

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

***“EVALUACIÓN COMPREHENSIVA
DEL GASTO”
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN
Y EMPLEO (SENCE)***



INFORME FINAL

Santiago, Diciembre 2003

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

***“EVALUACIÓN COMPREHENSIVA
DEL GASTO”
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN
Y EMPLEO (SENCE)***



RESUMEN EJECUTIVO

Versión Final

Santiago, Diciembre 2003



RESUMEN EJECUTIVO



I DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

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.

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
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	ADMINISTRACIÓN FRANQUICIA TRIBUTARIA	1,2,3		- Empresas que tributan en primera categoría - 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) - 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	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 Barrio	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 8º 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			
Programa Transferencias al Sector Público	-Soldados conscriptos de las FF.AA. (Ejército, Marina y Aviación) y de Orden (Carabineros) -Niños de la Fundación Niño y Patria (dependiente de Carabineros) -Jóvenes en situación irregular (SENAME) -Personas sujetas a medidas alternativas a la reclusión (Gendarmería).			
APOYO A LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN LABORAL	1, 3		- Municipalidades del país - 225 OMIL con convenio SENCE-Municipalidad (AÑO 2002)	
PROGRAMA PROEMPLEO			-Empresas que contraten a personas cesantes y que sean contribuyentes de Primera categoría -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		Experiencias demostrativas de articulación de capacitación y nivelación de estudios Experiencias demostrativas de competencias de empleabilidad y Experiencias demostrativas de competencias laborales Infoalfabetización Digital Sistema de Información del Mercado Laboral Aseguramiento de la calidad de las ofertas de capacitación (Norma Chilena de Calidad OTEC).	Jóvenes y adultos que no hayan completado su escolaridad. Personas participantes en educación de adultos y en programas de desarrollo de competencias laborales Personas participantes en educación de adultos y en programas de desarrollo de competencias laborales Personas que buscan desarrollar su carrera laboral, que buscan empleo y/o que buscan información para decidir sobre opciones de formación, capacitación y certificación. 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.

Fuente: Elaboración Propia

1.5 Productos Estratégicos

Producto Administración de la Franquicia Tributaria

Los trabajadores que pertenecen a las empresas que tributan en Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, pueden acceder al beneficio de la capacitación, mediante un subsidio del gobierno 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 de aplicación son las siguientes:

- Pueden participar de él, 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.



Producto Capacitación en Empresas:

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

Este 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 del Programa, 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. 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 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 75 UTM

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 (pero no la institución), 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 trabajadores 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, una 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
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)¹
8. Programa Lirquén
9. Programa de Transferencias a entidades públicas (FF.AA., SENAME, Fundación Niño y Patria Carabineros de Chile, Gendarmería)

Cabe señalar, que en el año 2002 el SENCE realizó un rediseño de sus 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 fue evaluado en este estudio a nivel de diseño. Su primera ejecución normal se realiza el año 2003, por lo que no fue posible evaluar sus resultados.

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 esta evaluación. El restante 45%² de los recursos, corresponden a los Programas Sociales (Chile Barrio, Becas y Transferencias al Sector Público), cuya ejecución se mantuvo para el año 2003.

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

Este Programa consiste en proporcionar un Servicio de asistencia técnica a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Se trata de 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. El objetivo de SENCE es diseñar, ejecutar y controlar acciones encaminadas a fortalecer la capacidad de gestión y cobertura de las OMIL, con el propósito de avanzar en la consolidación de un Servicio eficiente de empleo e intermediación laboral.

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 OMIL³.

¹ 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.

² Estos porcentajes se obtuvieron con base a los datos presupuestarios entregados por el SENCE.

³ 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.



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, 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.

1.6 Antecedentes Presupuestarios

El SENCE participa en un 0,5% considerando su presupuesto regular (M\$ 19.242.553). Sin embargo, al excluir el monto de las Prestaciones Previsionales (MM\$ 2.807.614), del presupuesto ministerial (MM\$ 3.847.670), la participación del SENCE aumenta a 18,5%. Se debe tener presente que el SENCE con su estructura operacional ejecuta un presupuesto mayor, por cuanto administra de forma extra presupuestaria, el Programa Pro Empleo ascendente a M\$16.203.496, y recursos del Tesoro Público, por concepto de la Franquicia Tributaria ascendentes a M\$111.278.670, todo lo cual totaliza el año 2002, M\$ 146.724.719 (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1 Fuentes y Usos de Recursos (M\$ 2003)

Fuentes de financiamiento	Ejecutado Año 2002 (M\$)	Participación (%)
Ingresos y Recursos Administrados Totales	146.724.719	100,00
Ingresos Presupuestarios SENCE	19.242.553	13,11
• Ingresos de operación	23.371	0,02
• Venta de activos	5.212	0,00
• Programa de Educación y Capacitación Permanente	1.185.547	0,81
• Otros Ingresos	71.197	0,05
• Aporte fiscal libre	13.650.664	9,30
• Saldo inicial de caja	4.306.562	2,94
Ingresos Extra Presupuestarios	16.203.496	11,04
• Programa Pro Empleo	9.247.435	6,30
• Saldo inicial de caja Pro empleo	6.956.061	4,74
Recursos en Administración Tesoro Público	111.278.670	75,84
• Franquicia Tributaria	111.278.670	75,84
Usos de Recursos	Ejecutado Año 2002 (M\$)	Participación (%)
Gasto total movilizado	146.724.719	100,00
Gastos propios SENCE	19.242.553	13,11
• Gastos en personal	2.426.154	1,65
• Bienes y Servicios de consumo	1.151.319	0,78
• Transferencias corrientes	11.374.499	7,75
• Inversión Real	89.717	0,06
• Saldo Final de Caja	4.200.864	2,86
Gastos Extra Presupuestarios	16.203.496	11,04
• Administración pro empleo	336.740	0,23
• Capacitación Pro empleo	335.724	0,23
• Bonificaciones Pro empleo	12.672.605	8,64
• Saldo Final de Caja pro empleo	2.838.426	1,93
Recursos en Administración Tesoro Público	111.278.670	75,84
• Franquicia Tributaria	111.278.670	75,84

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de ejecución semestral 2002, Ministerio de Hacienda, DIPRES y Anuario Estadístico SENCE 2002.



El SENCE financia sus acciones básicamente con recursos de origen fiscal, lo cual también se aplica a la administración extra presupuestaria y de recursos fiscales franquiciados por capacitación.

