intermediación laboral. Esto tiene como objetivo el desarrollo de las competencias laborales de los ciudadanos activos laboralmente para mejorar su nivel y calidad de inserción en el mercado del trabajo.

En esta óptica, lo que aparece en el estudio definido como productos son instrumentos mediante el cual se materializa la política de la institución. A partir de esta definición de las áreas de servicios, se está desarrollando un proceso que permite ajustar la coherencia

del diseño y operación de los instrumentos con los objetivos estratégicos y la misión del Servicio. En el transcurso de 2004 se incorporará al proceso la participación de los otros actores públicos relevantes para el diseño de la política de fomento de capacitación en el sector público y se desarrollarán acciones tendientes a validar los rediseños con los distintos agentes que intervienen en el sistema de capacitación cofinanciado con recursos públicos.

## **Recomendación 2.**

En relación al producto Franquicia Tributaria, que el año 2002 involucró un gasto público de M\$ 111.278.670 (pesos 2003), y representa el 80% de los recursos que moviliza directa o indirectamente el Servicio, se recomienda realizar un estudio y rediseño del producto Franquicia Tributaria, que perfeccione la estructura de incentivos y normativa que regula su funcionamiento, y subsane las deficiencias detectadas. Al respecto, se sugiere que el estudio considere como orientación, la resolución de los siguientes problemas y temáticas:

- Contar con sistemas y mecanismos de evaluación ex post de los resultados relevantes del producto: incremento de las competencias y capital humano de los trabajadores capacitados.
- Garantizar un diseño del producto que contemple suficientes incentivos y controles que eviten el abuso del beneficio, resguarden mejor la calidad del resultado final, incorporen el copago a una proporción mayor de las acciones franquiciables, contemplen mecanismos de control y focalicen mejor para otorgar un mayor subsidio en los segmentos de trabajadores con rentas más bajas.
- Evaluar, y si corresponde, rediseñar un subsidio específico a la capacitación dirigido a los trabajadores de pequeñas y microempresas, que reemplace la actual modalidad de pago de 13 UTM vía SII.

## **Comentario.**

Durante el año 2003 el SENCE desarrolló una serie de acciones consistentes con la necesidad de perfeccionar el instrumento franquicia tributaria destinado al fomento de la capacitación de los trabajadores en las empresas. Así, se realizó la contratación del estudio “Seguimiento de la operatoria de los organismos técnicos de capacitación, OTEC, en las acciones ejecutadas con cargo a la franquicia tributaria” destinado a evaluar los factores de riesgo asociados a la operación del instrumento en cuestión. Asimismo, se desarrolló durante el año un trabajo conjunto con el Servicio de Impuestos Internos orientado a identificar los grupos de riesgo. Simultáneamente, durante 2003 se desarrolló un Programa de Fiscalización aleatoria en la Región Metropolitana, lo que permitió fiscalizar al 14% del total de empresas que realizaron cursos de capacitación. Todos estos antecedentes, más rediseños de procesos de trabajo internos, permitieron desarrollar la propuesta de modificación legal del instrumento franquicia tributaria, el cual se encuentra actualmente en su trámite de discusión final en el Parlamento. Esta modificación propuesta establece en 45 UTM anuales de planilla de remuneraciones el mínimo para acceder al sistema de franquicia, estableciendo en 9 UTM el mínimo a rebajar de impuestos anuales y crea un fondo de subsidios para la capacitación en las empresas que no alcancen a cumplir con esta condición.

Adicionalmente, durante 2004 se aplicará un sistema de fiscalización focalizada en los grupos de riesgo en todo el país, lo que permitirá fiscalizar, por distintos métodos, al 20% de las empresas.

