
**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE
PROGRAMAS AÑO 2001**

INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA PLANES DE APRENDIZAJE - N°12 -

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA PLANES DE APRENDIZAJE - Nº12 - SENCE - MINISTERIO DEL TRABAJO

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 734 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir al incremento de la productividad de los trabajadores y con ello a la competitividad de las empresas y de la economía en general, a través de la inserción laboral de los jóvenes en empleos productivos.

1.2 Propósito

Jóvenes desocupados entre 15 y 21 años (hasta 24 años si son discapacitados) incorporados al mercado laboral como aprendices.

1.3 Población Objetivo

Jóvenes desocupados sin distinción de sexo entre 15 y 21 años (edad extensible a 24 en caso de discapacidad).

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria aumentó en un 288% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a los 1.447 jóvenes en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa se ejecuta a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.

El programa tiene una modalidad de capacitación que incorpora, en el mismo proceso, la enseñanza relacionada y la práctica en empresas. Para estos efectos entrega un subsidio por demanda que hacen las empresas tanto a la remuneración como a la capacitación, los que se otorgan sin concursos, hasta agotar los recursos asignados anualmente. La capacitación la realiza un Organismo Capacitador (OTEC) o un especialista de la misma empresa. El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Subsidio directo otorgado a la empresa para complementar remuneración de jóvenes aprendices.

El subsidio equivale a un 40% del Ingreso Mínimo Mensual, por un período máximo de 12 meses.

Componente 2: Subsidio directo otorgado a la empresa para financiar la capacitación de aprendices.

El subsidio se entrega por una sola vez por aprendiz, con un máximo de hasta 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), para financiar actividades de enseñanza relacionada o aprendizaje en la empresa. por un período equivalente al 15% mínimo de la duración total del contrato.

Cuando se aprueba la solicitud de subsidios de ambos componentes por parte del SENCE, las empresas comienzan la ejecución del programa. Esto entendido como la contratación de aprendices y realización de la enseñanza relacionada. En este sentido, el SENCE externaliza la ejecución del programa en las empresas y las OTEC.

La transferencia de los recursos a las empresas se realiza una vez que han cumplido las formalidades administrativas y los aprendices están contratados. Los pagos pueden realizarse mensualmente si las empresas hacen la presentación de la documentación requerida.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa aumentó en un 160% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a los \$1.187 millones en este último año. El presupuesto para el año 2001 disminuye a \$734 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del programa es adecuado para cumplir el objetivo de disminuir el desempleo juvenil. Las actividades identificadas permiten la realización de los dos componentes, y los componentes son suficientes para el logro del propósito.

Se debería revisar el diseño del programa en relación a los tramos de edad definidos para la población objetivo, ya que podría eventualmente motivar la deserción escolar en aquellos grupos que por su edad debieran estar cursando la enseñanza media. Sin embargo no existen antecedentes cuantitativos al respecto, y por otro lado, considerando la complejidad del fenómeno de deserción y dada la pequeña dimensión que hoy tiene el programa, esta situación no constituye un riesgo.

2.2 Organización y Gestión

La organización interna para el cumplimiento de los componentes funciona en forma descentralizada, siendo expedita.

Sin embargo, se han detectado dos situaciones que impiden un funcionamiento óptimo del sistema:

- No existe una instancia para intercambiar estrategias y metodologías para mejorar la aplicación del Programa entre las regiones y la unidad central;
- No se informa previamente al nivel regional el monto de recursos disponible, por lo que las regiones sólo se enteran de su agotamiento cuando se rechazan los ingresos de solicitudes.

2.3 Eficacia y Calidad

Se logra el objetivo de incorporar a los jóvenes al mercado laboral en diferentes sectores económicos. Este proceso ha ido adquiriendo una cobertura nacional.

El número de aprendices contratados aumentó en un 288% entre 1998 y 2000, alcanzando los 1.447 jóvenes contratados en este último año. El porcentaje de aprendices respecto del universo total de jóvenes desocupados¹ no llega al 1% en ningún año, coexistiendo este programa junto con otros programas sociales dirigidos a los mismos participantes y de nivel capacitación similar.

El número de empresas participantes aumentó de 19 a 272 empresas entre 1998 y 2000.

La duración promedio de los contratos ha ido bajando desde un promedio de 9,6 meses el año 1998 hasta los 5,5 meses en el año 2000, lo que atenta contra la calidad del programa.

Los beneficiarios efectivos del programa logran insertarse en un trabajo, aún en años con una fuerte crisis del empleo nacional.

En relación a las remuneraciones promedio, en el año 1998 éstas estuvieron por sobre el Ingreso Mínimo Mensual, sin embargo en los dos años siguientes experimentaron una disminución tendiendo a igualarse con el Ingreso Mínimo en el año 2000.

La focalización del programa es adecuada dado que todos los beneficiarios del programa corresponden a jóvenes desocupados entre 15 y 21 años (hasta 24 años en caso de los discapacitados), sin embargo no se tiene la información desagregada entre discapacitados y no discapacitados, ni tampoco por niveles educacionales, ni sexo.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha aumentado en el período 1998-2000, pasando desde un 75,8% en 1998 a un 100% en 2000.