En el Cuadro 2, se muestra el presupuesto SENCE vigente y su ejecución presupuestaria para el año 2002:

Cuadro N° 2: Presupuesto SENCE de Ingresos y Gastos año 2002 (M\$ 2003)

<i>Clasificación Económica</i>	Presupuesto Vigente M\$	Ejecutado M\$	Ejecución %
Ingresos	20.788.232	19.242.553	92,56
Ingresos de operación	32.733	23.371	71,40
Venta de activos	1.065	5.212	489,62
Transferencias	1.185.547	1.185.547	100,00
<i>Programa de educación y Capacitación Permanente</i>	1.185.547	1.185.547	100,00
Otros Ingresos	62.911	71.197	113,17
Aporte fiscal libre	15.199.414	13.650.664	89,81
Saldo inicial de caja	4.306.562	4.306.562	100,00
Gastos	20.788.232	19.242.553	92,56
Gastos en personal	2.426.861	2.426.154	99,97
Bienes y Servicios de consumo	1.319.868	1.151.319	87,23
Transferencias corrientes:	16.824.878	11.374.499	67,61
Sector Privado	14.378.795	10.258.216	71,34
- Salas cuna y/ Jardines Infantiles	15.196	13.479	88,70
- A organismos internacionales	4.045	3.818	94,38
- Becas	8.303.574	6.277.836	75,60
- Seguros	103.257	86.861	84,12
- Subsidio Directo MYPE	2.170.416	1.159.262	53,41
- Planes de Aprendizaje	674.004	518.992	77,00
- Capacitación Especial de Jóvenes	2.025.831	1.277.510	63,06
- Estudios y acciones experimentales	63.778	30.764	48,24
- Programa Reversión Laboral	908.106	813.462	89,58
- Programa Fortalecimiento OMIL	110.587	76.229	68,93
Transferencia a organismos Públicos	30.975	30.975	100,00
- Subsecretaría del Trabajo	30.975	30.975	100,00
Transferencia a otras entidades Públicas	2.415.108	1.085.308	44,94
- Programa de becas	369.652	369.652	100,00
- Programa Certificación Competencias Laborales	689.588	382.151	55,42
- Programa de Fiscalización	170.321	79.724	46,81
- Programa de Educación y Capacitación Permanente	1.185.547	253.781	21,41
Inversión Real	95.306	89.717	94,14
Operaciones Años anteriores	2.065	0	0,00
Saldo Final de Caja	119.254	4.200.864	3.522,63

Fuente: Informe de ejecución semestral 2002, Ministerio de Hacienda, DIPRES



II RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño Estratégico del Servicio

En la práctica, 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. Así por ejemplo, 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:

- El producto Franquicia Tributaria, está alineado principalmente con el objetivo estratégico de cobertura planteado por el SENCE.
- El producto Capacitación en Empresas (Programa MYPE-FONCAP⁴ y Programa Aprendices), posee una consistencia baja con los objetivos estratégicos SENCE, tal como ellos están definidos.
- 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.

⁴ 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.



Producto Franquicia Tributaria

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

- a) Define claramente el universo de sus beneficiarios potenciales: empresas que tributan en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta y sus trabajadores.
- b) Posee diversos mecanismos orientados a estimular y otorgar mayores beneficios a los segmentos de trabajadores y empresas de menores recursos, los que introducen un criterio de equidad en la distribución del beneficio. A nivel de los trabajadores, ello, se traduce en el financiamiento escalonado por nivel de renta (menor renta, mayor subsidio). A nivel de empresas, se garantiza un piso de 13 UTM como subsidio anual para empresas cuyo 1% de planilla de remuneraciones no supera dicha cifra.
- c) A nivel de diseño, el instrumento incorpora adecuadamente un estímulo de bonificación adicional de un 20% de la hora de capacitación por alumno, si las acciones de capacitación se enmarcan en Planes de Capacitación elaborados por los Comités Bipartitos (trabajadores/empresarios).
- d) Desde el punto de vista del 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); 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, por el cual un tercero (ej. banco, OTEC, OTIC), financia la capacitación inmediata, recibiendo un mandato por parte de la empresa, que lo faculta para cobrar con posterioridad el subsidio (vía Tesorería), en la próxima operación renta.
- f) El diseño del producto incluye como mecanismo básico de control de calidad, la acreditación ex – ante de los cursos y acciones de capacitación.

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. Sin embargo, la productividad de la empresa depende de múltiples factores y será probablemente lo más difícil de medir como resultado deseado del producto. En tanto, el mejoramiento en el capital humano y competencias del trabajador (que ocupará en la empresa que lo capacitó u otra) sí constituyen elementos más factibles de evaluar como resultado del programa. Cabe entonces observar que, 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 este, 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 en los dos últimos requerimientos definidos. En efecto:

- 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 ingresos⁵. Evidentemente, una mayor focalización del subsidio, dependerá de la opción de política pública

⁵ 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



que se desee tomar, sea hacia un modelo de subsidio más progresivo y focalizado según los ingresos del trabajador, otro que defina como sujetos de beneficio del 100 % del subsidio a una amplia proporción de los trabajadores (como el modelo actual), o un modelo intermedio⁶.

- 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 piloto⁷.
- 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 el aseguramiento de la calidad del producto descansa no sólo en una adecuada medición y estimación de la calidad ex post sino en el diseño de incentivos adecuados para reducir posibles abusos y premiar los aportes y estándares que reflejen calidad⁸.
- El producto no cuenta con algún sistema que permita verificar el incremento de productividad en la empresa que recibe el beneficio, cuestión que no es factible de abordar para cada empresa beneficiaria y que, en el mejor de los casos, podría ser abordada a través de una evaluación de impacto general del producto. Sin embargo, tampoco parece aconsejable que el Servicio enfoque los resultados del producto en los incrementos de productividad de las empresas, en vez de centrarlos en los resultados de la capacitación sobre la calificación, competencias e incremento del capital humano de los trabajadores beneficiados.
- 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 Impuestos Internos. En 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, en cuyo caso lo que se administra no es descuento tributario, sino derechamente el pago de un subsidio a la capacitación. Por otra parte, en el universo de pagos que involucra la Franquicia, en los hechos se transforma a Impuestos Internos en una entidad verificadora de acciones de capacitación cuando en ausencia de sistemas de regulación suficientes, se observan inconsistencias e irregularidades en los contribuyentes.

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

El producto Capacitación en Empresas, presenta consistencia con los beneficiarios definidos. En efecto, el producto posee 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

subsidio vía Franquicia Tributaria. De acuerdo a esta realidad, obviamente se puede pensar en un escenario de mayor focalización del beneficio, considerando, por ejemplo que un 32% de los trabajadores se ubica en rentas imposables bajo los M\$ 150.

⁶ 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.

⁷ 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. Hasta la fecha, se han sometido a esta norma, en forma voluntaria más de 340 OTEC.

⁸ Para acotar el problema de gasto de mala calidad (cuya productividad es menor al gasto total), sería necesario establecer, al igual que en el caso de los seguros, controles tanto por el lado de la demanda y como por el lado de la oferta. Los primeros se refieren a la necesidad que todos los programas tengan copagos (nunca debe financiar 100% por el SENCE) y los segundos a que tiene que haber una fiscalización ex post. Se puede afirmar que en la actualidad estos controles son muy débiles, con el consiguiente aumento del gasto de mala calidad. Es preocupante ver en ese contexto que el copago de la Franquicia Tributaria ha ido bajando de 28% (1998) al 13% (2002) por el incremento de empresas que tienen o muy bajo copago o cero copago. La inexistencia de copago (se recibe el subsidio gratis) no es conveniente como modelo porque no operan controles e incentivos al buen uso del producto, y se generan riesgos de abuso. En las tendencias globales se observa una caída significativa en la participación del copago, y bajo la lógica señalada, un aumento del riesgo en el uso del producto.



determinadas: (a) MYPE FONCAP: empresas con ventas menores a 13.000 UTM, tributando en primera categoría, y con antigüedad mínima de 18 meses; (b) Planes de Aprendizaje: jóvenes desocupados de 15 a 21 años, desocupados, que son contratados como aprendices en empresas que tributan en primera categoría.