Respecto de la sugerencia de la incorporación del copago, éste se encuentra actualmente en operación y el sistema está diseñado para que así opere. Según los datos disponibles para 2002, el 19% del monto total de capacitación comunicado al SENCE corresponde a inversión privada. Esta cifra asciende a 27% cuando se consideran sólo las empresas que tuvieron una planilla anual de remuneraciones mayor a 1300 UTM. Donde efectivamente existía una situación de aporte privado marginal era en el segmento de las empresas que no alcanzaban las 1300 UTM de planilla anual de remuneraciones. En ese caso, el aporte privado fue de sólo 3,8%. Con la propuesta de modificación del instrumento, una gran parte de las empresas que se ubicaron en este segmento dejan de acceder al sistema de franquicia y pasan a constituirse en beneficiarios del Fondo de subsidios para la capacitación de los Trabajadores Independientes y Microempresas. Así, se distingue claramente el instrumento franquicia, que está diseñado para que los contribuyentes que efectivamente pagan impuestos rebajen de éstos el gasto destinado a capacitación hasta el 1% de su planilla anual de remuneraciones, del instrumento subsidio, que es una transferencia neta bruta de recursos a pequeños contribuyentes que, en general, no pagan impuestos a la renta.

Finalmente, respecto de los mecanismos de medición del impacto de la aplicación de los recursos, el instrumento franquicia tributaria, como instrumento de fomento de la capacitación, está dirigido a que los empresarios perciban el valor de ésta como uno de los elementos relevantes que genera diferenciales de productividad y competitividad. En rigor, no interesa medir los diferenciales que se generan en cada caso, pues esa medición la realiza cada empresario en forma particular. Se sabe que la capacitación de los trabajadores tiene un impacto positivo en la productividad de las empresas, entre muchos otros factores que inciden en el valor de ese indicador a nivel microeconómico. Asimismo, también es conocido que una política de fomento masiva de la capacitación, dejando constantes los demás factores, también tiene un impacto positivo en la productividad media del país. En ese sentido, la decisión de intervenir desde el Estado fomentando la capacitación es una decisión de política pública, que reditúa en el largo plazo. En este sentido, la capacitación tiene el valor de un bien público, al igual que la educación y la salud, que es apropiable por los trabajadores y los empresarios en forma particular y por la comunidad en particular. Luego, los mecanismos de medición de impacto de una política de este tipo, para el instrumento en general, son metodológicamente complejos y de alto costo. Sin embargo, ello no significa que no se pueda avanzar en segmentaciones de beneficiarios que permita analizar el efecto neto sobre grupos específicos de ellos, para ir haciendo rediseños parciales que permitan, en el mediano plazo, focalizar el instrumento.

### **Recomendación 3.**

En relación a determinados procesos de aseguramiento de calidad del producto Franquicia Tributaria, se recomienda lo siguiente:

- Certificación de Calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC): expandir y contar con un Plan de Aplicación que permita extenderla en una proporción mayoritaria al universo de capacitaciones financiadas.
- Certificación ex - ante de calidad de los cursos: Realizar una evaluación de la calidad de este sistema.

- Certificación ex - post de calidad de los cursos: Contar con un Plan de Acción que dé continuidad al diseño de un sistema de certificación de competencias laborales que actualmente se desarrolla en etapas iniciales en el marco del Programa Chile Califica.
- Medición de satisfacción de usuarios empresas y trabajadores: Avanzar en la implementación de un sistema que opere para estos fines.

### **Comentario.**

El SENCE ha estado desarrollando acciones orientadas a controlar la calidad de los procesos y contenidos de las acciones de capacitación, no sólo las relacionadas con el instrumento franquicia tributaria, sino que del sistema de capacitación en general. Esas acciones se enmarcan en la constatación que la intervención estatal debe estar orientada a corregir las imperfecciones que se observan en el mercado de la capacitación, tanto por el lado de la oferta como de la demanda y de los servicios que están transando. Por el lado de la oferta, se está en proceso de implementación de la Norma Chilena de Calidad N°2728, que certifica la calidad de los procesos de las OTEC al desarrollar la capacitación. La implementación y certificación por esta norma asociándola a su exigencia por parte del SENCE para operar en el sistema, permitirá en el mediano plazo, conjuntamente con un sistema de información que permita al usuario conocer la trayectoria y experiencia de un OTEC, ordenar la oferta disponible y conocer sus estándares. Actualmente, existen 436 OTEC inscritas para iniciar el proceso, 184 de las cuales ya realizaron su diagnóstico y se encuentran en los inicios del proceso de implementación para lograr su certificación. Se espera que a fines de 2004 hayan certificado 200 empresas de capacitación y a fines de 2006 tener una cantidad superior a los 500 OTEC certificados.