Los aportes de las empresas han disminuido en el período 1998-2000, pasando en el componente de remuneraciones desde un 69% en el año 1998 a 67% en el año 2000; y en el componente enseñanza relacionada de 66% en 1998 a 5% en el año 2000. Lo anterior debido, principalmente, al aumento de pequeñas empresas participantes y a la menor duración de los contratos de los aprendices.

Eficiencia

Los gastos administrativos en el período 1998-2000 alcanzan un promedio de 6,2% del gasto total, observándose un descenso de éstos desde 6,4% en 1998 a 5,2% en 2000.

¹ Hay dos limitaciones en relación a esta medición, i)no está desagregado el N° de aprendices discapacitados; ii)No está la información de jóvenes desocupados para el tramo de 15 a 21 años, por lo que se consideró el tramo de 15 a 24 años.

El Costo total por aprendiz disminuyó en un 33% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$820.317 en este último año. Esta situación se debe principalmente a la reducción en la duración de los contratos de aprendizaje.

El Costo total por empresa disminuyó en un 82% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$4,3 millones en este último año. Esta disminución se debe a una mayor participación de empresas de menor tamaño en el programa con un menor número de aprendices por empresa.

El Costo total de la enseñanza relacionada por hora-aprendiz aumentó en un 453% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$2.390 en este último año. Este monto es mayor que el costo por hora-participante de otros programas sociales del SENCE dirigidos a la misma población objetivo y que entregan un nivel similar de cualificación, tales como Chile Joven (\$1.757) y Formación en Oficios (\$1.556). Si bien no hay claridad respecto a la explicación del aumento de estos costos, los antecedentes llevan a señalar que se debe al reducido tamaño de los cursos, y a la falta de incentivos para que los proveedores de enseñanza relacionada cobren tarifas menores, lo que hace que éstos tiendan a aprovechar el máximo del subsidio por aprendiz (10 UTM).

Dado que existe una diversidad de programas de capacitación dirigidos a la misma población objetivo, esto tiene ventajas al brindar múltiples opciones a los usuarios, pero no hay claridad respecto a si los beneficios de una oferta variada compensan los costos de dispersar pocos recursos en muchos programas. Estos costos tienen que ver con "economías de escala", la eventual confusión a que pueden ser llevados los usuarios y especialmente el mercado de trabajo, por la diversidad de certificados de capacitación que circulan.

Hay un potencial de economía en las actividades de promoción del Programa, si éstas se comparten con los organismos de capacitación.

No se identifican actividades prescindibles.

2.5 Aspectos Innovadores

Destaca el vincular de forma simultánea el desempeño de jóvenes aprendices en un puesto de trabajo con el proceso de enseñanza relacionada, asegurando la pertinencia del mismo.

2.6 Principales Recomendaciones (*)

2.6.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Se propone introducir dos indicadores de eficacia del propósito que permitan conocer la continuidad del aprendiz en el puesto de trabajo y su remuneración cuando el programa finaliza. El enunciado de los indicadores es el siguiente:

- Relación de la remuneración promedio postaprendizaje y el Ingreso Mínimo Mensual; y
- Relación entre los aprendices que continúan trabajando en la empresa y el total de aprendices que participaron en el Programa.

2. Planificar un sistema permanente y selectivo de seguimiento del programa por parte del SENCE, seleccionando sectores cuyo desempeño ofrece dudas o no se tiene información.

3. Estudiar estrategias y metodologías de estímulo para que pequeñas empresas se asocien para que sus aprendices reciban la enseñanza de OTEC prestigiosas. De este modo a esas entidades de capacitación les puede resultar económicamente interesante trabajar con aprendices agrupados, a la vez que disminuiría el costo respecto de capacitar en forma individual.
4. Estudiar la factibilidad de modificar el actual sistema de postulación de las empresas al programa, cambiando el criterio de "atender al que llega primero", por otro que asigne los fondos a las regiones donde exista mayor demanda y distribuya los recursos durante el año. En este último caso, la propuesta es establecer un monto presupuestario susceptible de comprometer en, al menos, dos períodos por ejemplo, enero y julio de cada año. De esta manera se posibilitaría que más empresas participen y no tengan restricciones por factores de la temporalidad de su actividad.
5. Mantener la rigurosidad en el cumplimiento de la proporción mínima de 15% de la enseñanza relacionada respecto de la duración del contrato, estableciendo un estándar mínimo de horas de capacitación y formación para los aprendices.
6. Estudiar la configuración de un sistema de control o autocontrol de los costos de la enseñanza relacionada, como: (i) la regulación del costo por hora-aprendiz con base en estándares; (ii) la asignación de los subsidios mediante licitaciones periódicas considerando condiciones de elegibilidad que incluyan los costos unitarios entre los criterios de evaluación de las postulaciones, o (iii) el fortalecimiento del sistema de "costos compartidos" entre el Estado y las empresas que incentive a éstas a velar por la economía en los gastos de enseñanza relacionada.
7. Crear un sistema de consulta en línea de las direcciones Regionales que les permita conocer oportunamente los saldos presupuestarios del Programa.
8. Evaluar si conviene mantener la actual diversidad de programas de capacitación para jóvenes o concentrar esta oferta formativa en uno o dos programas. La primera opción se adecua mejor a condiciones de demanda heterogéneas, pero puede implicar mayores gastos administrativos para el SENCE, especialmente si tiene que manejar muchos programas que funcionan en pequeña escala.
9. Deben establecerse precauciones para evitar la potencial deserción de los jóvenes del sistema escolar que pudiera provocar el programa. Se proponen dos alternativas: (i) Modificar en el objetivo del propósito, los rangos de edades de los jóvenes susceptibles de participar como aprendices, a los 18 y 24 años; o (ii) establecer que el horario de la jornada laboral no impida a los jóvenes continuar sus estudios en la enseñanza vespertina.