En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios, las empresas que cumplen los requisitos acceden al Programa por orden de postulación, sin existir sistemas 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 un criterio práctico de selección.

En el diseño de los subproductos, se observa la aprobación (certificación ex-ante), del SENCE respecto de 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. Esta redefinición se generó a partir de un estudio realizado por el SENCE, el cual presentó un diagnóstico que se considera adecuado a nivel de diseño. Se coincide con las debilidades identificadas sobre este producto, y se considera adecuada la nueva modalidad de gestión de los Programas Sociales. No obstante, se deberá realizar una evaluación de su funcionamiento cuando esté completamente implementado. En consecuencia, la presente Evaluación Comprehensiva, definida para la realidad del Servicio al año 2002, se encuentra con un escenario de cambio significativo respecto de este producto

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, planteó las siguientes ventajas y desventajas:

- Como ventaja de diseño, se observa la realización de subprogramas con soluciones "a medida" de variados segmentos poblacionales, que presentan problemáticas y realidades específicas. De esta forma, las poblaciones - objetivo de cada uno de los programas se encuentran bien acotadas, y de acuerdo a esta definición las direcciones regionales del SENCE seleccionan las propuestas de cursos (producto final que reciben los beneficiarios) 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 productos 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 observa la complejidad y costos de gestión a asumir por la heterogeneidad de programas; la generación de dependencias 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 de la Institución en quienes deben ser sus beneficiarios finales.



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. En efecto, el SENCE, por medio de sus Direcciones Regionales, debe proporcionar asistencia técnica a todas las Oficinas Municipales de Información Laboral que se constituyan para tal efecto. Las Direcciones Regionales deberán entregar orientación, apoyo informativo y por medio de iniciativas específicas, apoyo en equipamiento y en capacitación al personal municipal que se encuentra asignado a las OMIL.

No obstante lo anterior, los problemas de fondo en el 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, y en este ámbito se presentan actualmente diversos desafíos al Servicio: implementación de sistemas de información de intermediación laboral, requerimientos de la implantación del seguro de cesantía, bolsa electrónica de trabajo⁹.
- Los convenios firmados entre el SENCE y las municipalidades en el marco del programa SENCE-OMIL, no garantizan el estándar de desarrollo (asignación de recursos, personal, equipamiento), con 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 mayores duplicidades entre los productos de Servicio y otros de entidades públicas o privadas. Las excepciones son: (a) la posible duplicación entre las Becas OTIC y los Programas Sociales SENCE, y (b) posibles duplicidades entre subprogramas del Producto Programas Sociales ^{10,11}

Se identifica un nivel de complementariedad relevante entre los productos SENCE Franquicia Tributaria – Planes de Aprendizaje - Proempleo. 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.

⁹ 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.

¹⁰ Cabe reiterar que los Programas Sociales SENCE se encuentra en rediseño a partir del año 2002. No obstante, la posible duplicidad entre los Programas Sociales SENCE y las Becas OTIC se mantiene, en tanto, las posibles duplicaciones entre Programas Sociales corresponden a la situación vigente en 2002.

¹¹ 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 implementado 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.).



2.2 Aspectos de Gestión

Al año 2002, el SENCE contaba con un presupuesto ejecutado de MM\$ 19.242,55 (pesos 2003), lo que representa el 0,50% del presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, si se omite del presupuesto ministerial la partida de Prestaciones Previsionales (MM\$ 2.807.614), se tiene que la participación del Servicio en el presupuesto del Ministerio aumenta al 18,5%.

Al considerar los recursos extra presupuestarios que SENCE administra por concepto de Franquicia Tributaria (MM\$ 111.278,67) y PROEMPLEO (MM\$ 13.365,07), el volumen presupuestario que gestiona directa e indirectamente el Servicio asciende a los **MM\$ 146.724,72**

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° 3:
 MONTO (M\$ 2003) EJECUTADO POR PRODUCTO ESTRATEGICO EN EL AÑO 2002

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

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas SENCE. 2003

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 FONCAP, la cual se debiese observar con facilidad, pues su existencia obedece al marco legal de SENCE.

Desde el punto de vista de la administración financiera contable de SENCE, la aplicación del sistema de contabilización por Centros de Costos en base a centros de responsabilidad que se pretende tener operando el año 2005, facilitará la comprensión y desagregación de la información asociada a cada programa y/o tarea que se realice, por lo cual un adecuado desempeño en ese sentido resulta complementario a la estructura del presupuesto como herramienta de gestión.

La ejecución del presupuesto de la Institución presenta desajustes desde la formulación del presupuesto inicial, al vigente¹² y a su ejecución final en el periodo anual. Es así como las variaciones en el presupuesto inicial y vigente en los últimos 4 años presentan variaciones que oscilan entre un 15,34% en el año 1999 y un 28,16% en el año 2002.

¹² El presupuesto vigente en este caso es igual al presupuesto final año 2002



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° 4:
Variación (%) Presupuesto Inicial versus Vigente. Periodo 1999 a 2002. (M\$ 2003)

Año	Presupuesto Inicial M\$	Presupuesto Vigente 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. Del análisis realizado en este estudio, se desprende que la baja ejecución presupuestaria que presentan los Programas Sociales, se explica por las siguientes razones: Primero, 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 de la Institución, situación que obliga a realizar ajustes entre los presupuesto iniciales y vigentes; Segundo: 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° 5:
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTO VIGENTE (M\$ 2002)
POR PRODUCTO ESTRATEGICO DEL SENCE

Productos estratégicos	Presupuesto Vigente Año 2002	Ejecución	%
		2002 M\$	Ejecución
MYPE FON CAP	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

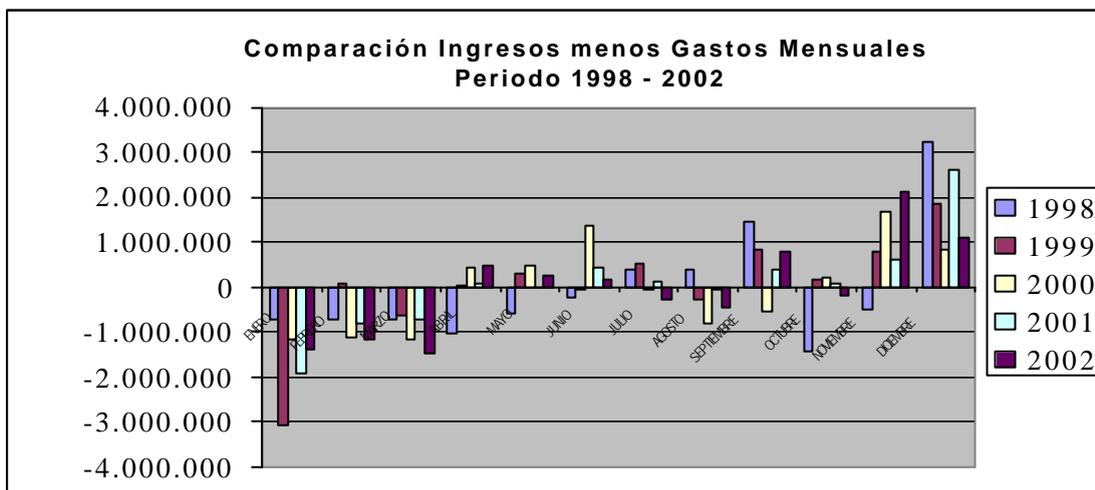
Adicionalmente, al revisar los flujos de Ingresos y Gastos que ocurren en el periodo anual se ratifica que ellos presentan una desarticulación, por cuanto no se observa una coherencia entre los ingresos y los gastos mensuales realizados, lo que provoca la existencia de saldos de caja elevados, lo que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