Por otra parte, con recursos provenientes del Programa de Educación y Capacitación permanente, se está desarrollando el levantamiento de estándares de competencia para oficios en nueve sectores productivos a 2005. El contar con estándares por competencias permite estructurar los contenidos de los programas de capacitación según el esquema de competencias laborales, lo que asegura una manera eficaz de medir el impacto de la capacitación. Asimismo, SENCE se ha planteado para 2004 el levantamiento de los estándares de competencias laborales básicas de empleabilidad, lo que permitirá también redireccionar los contenidos de los cursos que se realizan a través de los Fondos que la institución dispone para subsidiar directamente la capacitación de trabajadores de escasos recursos, trabajadores independientes y microempresarios.

Todas estas acciones se enmarcan en la propuesta de ley que modifica el registro Nacional de OTEC, el cual tiene como objetivo establecer estándares de calidad a la gestión de capacitación y asegurar la pertinencia de las acciones que se desarrollen en este campo con recursos fiscales.

Respecto de la sugerencia de avanzar en la medición de satisfacción de los usuarios de los servicios del SENCE, durante 2004 se ha considerado el desarrollo del proyecto OIR, de manera de disponer de la apreciación de la calidad de los servicios brindados de manera oportuna, directa y a bajo costo de operación.

### **Recomendación 4**

Se constató como una posible limitación del uso de la Franquicia Tributaria el hecho que la decisión de su uso radica en el empresario. Se estima que para el trabajador la capacitación puede constituir una inversión que incrementa su capital humano generando posibles retornos en el ingreso. Desde esta óptica, se recomienda la ejecución de un estudio que evalúe alternativas para implantar mecanismos para que el trabajador pueda acceder a capacitación por decisión propia bajo un sistema de financiamiento Estado / Trabajador. Tal sistema, a modo de ejemplo pudiese operar vía acceso a crédito, la utilización de una fracción de los fondos previsionales o el descuento de impuestos personales.

## **Comentario**

Esta recomendación apunta a un tema de fondo en el sistema de capacitación, cuya discusión no se encuentra resuelta de manera uniforme ni en Chile ni en la experiencia internacional. Se refiere a si la apropiación de los efectos de la capacitación realizada es efectuada por el trabajador o por el empresario. Dependiendo de la interpretación que cada uno de estos actores pueda hacer, será el tipo de capacitación que demandarán. Así, en términos generales, un empresario demandará capacitación específica destinada a aumentar la productividad de un trabajador en un puesto de trabajo específico, lo que posibilitará el aumento de productividad de él y de la empresa. Por su parte, un trabajador demandará capacitación que le desarrolle competencias transversales, de manera de aumentar su posibilidad de movilidad laboral y de obtener mayores ingresos. La solución a este problema, en el caso chileno, ha sido pragmática. El instrumento franquicia tributaria está orientado a que la decisión de uso esté en el empresario y, por tanto, tiene como objetivo incrementar la productividad de la empresa. Desde esta óptica, el instrumento se encuentra bien focalizado y no parece recomendable modificar su diseño base.

Sin embargo, a medida que se vaya avanzando en un sistema de educación y capacitación permanente, la recomendación planteada adquiere sentido, toda vez que en la construcción de los itinerarios personalizados de formación la decisión de la capacitación radica en el trabajador. Así, cobra sentido el diseñar un sistema de financiamiento que permita a cada trabajador concretizar su itinerario de formación resultando, no obstante, un tema que no está en la agenda actual y que debe ser abordado en el mediano plazo.