2.6.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales

1. Ampliar las actividades de monitoreo del SENCE en las empresas y organismos de enseñanza relacionada, para verificar que la ejecución de los contratos de aprendizaje se ajusta a las condiciones en virtud de las cuales fueron aprobadas.

(*) La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

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

JUNIO 2001



GOBIERNO DE CHILE
SENCE

ORD.(CAP.)N° 0669

ANT.: Informe Final del 8 de mayo del 2001,
C-125/01, preparado por Panel de
Evaluación al Programa de
Contratación de Aprendices del
Servicio Nacional de Capacitación y
Empleo, SENCE.

MAT.: Remite Informe y respuesta
institucional al Informe Final.

Santiago, 30 MAY 2001

**A : SR. MARCELA GUZMAN SALAZAR
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION
MINISTERIO DE HACIENDA**

**DE : ANDRES LASTRA B.
JEFE DPTO. DE CAPACITACIÓN EN EMPRESAS**

Por medio de la presente y en relación al Informe Final preparado por el panel de Evaluación al Programa de Contratación de Aprendices de fecha de 8 de mayo del presente año, hago llegar a Ud. nuestros comentarios y posición institucional.

En general consideramos que el Informe recoge las características del Programa de Contratación de Aprendices, señalando sus fortalezas y las oportunidades que institucionalmente debemos aprovechar para potenciar su operación. Ha permitido también, descubrir sus debilidades, fundamentalmente las relacionadas con el monitoreo y evaluación del post proceso de los jóvenes aprendices, lo cual esperamos resolver dentro de este año, implementando medidas que nos permitan mantener información actualizada sobre la cantidad de estos que permanecen en sus trabajos originarios o sustitutos.

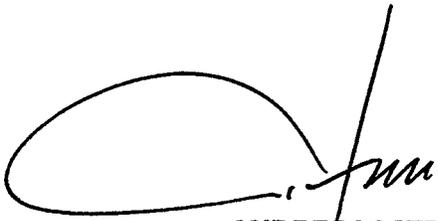
Creemos necesario señalar que no compartimos la afirmación a que el panel hace referencia respecto del peligro potencial que representaría el aumento de la cobertura del programa por cuanto esto podría constituirse en un factor que alentaría la deserción escolar. Al respecto cabe señalar, que el Ministerio de Educación provee una serie de servicios a aquellos jóvenes que por razones socioeconómicas deben desertar del sistema educacional diurno, ofreciendo una serie de alternativas para la consecución de los estudios. En todo caso, resulta importante señalar que el Programa de Contratación de Aprendices, da cuenta de aquellos jóvenes, solo en la medida que estos ya han desertado del sistema educacional, por lo que a nuestro entender, mas que una amenaza representa una fortaleza que exista un mecanismo que permita a estos, vincularse con el mundo productivo,

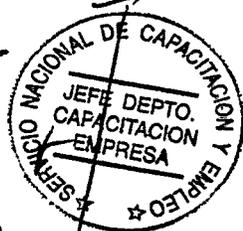
mediante la existencia de un subsidio a la contratación de aprendices, antes que integrarse a grupos marginales.

Respecto del desempeño de los Organismos Técnicos de Capacitación y la necesidad de incorporar cada vez más, elementos que garanticen la calidad de los servicios que estos proveen, con especial énfasis en el Programa de Contratación de Aprendices, cabe señalar el importante esfuerzo que esta realizando el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, para construir una norma de calidad para los OTEC, lo que permite afirmar que en un horizonte de tiempo de 3 años, solo podrían actuar respecto de ciertos programas financiados desde el estado, Organismos que cuenten con esta certificación.

Aprovecho la oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición a lo largo de todo el proceso evaluativo el Panel y por su intermedio agradecer el esfuerzo para construir el Informe Final del Programa de Contratación de Aprendices.

Sin más que agregar se despide atentamente de Ud.


ANDRES LASTRA BRAVO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CAPACITACIÓN EN EMPRESAS



MDD/RAC/rac

Distribución.

- ✓ Interesado.
- ✓ Dirección Nacional
- ✓ Unidad de Auditoria – Sence
- ✓ Capacitación
- ✓ Of. de Partes