Cuadro N° 6
Ejecución Presupuestaria del Gasto Anual SENCE 2000- 2002
Según Clasificación Económica (M\$ año 2003)

GASTOS	2000	2001	2002
Gastos en Personal	2.261.385	3.439.104	2.426.154
Bienes y Servicio de Consumo	838.253	1.691.431	1.151.319
Transferencias Corrientes	12.721.556	16.589.720	11.374.499
Inversión Real	47.008	202.841	89.717
Saldo Final de Caja	3.770.618	6.619.383	4.200.864
TOTAL	19.638.820	28.542.479	19.242.553

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

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



Fuente: elaboración propia, base 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

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 del servicio. Sin embargo, se aprecia que 50 de ellas concentran el 25,52% de la inversión pública y el 33,71% 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.



**CUADRO N° 7:
 INVERSION PÚBLICA (\$ 2003)
 TOTAL, PARA LAS 50 OTEC QUE TIENEN EL MAYOR MONTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EN CAPACITACIÓN
 EL AÑO 2002**

Detalle	Numero de trabajadores capacitados año 2002	Inversión Pública Año 2002 MM\$ (en \$ 2003)
50 OTEC con mayor inversión pública en capacitación	285.507	20.419
Inversión Pública Total año 2002	846.870	80.003
Participación en el total	33,71%	25,52%

Fuente: Anuario Estadístico SENCE 2002

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

- Existe un amplio número de empresas inscritas en las distintas regiones
- 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
- 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.

En relación a lo anterior, cabe señalar que la iniciativa de SENCE de implementar un proceso de certificación de calidad para las OTEC, la que se encuentra en etapa de aplicación inicial y perfeccionamiento, contribuye 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 43,05% de la inversión pública y el 55,32% de la inversión privada por concepto de Franquicia Tributaria, lo que involucró al 53,42% del total de los trabajadores capacitados dicho año, el 44,82% del total de horas de capacitación y el 28,99% de las empresas demandantes de servicios de capacitación.

**CUADRO N° 8:
 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	44,82
Trabajadores capacitados (N°)	394.485	452.385	846.870	53,42
Total Empresas (N°)	82.755	33.791	116.546	28,99
Inversión Pública (En mill. de \$)	44.128,84	33.356,82	77.485,66	43,05
Inversión Privada (En mill. de \$)	8.147,94	10.088,23	18.236,17	55,32
Inversión Total (En mill. de \$)	52.276,78	43.445,05	95.721,83	45,39

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, por cuanto es de una magnitud cercana 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.

Como una forma de facilitar la liquidez para el financiamiento de la capacitación, el Estado habilitó y promovió el uso de un mandato por el cual un tercero (banco, OTEC, otro), financia la capacitación y recibe el mandato para recuperar su inversión con la devolución tributaria del año siguiente. 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 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 correspondiente¹³. 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.

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 fueron:

- Los cursos deben ser informados con al menos 24 horas de anticipación a su inicio, y la actividad de capacitación lleva una duración promedio de 113 horas por acción de capacitación sobre la base de datos SENCE anuario 2001, 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 lo que se suma un bajo número de personas en esta tarea.
- La fiscalización SENCE está prácticamente ausente en las regiones. Una excepción la constituye la región metropolitana que dispone de 7 fiscalizadores, que logran visitar aproximadamente 4 empresas día como máximo, con lo se cubren sólo el 1% del universo a fiscalizar.
- 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 \$197.522.207, constatándose que la ausencia de fiscalización en el sistema de capacitación vía franquicia permite una fuga de recursos que están siendo defraudados y que requieren de una acción que resulta necesaria y rentable para el erario nacional.

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. Sin embargo, se trata más bien de una verificación de aspectos administrativos, y 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. La necesidad imperiosa de vincular en línea información de Impuestos Internos (ventas e información del contribuyente) con las bases de datos SENCE de capacitación, ilustra este punto.

¹³ 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.



2.3 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 y el 2002 el gasto en este producto se incrementó en un 83% (de MM\$ (2002) 58.920 a MM\$ (2002) 107.775) y el número de capacitaciones franquiciadas 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% hasta casi duplicarse en el 2002 llegando a un 19,2%. 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). Las tasas de incorporación fueron particularmente fuertes en los años 2001 y 2002.

La mayor cobertura y masificación del Programa de la FT ha sido un objetivo explícito del Servicio, y los datos avalan su cumplimiento. A fines de 1999, el SENCE estableció como meta lograr capacitar a 565.000 trabajadores vía Franquicia Tributaria para el año 2000, y logró una capacitación de 620.235 trabajadores. Esta expansión, fue promovida a través de la inversión realizada por el SENCE para informar sobre el sistema, que hasta antes del año 2000 era significativamente menos conocido. 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%. A su vez, la información revela que particularmente en el segmento de la micro empresa el uso del beneficio ha implicado recurrir al mecanismo del Mandato¹⁴ para financiar la capacitación (un 74% de las micro empresas que solicitaron el crédito, utilizaron el mandato).

De acuerdo a información 2003 del SII, un 79 % de los contribuyentes que solicitan el beneficio de la FT son personas naturales (y el restante 21% personas jurídicas). A su vez, el 94 % de los empleadores personas naturales a que están solicitando el subsidio FT sólo pagan 1 mes al año de cotizaciones previsionales al beneficiario de la capacitación. Si bien esto no transgrede la normativa, a todas luces 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, lo que idealmente implica una situación de mayor estabilidad y permanencia del personal. A su vez, esta situación plantea la interrogante de en qué medida se está usando el beneficio en forma irregular y eventualmente dolosa. A su vez, 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, también 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 producto Franquicia Tributaria posee como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y la productividad de la empresa, lo que sin embargo no se define claramente, y en la práctica resulta muy poco factible de medir. El SENCE posee algunas estimaciones de impacto, las que sin embargo adolecen de debilidades metodológicas (diseño de grupos de control) y en definitiva no arrojan estimaciones que bajo significancia estadística comprueben un impacto del Programa y su rentabilidad social. A su vez, el producto Franquicia Tributaria, no cuenta con estudios de calidad y satisfacción de usuarios (empresas, trabajadores).

¹⁴ El mandato es un contrato por el cual una empresa que utiliza la Franquicia Tributaria, cede a un tercero (Banco, OTIC, OTEC, otro) el cobro del beneficio tributario al año siguiente, a cambio de la entrega del financiamiento inmediato de las acciones de capacitación por parte del referido tercero.