Cabe señalar sin embargo, que no se comparte la sugerencia que, en el evento que se diseñen mecanismos que contemplen cofinanciamiento por parte del trabajador, ésta se impute a sus fondos previsionales. En efecto, esta propuesta no es compartida por cuanto impacta en un tema particularmente sensible como es el ahorro previsional y el retiro laboral. La ley establece que estos fondos son indisponibles y están afectos a contingencias propias de la seguridad social, esto es, invalidez, enfermedad, sobrevivencia y vejez, lo que a nuestro juicio debe ser inmodificable. La opción para una mayor decisión de los trabajadores, puede estar en los Comités Bipartitos, o subsidios a la demanda, con/sin cofinanciamiento.

## **Recomendación 5**

Respecto del Producto Capacitación en empresas que incluye los programas MYPE FONCAP y Planes de Aprendizaje, dada la baja cobertura de estas iniciativas, se

recomienda que en el marco de las redefiniciones estratégicas del Servicio y la política pública de capacitación y empleo, se evalúe la conveniencia de la continuidad de los programas. Lamentablemente los estudios evaluativos disponibles no proporcionan datos sobre la rentabilidad social de estos programas ni evidencia estadísticamente significativa sobre su impacto, no obstante, se cuenta con información que detecta fortalezas de los programas (satisfacción de usuarios en el caso del MYPE FONCAP y un significativo cofinanciamiento (50%) en el caso de los Planes de Aprendizaje.

## **Comentario**

En el caso del Programa MYPE FONCAP, el proyecto de ley actualmente en el Parlamento lo fusiona con el Programa de Capacitación para trabajadores Independientes y microempresarios, aumentando el monto disponible para subsidios en un monto fijado inicialmente para 2004 en 4.000 millones de pesos. El SENCE se encuentra actualmente diseñando los criterios de operación del fondo y sus procesos administrativos. Dicho fondo es incompatible con el beneficio de la franquicia tributaria, lo que permite focalizar su operación en las empresas más pequeñas.

El resultado de la evaluación realizada al programa de aprendizaje muestra que el instrumento está bien focalizado, presenta niveles de copago cercanos al 50% y es pertinente a los objetivos que se ha planteado, por lo que más que evaluar la conveniencia de continuar con estos programas la discusión debe estar puesta en las alternativas de diseño que posibiliten ampliar su cobertura.

## **Recomendación 6**

Como se señaló con anterioridad, el producto Programas Sociales se encuentra en redefinición parcial desde el año 2002. En este contexto, las recomendaciones que se formulan sobre el particular se centran en aspectos generales aplicables a estos programas, y por otra parte a determinados programas que se encuentran vigentes al año 2003:

### **(a) Recomendaciones generales producto Programas Sociales.**

- Se recomienda definir las poblaciones potenciales y objetivo para todos y cada uno de los Programas Sociales, a partir de las cuales se deben definir las metas a cubrir en un año o en un periodo de años.
- Se sugiere implementar y hacer funcional el sistema de seguimiento diseñado para los Programas Sociales SAP1, que en la actualidad no es completamente funcional. Específicamente, se debería fomentar su uso y reporte de las regiones. Adicionalmente se debiera mejorar este sistema, de manera que contenga más variables que permitan hacer mayores análisis de los beneficiarios y resultados de la ejecución. También se debiera incluir en este sistema los demás Programas Sociales que no están incluidos como las Becas Individuales y las Transferencias al sector público.
- En cuanto a las evaluaciones de impacto, se propone realizarlas con una metodología común que permita compararlas y medir los resultados según los

---

<sup>1</sup> SAP: Sistema informático de Administración de Programas Sociales, que utiliza el SENCE. Está en línea con las Direcciones Regionales y permite realizar el control de avance y seguimiento, a lo que se agrega el resultado de las visitas de supervisión a partir del año 2003.

objetivos del SENCE y no de acuerdo a las diversas metodologías usadas por los consultores externos contratados, de manera que la calidad del Programa no sea sólo evaluada desde el punto de vista de la satisfacción de los usuarios.

- Se recomienda avanzar en la implementación de un sistema que permita medir el real nivel socioeconómico de los beneficiarios, para comprobar la calidad de la focalización y dentro de las personas de escasos recursos a cuales se está llegando. Esto se podría hacer identificando a los beneficiarios según el quintil de ingreso o los puntajes CAS.
- Se recomienda llevar como un indicador permanente de los programas los niveles de deserción de éstos.
- Se recomienda definir y fundamentar con una metodología clara y establecida, con diagnóstico y evaluaciones sociales, la creación de los programas especiales y excepcionales que financia el SENCE.

## **Comentario**

El rediseño de los programas sociales estaba en ejecución durante el proceso de Evaluación Comprehensiva; la consultora evaluó los programas existentes previo a éste rediseño, el que se ejecutó precisamente por que se estimó en su momento que era necesario revisar la operación de éstos, los criterios de identificación de la población objetivo, la focalización, mecanismos de reclutamiento y selección, entre otros. Por esta razón, varias de las recomendaciones formuladas en el informe que se comenta no resultan aplicables atendido que se trata de modalidades de operación que ya no están en ejecución.

En relación al mejoramiento del sistema de administración de estos programas, SAP, se trata de un diagnóstico compartido, como también lo relativo a la metodología de estudios de seguimiento, con la salvedad de que los estudios contratados no siempre tienen el mismo propósito de medición, por lo tanto cabe acá distinguir que la metodología utilizada se ajuste al propósito que se persigue con el estudio.

### **(b) Recomendaciones Programa Especial de Jóvenes (en operación en la actualidad)**

- Se recomienda mejorar el seguimiento, evaluación y control en la ejecución de este programa, incorporándolo al SAP o creado un sistema especial para él. En este sistema se debe llevar los datos por alumnos, según fases lectiva, prácticas, etc., que permitan ver el cumplimiento del proceso por parte de la Institución.
- Se recomienda realizar un estudio de impacto con una metodología diferente a la utilizada que entregó resultados contradictorios.
- Se recomienda establecer claramente los criterios y mecanismos en una metodología definida que explique la distribución anual de los recursos para las diferentes instituciones ejecutoras, así como los criterios en la aprobación de los cursos presentados por estas instituciones.
- Se recomienda establecer mecanismos que subsanen las deficiencias encontrada respecto a las prácticas, exigiendo a las OTEC una mayor relación con el sector privado y el cumplimiento de las prácticas laborales por parte de los beneficiarios.
- Se recomienda analizar los diferentes montos de recursos entregados a las instituciones, el uso de éstos, sus costos y valorar y promover el aporte de recursos propios o de terceros en la ejecución de la capacitación.

### **(c) Recomendaciones Programa Nacional de Becas (piloto)**



- Se recomienda realizar una evaluación de este Programa una vez que haya sido ejecutado a nivel nacional, de modo que sea posible evaluar su impacto y calidad, y aspectos específicos tales como: su funcionamiento operativo, el nivel de costos resultantes, su estructura para los diferentes componentes como son la intermediación, capacitación, fiscalización, etc.
- Se recomienda evaluar este Programa una vez ejecutado a nivel nacional, con uno o más periodos de ejecución, de modo que sea posible medir su impacto, especialmente si se lograron los objetivos del rediseño de los Programas Sociales.

### **Comentario**

Como ya se señalara, el rediseño de los programas sociales estaba en ejecución durante el proceso de Evaluación Comprehensiva; desde esa época, el rediseño de los programas sociales se aplicó como experiencia piloto el primer año, y se encuentra actualmente en el primer año de aplicación en régimen. Se ha evaluado la operación de los CPC y se espera evaluar resultados durante el año 2004.

### **Recomendación 7**

En relación al producto Asistencia Técnica a las OMIL, se recomienda que, en el marco de las redefiniciones estratégicas del Servicio, se evalúe el diseño de este producto como parte de una política de fomento y apoyo a la intermediación laboral.