Es importante señalar que la medición de la calidad del producto, cobra especial relevancia en el caso de la FT, dados los recursos fiscales involucrados para su ejecución y la importancia estratégica para el desarrollo económico y social del país. En tal sentido, resulta relevante contar con procesos de medición y aseguramiento de la calidad referidos a diversos aspectos de la gestión y provisión del producto, principalmente:

- *Certificación de Calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)*: la que se está desarrollando actualmente en forma piloto
- *Certificación ex - ante de calidad de los cursos*: Existente en la actualidad a través de la acreditación SENCE. No se cuenta con evaluaciones de calidad de este sistema.
- *Certificación ex - post de calidad de los cursos*: Actualmente no existe un sistema operando, y en el marco del Programa Chile Califica se está elaborando un diseño para un sistema de certificación de competencias laborales que cumpliría un rol directamente funcional en este aspecto.
- *Medición de satisfacción de usuarios empresas y trabajadores*: Actualmente no existe un sistema que opere para estos fines.

En términos porcentuales, 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 1998¹⁵.

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

Respecto del Programa MYPE FONCAP los principales resultados obtenidos son los siguientes:

- (a) 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. Cabe agregar que en el tiempo la cobertura del Programa ha decrecido considerablemente
- (b) 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%).
- (c) Los estudios disponibles estiman que un 93% de los beneficiarios del Programa eran dueños de la empresa, y que a su vez en este grupo un 41% posee E. Media, un 33% Educación Superior y el 24 % E. Básica. En promedio, en las empresas muestreadas trabajaban 2,7 trabajadores.
- (d) 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 los demandantes, esto es, las empresas¹⁶.
- (e) 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.
- (f) En el período 1998-2002 el gasto por participante se incrementó en un 175 %, 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), dado que el costo por hora sólo ha experimentado un leve aumento (17% en el período¹⁷). El aumento de horas, ha

¹⁵ Véase Nota al pie N° 8 respecto de los riesgos asociados a la baja o inexistencia del copago.

¹⁶ 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.

¹⁷ De \$ 2.884 a \$ 3.368 (en pesos del 2002).



- respondido a decisiones institucionales que han buscado establecer una capacitación más prolongada a los beneficiarios¹⁸.
- (g) Acompañado a lo anterior, en los años 1999 y 2002, también se produjo una disminución en el promedio de beneficiarios por empresa. Así, se observa una 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.
 - (h) 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.

Respecto del Programa Planes de Aprendizaje los principales resultados obtenidos son los siguientes:

- (a) Se trata de un Programa con una cobertura muy pequeña, beneficiando en el año 2002 a 1.525 personas (de 300 empresas), contando con una cobertura del 0,8 % del grupo potencial de beneficiarios.
- (b) El Programa cuenta con evaluaciones de resultados 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 práctica¹⁹.
- (c) De acuerdo a los estudios referidos, el Programa es valorado por sus beneficiarios, los que relevan 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.
- (d) El Programa es prácticamente financiado en partes iguales entre el gasto SENCE y el aporte de las empresas participantes, lo que sin duda constituye una fortaleza de la iniciativa.

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 determina anualmente según diversos criterios como la ejecución histórica, propuestas elegibles técnicamente, niveles de cesantía juvenil, diagnósticos regionales o situaciones contingentes

Tampoco existen criterios de discriminación por sexo (salvo el Programa específico de Mujeres), encontrándose diferentes distribuciones en cada programa, pero sin una clara preponderancia de uno u otro sexo.

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 sistema de seguimiento que maneja la Institución a nivel central, cuenta con un poblamiento parcial de la ejecución de los cursos por parte de las oficinas regionales, lo que la hace inútil para efectos de realizar análisis representativos y completos de los datos.

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), tampoco

¹⁸ Para efectos de comparación, se puede considerar que, en promedio, los cursos ejecutados en el marco de la Franquicia Tributaria (año 2002) contemplaron 32,9 hrs. por participante.

¹⁹ Los datos provienen del documento: Estudio de Impacto Contrato de Aprendices. U. Adolfo Ibáñez. SENCE. 2002.



asegura que los beneficiarios sean de escasos recursos. No obstante, es posible esperar que por la naturaleza, temática y nivel 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.

El SENCE no tiene definida cuantitativamente las poblaciones potenciales, objetivo, ni metas para la mayoría de los programas sociales. Las poblaciones están definidas teóricamente, pero no cuantificada, es decir, no se indica cual es el número de alumnos potenciales que presentan la necesidad de capacitarse, ni el número de alumnos a quienes se quieren capacitar (objetivo), en un plazo definido, ni cual es la meta para determinado año. Los cupos o cursos son los que resultan con los recursos presupuestados.

Existen amplias diferencias en los costos unitarios por alumnos, que van desde los M\$ 121/alumno de las Becas individuales, M\$ 160/alumno del Programa Ordinario de Capacitación M\$ 246/alumno de las Transferencias al Sector Público, llegando hasta los M\$ 626/alumno del Programa Nacional de Becas Piloto, M\$ 717/alumno del Programa Especial de Jóvenes y los M\$ 4.4264 del Programa Lirquén. En el costo por curso también hay diferencias desde M\$ 880/curso en el Prog. de Becas Individuales, M\$ 2.525/curso en el PRORURAL, M\$ 2.662/curso en el Programa Ordinario, hasta valores de M\$ 56.146/curso Prog. Lirquén, M\$ 13.778/curso Prog. Nac. de Becas, y 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 \$ 19.875/hora del Prog. Chile Joven, \$ 20.212/hora del Prog. Mujeres Jefas de Hogar, hasta valores de \$ 30.349/hora del Prog. Ordinario de Capacitación, \$ 33.650/hora del Prog. Nacional de Becas Piloto, y \$ 2.630/hora del Prog. Lirquén. Lo anterior, sumado al hecho que una misma persona pueda postular a varios de ellos y que en 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 sobre el 90% de las personas conformes con los servicios entregados por las OTEC, como 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 bueno²⁰. No obstante esta situación es esperable para programas que son completamente gratuitos y que incluso consideran subsidios monetarios.

Las evaluaciones de impacto realizadas a algunos de los Programas Sociales, utilizan diferentes metodologías, algunas cuantitativas y otras cualitativas, lo que no permite compararlos entre ellos, ni compararlos en distintos años de ejecución.

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

El producto presenta indicadores básicos de eficacia y eficiencia que son favorables. 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 Programa posee un sistema de provisión directo, en que no participan agentes externos al SENCE. Cada Dirección Regional ejecuta las actividades de asistencia técnica, para los que recibe recursos específicos, desde el nivel central. Este sistema ha permitido incrementar la cobertura y disminuir los costos del programa.

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



El producto carece de indicadores de calidad pertinentes y de información que les permita su elaboración. No se ha realizado evaluaciones o estudios representativos (a nivel nacional), que permitan determinar los niveles de calidad del servicio prestado a las OMIL y cómo éstos han variado a través del tiempo. Se desconoce la opinión y grado de satisfacción de los beneficiarios (funcionarios OMIL), sobre la calidad del servicio prestado.

El Programa carece de información sistematizada y detallada de la gestión para el periodo anterior al año 2001. No cuenta con bases de datos históricas, ni con registros sistematizados.