### **Comentario.**

Respecto de este instrumento, el SENCE ha rediseñado su operación durante 2003. La intermediación laboral realizada por el sector público se entiende como parte de los procesos de trabajo asociados a asegurar la empleabilidad de los trabajadores de menores recursos y competencias. En este sentido, las actividades de asistencia técnica a las OMIL se han centrado durante 2003 en generar al interior de ellas prácticas de servicios vinculadas al fomento productivo, teniendo como rol el efectuar labores de diagnóstico, orientación laboral derivación a programas de capacitación y colocación del trabajador más apto en las puestos de trabajo disponibles a nivel local.

Simultáneamente, el SENCE ha estado participando activamente de la coordinación ministerial de intermediación laboral, que tiene como objetivo coordinar los programas de trabajo que las distintas reparticiones dependientes del Ministerio del Trabajo están desarrollando para tener una política consistente de intermediación laboral.

### **Recomendación 8**

En relación a los Recursos Humanos del Servicio, se recomienda que, en el marco de las redefiniciones de política pública y estratégica del Servicio, se realice una evaluación de los requerimientos de Recursos Humanos y modalidades de provisión apropiados para el cumplimiento de la estrategia y metas que correspondan.

### **Comentario**

Para 2004 se encuentra en ejecución un estudio que tiene como resultado un plan de desarrollo organizacional. Una vez validada esta propuesta, se procederá al diseño de las políticas y a su implementación operativa durante el año.

### **Recomendación 9**

Considerando las debilidades de Planificación, monitoreo, control financiero y ejecución presupuestaria, se recomienda que el Servicio impulse un proceso de fortalecimiento institucional de estas funciones, que defina un soporte organizacional y tecnológico y metas y programas a cumplir en este ámbito.

### **Comentario**

A partir de Marzo de 2004 se fortalecerá la unidad de planificación y control de gestión, lo que conjuntamente con el mejoramiento de los sistemas de información, permitirá al SENCE tener un seguimiento de sus actividades, procesos de trabajo asociados y cumplimiento de metas.

### **Recomendación 10**

En relación a la actividad desplegada por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y Organismos Intermediarios de Capacitación (OTIC), se recomienda que el Servicio y las instancias públicas correspondientes, recabando la información disponible, generando estudios adicionales específicos si se requiere, y convocando a los agentes relevantes para efectos de análisis y elaboración de propuestas, determinen perfeccionamientos destinados a fortalecer un marco normativo que regule adecuadamente el funcionamiento de los operadores, establezca estándares de calidad, sistemas de información pública, e incentivos que propendan a maximizar los resultados de calidad de la capacitación y minimicen las posibilidades de abuso.

### **Comentario**

En lo relativo a las OTEC, se encuentra contenido en la respuesta a la recomendación 3.

### **Recomendación 11**

Como se observó, la estructura presupuestaria de SENCE no refleja la claramente las tareas que la Institución realiza, lo que dificulta la comprensión de las tareas desarrolladas por el servicio. Luego, resulta recomendable que el presupuesto se estructure con una mejor conexión con las grandes tareas que SENCE realiza, es decir, Administración Central, Programa Franquicia Tributaria y Programa FONCAP.

### **Comentario**

La estructura presupuestaria del SENCE sigue la matriz de formulación de los presupuestos del sector público en general, y sirve al propósito de formulación y control del presupuesto de la Nación. De esta manera, se distinguen Partidas, Subtítulos, Item y Asignaciones. Para reflejar la ejecución de programas al interior del SENCE no debe modificarse esta lógica presupuestaria, sino diseñar un sistema contable por centro de costo, proyecto que está siendo formulado por el Servicio.

## **Recomendación 12**

En cuanto a la disciplina financiera y presupuestaria, se observó la existencia de diferencias significativas entre los presupuestos iniciales, vigentes y ejecutados, con un comportamiento distanciado entre los flujos de ingresos y gastos mensuales, a lo que se suma un déficit en la utilización de los recursos de los programas. A lo anterior, se agrega la incapacidad de los sistemas actuales de proveer información propia para el desempeño de la Institución de manera que ello se refleje en una ejecución presupuestaria eficiente. Para solucionar esta situación, se recomienda la realización de estudios que definan el segmento de la demanda que abordará cada línea programática y sobre esa base se formule un plan de acción que permita con indicadores de gestión que faciliten el logro de los objetivos estratégicos de la Institución, conectar adecuadamente el desarrollo financiero presupuestario con la ejecución de los respectivos programas.

### **Comentario**

La disparidad observada obedece a múltiples factores, entre estos, que el presupuesto de ingresos del Servicio puede verse modificado por venta de bases de licitación, activos y otros ingresos, que pueden exceder lo presupuestado, por cuanto resultan complejos de proyectar.

Merece mención especial la cuenta Otros Ingresos, la que se afecta por la devolución de recursos por parte de la Compañía de Seguros con la cual se contrata el servicio que cubre a los beneficiarios de Programas Sociales de Capacitación. En estos, la cobertura pagada es menor que la efectiva.

En relación a las cuentas de gasto, cabe hacer presente que nunca se ha producido un mayor gasto a nivel de los Subtítulos; si puede ocurrir entre Item y Asignaciones al interior de éstos, entre los cuales si se generan reasignaciones.

En relación a los sistemas de información y de monitoreo de ejecución presupuestaria, su formulación o rediseño, en su caso, forman parte de los proyectos que se desarrollarán durante el año 2004.

## **Recomendación 13**

Se constató que la unidad de auditoría interna del Servicio presenta una carencia en la cantidad de recursos humanos asociados a ella, esto implica que si bien actualmente cumple y satisface los Requerimientos del CAIGG, tanto desde el punto de vista de los planes presentados como en los informes de ejecución. Se sugiere estudiar los requerimientos específicos de recursos humanos necesarios para la unidad, con el propósito de mejorar la calidad de los planes anuales de auditoría y la ejecución de ellos, su seguimiento y logros asociados a la gestión realizada.

### **Comentario**

Se estima procedente esta sugerencia. A partir de 2003 se incorporó un nuevo profesional a la unidad.

## **Recomendación 14**

Se observa inexistencia de una metodología fundamentada que determine el valor hora SENCE. Al respecto, se recomienda diseñar e implementar una metodología que contenga una fundamentación teórica y político-técnica, explicitando las variables y procedimientos de cálculo que se utilicen, y la estructura y mecanismos por los que operará este sistema.

### **Comentario**

Durante 2004 se desarrollará un estudio orientado a determinar los factores que inciden en la determinación del valor hora SENCE y que desarrolle una propuesta de cálculo que permita actualizarla de acuerdo a un procedimiento estandarizado y validado.

### **Recomendación 15**

Si bien en el ámbito informático el Servicio ha experimentado un importante desarrollo en los últimos años, y en la actualidad se están generando las planificaciones requeridas en esta área, se recomienda dar prioridad a la implementación de Bases de Datos Interrelacionadas que permitan generar información de control, monitoreo y evaluación de los programas y usuarios del Servicio, y en segundo término, pero no menos prioritario, vincular en línea, información de Impuestos Internos (ventas e información del contribuyente) con las bases de datos SENCE de capacitación.

### **Comentario**

Tal como se señala en la recomendación, el SENCE se encuentra implementando un plan informático. Este contempla el fortalecimiento de la infraestructura (hardware) para dotar de seguridad mínima al sistema que contiene las bases de datos; actualización de las bases de datos y migraciones hacia sistemas más robustos; informatización de procesos de trabajo críticos vinculados con la atención de usuarios; vinculación de las bases de datos con las de otros servicios públicos; desarrollo e implementación de un sistema de control y monitoreo de la gestión a partir de la información contenida en las bases de datos y descentralización del manejo de la información para apoyar la gestión regional. Actualmente se encuentran vigentes convenios con el Servicio de Impuestos Internos, el Registro Civil y Previred.