Producto Proempleo

No existen criterios de focalización o distribución regional, no obstante, 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 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 cesante²¹. Por otra parte, las condiciones de jefes de hogar y de ser el único ingreso familiar, no son posibles de comprobar.

Se logró una buena cobertura mayor a la esperada por el programa, pues la meta gubernamental se cumplió en un 125% y 112% para los años 2001 y 2002 respectivamente, gracias a la gestión del servicio y al mayor aporte de las empresas.

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, con el 84% de las empresas dispuestas a participar nuevamente en el programa, y el 72% de los beneficiarios que calificó el Programa como "bueno" o "muy bueno"²².

El impacto del Programa también es positivo, con una proporción del 47% de personas que fue recontratada en la empresa una vez terminado el subsidio²³.

Se aprecia un creciente interés por el Programa por parte de las empresas, pues 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, resultó en \$2.680 y \$3.272, montos que se consideran adecuados comparados con el valor hora SENCE.

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

²² Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.

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



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, con el 51% de las empresas encuestadas que sugieren mejorar el sistema de reembolso, especialmente en su calidad y oportunidad²⁴.

Cerca de un cuarto de los recursos entregados se destinaron para capacitación, demostrando que si bien el Programa tiene un objetivo de disminuir la cesantía, no deja de lado la labor fundamental del SENCE de promover la formación de las personas para el trabajo.

2.4 Recomendaciones

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.

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 capacitados²⁵.
 - 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 un 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 SII²⁶.

²⁴ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez. 2002.

²⁵ Por ejemplo, certificación de competencias, evaluaciones ex post, evaluaciones de impacto.

²⁶ 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



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 sistema²⁷.
 - *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.
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.
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.
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 SAP²⁸, que en la actualidad no es completamente funcional. Específicamente, se debería fomentar su uso

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.

²⁷ La sugerencia apunta a conocer, a través de una evaluación externa, si la evaluación ex ante que realiza el SENCE con el fin de acreditar los cursos, utiliza los instrumentos metodológicos adecuados, permite resguardar a la entrada determinados estándares de calidad y cumplimiento de los cursos, y en definitiva, identifica y evalúa factores claves que pueden predecir una buena ejecución del producto. El estudio, puede, por ejemplo, considerar una muestra relevante de cursos acreditados, evaluar el desarrollo y la calidad de la evaluación ex ante realizada, y contrastarla con información del desarrollo y resultados de los cursos, levantada en terreno.

²⁸ 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.



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 objetivos del SENCE y no de acuerdo a las diversas metodologías usadas por los consultores externos contratados, de manera que la calidad del Programano 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.

(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.

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.
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.



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.
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.
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 grades tareas que SENCE realiza, es decir, Administración Central, Programa Franquicia Tributaria y Programa FONCAP.
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.
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.
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.
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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I - DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO - SENCE

A. Descripción del Diseño Estratégico.....	2
1. Misión Ministerial.....	2
2. Objetivos Estratégicos Ministeriales.....	3
3. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.....	4
3.1 Misión del Sence.....	4
3.2 Objetivos Estratégicos del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.....	4
3.3 Descripción de Productos Estratégicos y sus usuarios / beneficiarios.....	5
B. Antecedentes Presupuestarios.....	34
1. Descripción del Presupuestaria y disciplina financiera.....	34
C. Descripción de la Organización y Mecanismos de Gestión.....	41
1. Estructura Organizacional, distribución de funciones; soporte organizacional de los productos estratégicos y mecanismos de coordinación.....	41
1.1 Descripción general de la estructura organizacional.....	41
1.2 Estructura y Funciones de los Departamentos y Unidades.....	42
1.3 Mecanismos de Coordinación y Comunicación; Asignación de Responsabilidades (Roles).....	48
2. Descripción de Modelos de Provisión y Procesos de Gestión Claves.....	52
2.1 Descripción del Modelo de Previsión.....	52
2.2 Proceso Clave: Operación de la Franquicia Tributaria.....	64
2.3 Proceso Clave: Programa Nacional de Becas, Subprograma Becas Individuales.....	75
3. Descripción de mecanismos de asignación y transferencia de recursos, modalidades de pago, incentivos y relación ejecutor – institución responsable del programa.....	82
4. Descripción de mecanismos de auditoria, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos.....	85
5. Descripción de las Actividades e Instrumentos de Monitoreo y Evaluación.....	87
6. Descripción de los Recursos Humanos institucionales.....	89
7. Descripción de capacidades en tecnológicas de información y comunicaciones de la institución.....	94

CAPITULO II - TEMAS DE EVALUACIÓN

A. Análisis del Diseño Estratégico.....	107
1. Análisis de Consistencia entre Beneficiarios, Productos y Objetivos Estratégicos.....	107
1.1 Producto 1: Administración de la Franquicia Tributaria.....	107
1.2 Producto 2: Capacitación en Empresas.....	113
1.3 Producto 3: Programas Sociales.....	115
1.4 Producto 4: Apoyo a las Oficinas Municipales de Información Laboral.....	117
1.5 Producto 5: Proempleo.....	118
2. Consistencia Interna entre los Objetivos Estratégicos SENCE; Objetivos Estratégicos en relación a potenciales ámbitos de acción del Servicio.....	120
3. Consistencia entre los Objetivos Estratégicos SENCE y los del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.....	122
B. Análisis del Presupuesto y Disciplina Financiera.....	123
1. Análisis de Consistencia entre Beneficiarios, Productos y Objetivos Estratégicos.....	123
C. Análisis de la Capacidad Institucional y Mecanismos de Gestión.....	134
1. Evaluación de la Estructura Organizacional, distribución de funciones; soporte organizacional de los productos estratégicos y mecanismos de coordinación.....	134
2. Evaluación de Procesos de Gestión claves Seleccionados.....	141
2.1 Proceso de Operación de la Franquicia Tributaria.....	141
2.2 Proceso de Operación del Programa Nacional de Becas, Subprograma Becas Individuales.....	150
3. Mecanismos de Formulación y Ejecución Presupuestaria y Modalidades de Pago a ejecutores.....	154
4. Evaluación de mecanismos de auditoria, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos.....	159
5. Evaluación de actividades e instrumentos de monitoreo y evaluación.....	162
6. Evaluación de los Recursos Humanos institucionales.....	163
7. Evaluación de capacidades en tecnológicas de información y comunicaciones de la institución.....	164
D. Análisis de los resultados obtenidos por los productos estratégicos del SENCE.....	168
1. Evaluación del producto Administración de la Franquicia Tributaria.....	168
2. Evaluación del producto Capacitación en Empresas.....	181
2.1 Programa MYPE FONCAP.....	181
2.2 Programa Planes de Aprendizaje.....	187

3. Evaluación del Producto Capacitación Laboral a través de Programas Sociales.....	191
4. Evaluación del Producto Apoyo a las Oficinas Municipales de Información Laboral.....	204
5. Evaluación del Producto Proempleo.....	210

E. Duplicaciones, Complementariedades, Ausencias y Externalizaciones de Productos.....217

CAPITULO III - CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES.....224

ANEXOS:

ANEXO 1: DETALLE DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES DE UNIDADES

ANEXO 2: MECANISMOS DE COORDINACIÓN y COMUNICACIÓN y ASIGNACIÓN
DE RESPONSABILIDADES (ROLES)

ANEXO 3: DETALLE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

ANEXO 4: CUESTIONARIO DIRECTORES SENCE

ANEXO 5: MATRIZ DE EVALUACIÓN ESTRATEGICA



INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final corregido de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.

El Informe, constituye un trabajo que consolida el material descriptivo y evaluativo desarrollado como parte del estudio.

La estructura del Informe comprende 3 capítulos: descripción, evaluación y conclusiones:

El capítulo de descripción, aborda 3 componentes: diseño estratégico; presupuesto; organización y mecanismos de gestión.

El capítulo de evaluación, se organiza en torno a 5 dimensiones de análisis: diseño estratégico; presupuesto y disciplina financiera; capacidad institucional y mecanismos de gestión; resultados obtenidos por los productos estratégicos; duplicaciones, complementariedades, ausencia y externalizaciones de productos.

El capítulo de conclusiones y recomendaciones, se estructura en tres secciones: diseño estratégico; organización y mecanismos de gestión; resultados.

Además, se adjunta un documento con los anexos y un Resumen Ejecutivo, documento que sintetiza los principales aspectos contenidos en la presente evaluación.

La Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, DESUC, agradece a la Contraparte Técnica de la Dirección de Presupuesto y a la Contraparte Técnica y personal del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, la colaboración prestada para la realización del presente trabajo.

El equipo consultor que realizó el Estudio, estuvo conformado por un equipo interdisciplinario de profesionales, que contó con la conducción de Miguel Angel Ruz P. y Mauricio Fernández J.



CAPITULO I :

DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO - SENCE



A. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

1. MISIÓN MINISTERIAL

MISION MINISTERIAL AÑO 2002

Estudiar, elaborar y proponer políticas, planes, programas y normas orientados a la construcción de un sistema de relaciones laborales que privilegien la cooperación entre trabajadores y empresarios y sus respectivas organizaciones, así como la adecuada canalización de los conflictos, conduciendo los esfuerzos públicos hacia ese objetivo y articulándolos con los sectores sociales cuando corresponda.

La misión del Ministerio del Trabajo y Previsión Social¹ pone énfasis en la definición del rol que esta entidad debe asumir en el sistema de relaciones que se establece entre trabajadores y empresarios y sus respectivas organizaciones. En tal sentido, el Ministerio se autodefine un rol de diseñador de Política Pública destinada a implementar un sistema de relaciones en que se privilegie la cooperación y se manejen adecuadamente los conflictos entre los actores ya mencionados. El Ministerio debe ser un mediador entre los actores sociales de este sistema y debe ser un canalizador de las capacidades públicas que se destinen a ese objetivo.

La definición de esta misión se articuló bajo la presente forma, durante el año 2000, un equipo de trabajo especialmente formado para ello, abordó la redefinición de la misión, de los objetivos estratégicos y de los clientes considerando la normativa vigente y las instrucciones de la Dirección de Presupuestos en el ámbito del Programa de Mejoramiento de la Gestión de ese año. En los años anteriores, se contaba con la definición de una misión institucional que abordaba prácticamente los mismos contenidos pero, sin el énfasis en lo que respecta a desempeñar un activo rol de mediador entre los actores del sistema: trabajadores y empresarios. También cabe señalar, que la antigua misión ponía énfasis en la búsqueda de la modernización y de la equidad del sistema de relaciones laborales, en contraposición con la actual definición, que enfatiza más la cooperación y la adecuada canalización de los conflictos entre los actores.

¹ El Ministerio de Trabajo y Previsión Social posee solamente definiciones Estratégicas a nivel de sus Subsecretarías: Subsecretaría de Trabajo y Subsecretaría de Previsión Social. El Ministerio no posee otras definiciones estratégicas. Para fines de este estudio, hemos tomado las definiciones estratégicas de la Subsecretaría del Trabajo, entidad de la que depende el SENCE.



2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MINISTERIALES

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MINISTERIALES AÑO 2002

- | | |
|---|--|
| 1 | Proponer y promover normativa laboral que perfeccione la equidad y cooperación en las relaciones Laborales. |
| 2 | Estudiar, difundir y/o dar seguimiento a la aplicación de leyes y otras normativas laborales y evolución del mercado del trabajo. |
| 3 | Promover, dirigir, coordinar y/o ejecutar planes y Programas Sociales que generen empleo, mejoren la empleabilidad y condiciones de trabajo, y fortalezcan a las organizaciones sindicales y microempresariales. |

El Objetivo Estratégico N° 1, se encuentra íntegramente incluido en la definición de la misión institucional. Efectivamente, la opción de generar un cuerpo normativo que aborde adecuadamente la equidad y cooperación en las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios es parte de la misión institucional del Ministerio. Este objetivo focaliza un aspecto concreto de la misión: generar estrategias e instrumentos reguladores de las relaciones del sistema laboral.

El Objetivo Estratégico N° 2, apunta a definir el rol del Ministerio con respecto al mercado del trabajo. En efecto, se especifica que el Ministerio se abocará a estudiar, difundir y dar seguimiento al cumplimiento del marco regulador y normativo relativo a este mercado. En este sentido, aparece el rol de fiscalizador del Ministerio, puesto que deberá velar por el adecuado cumplimiento de los sistemas normativos que regulan el mercado del trabajo.

El Objetivo Estratégico N° 3, apunta a definir las acciones y funciones que le corresponden al Ministerio como entidad responsable, por parte del Estado, en la implementación de una Política Pública Activa hacia los trabajadores del país. Las acciones que deberá realizar en este sentido, son básicamente Programas Sociales. Deberá promocionarlos, dirigirlos, coordinarlos o ejecutarlos. Los objetivos de estos programas podrán ser variados:

- ◆ Generación de empleo
- ◆ Aumento de la empleabilidad de los trabajadores
- ◆ Mejoramiento de las condiciones de trabajo
- ◆ Fortalecimiento de las organizaciones sindicales
- ◆ Fortalecimiento de las organizaciones microempresariales



3. SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

3.1 Misión del SENCE

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..

La misión institucional de SENCE focaliza su misión en fomentar el desarrollo de dos productos estratégicos: Franquicia Tributaria y la entrega de subsidios directos e indirectos a las empresas. Los objetivos buscados son:

- Mejorar el nivel y la calidad del empleo
- La productividad de las empresas
- La productividad de los trabajadores
- Mejorar la calidad de los procesos
- Mejorar la calidad de los productos nacionales

3.2 Objetivos Estratégicos del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

OBJETIVOS ESTRATEGICOS 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.

Los objetivos estratégicos del SENCE abordan tres aspectos de la principal función que cumple el Servicio: administrar el Sistema de Capacitación Nacional (SNC)². Efectivamente, podemos ver que los objetivos

² El Sistema Nacional de Capacitación (SNC), alude al procedimiento o estrategia normada mediante cual el Estado Chileno aborda el ámbito de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores de país. Toma la forma de una política pública en la que confluye un conjunto de normativas, subsidios, programas e iniciativas impulsadas desde el Estado. Se trata de un sistema orientado a la demanda de capacitación, es decir, se capacita a los trabajadores según las necesidades de las empresas, y en que existe una oferta privada de capacitación, es decir, existe una amplia variedad de organismos privados, reconocidos por el SENCE, que imparten capacitación en diversas disciplinas laborales (Ver: "Manual de Capacitación para Empresas", SENCE, 1999). El SNC cuenta con la participación de un conjunto de instituciones y actores



aluden a optimizar la cobertura, calidad y focalización de la capacitación generada por el SNC. Es decir, se buscará:

- a) Aumentar el número de trabajadores capacitados. Para ello, el Servicio deberá coordinar y disponer sus capacidades, recursos, productos y Servicios para facilitar y permitir este aumento. Fundamentalmente, esto alude a optimizar el uso de la Franquicia Tributaria, debido a que éste es el producto estratégico que incide en mayor proporción en el aumento de la cobertura.
- b) Optimizar la calidad de la capacitación dispensada por el SNC. Ello se logrará en la medida que el Servicio pueda incrementar los niveles de pertinencia de las acciones capacitación. Del mismo modo, se desea buscar que la capacitación impacte efectivamente en la productividad de las empresas y en el aumento de las potencialidades y capacidades de los trabajadores.
- c) Por último, se buscará focalizar la capacitación priorizando a las áreas y sectores más vulnerables desde el punto de vista laboral. Para ello, el SENCE, en cuanto Servicio Público Nacional, deberá asumir la responsabilidad implementar acciones y programas específicos con ese objetivo.

3.3 Descripción de Productos Estratégicos y sus usuarios/beneficiarios

Previo a la descripción de los productos del Servicio, en la tabla de la página 9, se presenta un levantamiento de los objetivos estratégicos, productos, subproductos y beneficiarios del SENCE al año 2002. Aspectos a considerar en la lectura de ese cuadro son:

- Los objetivos estratégicos del Servicio están definidos globalmente, y se relacionan con diversos productos en forma transversal. La asociación más directa entre cada producto y los diversos objetivos estratégicos, ha sido registrada en la columna 3 de la tabla.
- En los casos que un producto estratégico está compuesto por una batería de programas específicos, estos se han consignado como subproductos.
- El producto Proempleo constituye un programa gubernamental de contingencia para paliar el desempleo, administrado por SENCE a partir del año 2.001. La presente evaluación incluye este producto en tanto representa un impacto en la gestión y uso de recursos del Servicio, pero no será objetivo del trabajo obtener una evaluación en profundidad de sus resultados.
- El Programa Chile Califica ha sido considerado entre los productos estratégicos del Servicio. No obstante, en términos de la evaluación, no será abordado con el mismo nivel de profundidad que los demás productos. Ello, debido a que al inicio de esta evaluación, aún se encontraba en proceso de definición su inserción organizacional en el SENCE. En efecto, el Programa Chile Califica está

públicos y privados que participan en el sistema. Cabe señalar que las principales regulaciones se encuentran definidas en la Ley N° 19.518/1997 y sus modificaciones posteriores. También posee los siguientes Reglamentos Institucionales: Reglamento General aprobado por el Decreto Supremo 98 de 31/10/97; Reglamento Especial relativo a los OTIC aprobado por Decreto Supremo 122 de 31/11/98; Reglamento Especial relativo a módulos de formación en competencias laborales, aprobado por Decreto Supremo 186, de 10/06/2002. Los principales actores del SNC, son: (i) El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE; (ii) Los Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC; (iii) Los Organismos Intermedios para Capacitación, OTIC; (iv) Las Oficinas Municipales de Información Laboral, OMIL; (v) Las grandes, medianas, pequeñas y micro empresas y sus trabajadores.



desarrollando un conjunto de nuevos productos y servicios, los que son sometidos a experiencias demostrativas por parte del SENCE.

- El producto Capacitación Laboral a través de Programas Sociales, ha experimentado un rediseño significativo a partir del año 2002. Sólo al término del año 2003 se contará con información estadística y de resultados de este nuevo diseño. En ese escenario, la presente evaluación, en acuerdo con el Servicio, ha seleccionado una batería de subproductos (programas específicos) relevantes que operaron hasta el año 2001, y que serán evaluados.
- Durante el año 2001, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, realizó el rediseño de sus Programas Sociales. Para esto se contrató una consultoría, que conjuntamente con un equipo de profesionales de la Dirección del Departamento de Programas Sociales, y con la participación de empresarios, Organismos Técnicos Ejecutores (OTEC) y potenciales beneficiarios, elaboraron un nuevo instrumento de capacitación que permitiera superar las deficiencias encontradas en los programas realizados hasta la fecha.

La necesidad de este rediseño está fundada en los siguientes elementos:

- 1) los diagnósticos que dieron origen a algunos programas están obsoletos;
- 2) existen nuevas condiciones en el mercado del trabajo;
- 3) las conductas de los beneficiarios respecto de su participación en dicho mercado también se ha modificado;
- 4) la cobertura del Programa no dice relación con la población a atender;
- 5) los Programas se han empobrecido (menos horas de capacitación debido a los compromisos de cobertura);
- 6) existen programas que tienen respuesta a problemas coyunturales, en desmedro de una orientación a largo plazo; y
- 7) detrás de los Programas Sociales existe una mezcla de orientaciones de política (pobreza, productividad, empleabilidad) que desdibuja la oferta de SENCE.

De esta manera, el rediseño resultó en que los Programas Sociales ejecutados hasta el año 2002: Chile Joven, Mujeres Jefas de Hogar, Programa Ordinario de Becas, Programas Especiales de Capacitación en Regiones y Extraordinario de Becas, se fundieron en el año 2003 en un solo Programa, denominado Programa Nacional de Becas.

El objetivo de este Programa es mejorar las condiciones de empleabilidad a poblaciones o grupos evidentemente vulnerables en el mercado del trabajo. Esto quiere decir, proporcionarles Servicios que les permitan encontrar y sostener un empleo, así como desarrollarse y movilizarse en el mercado laboral.



Tabla Nº 1
Resumen de Objetivos Estratégicos, Productos, Subproductos y Beneficiarios SENCE año 2002

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SENCE	PRODUCTOS	OBJETIVOS ASOCIADOS	SUBPRODUCTOS	USUARIOS o BENEFICIARIOS
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	ADMINISTRACION FRANQUICIA TRIBUTARIA	1,2,3		- Empresas que tributan en primera categoría - 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) - 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	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 Barrio	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			
Programa Transferencias al Sector Público	-Soldados conscriptos de las FF.AA. (Ejército, Marina y Aviación) y de Orden (Carabineros) -Niños de la Fundación Niño y Patria (dependiente de Carabineros) -Jóvenes en situación irregular (SENAME) -Personas sujetas a medidas alternativas a la reclusión (Gendarmería).			
APOYO A LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN LABORAL	1, 3		- Municipalidades del país - 225 OMIL con convenio SENCE-Municipalidad	
PROGRAMA PROEMPLEO			-Empresas que contraten a personas cesantes y que sean contribuyentes de Primera categoría -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

A continuación, se presenta una descripción de los productos y subproductos estratégicos del Servicio, y sus correspondientes poblaciones de potenciales usuarios o beneficiarios.

3.3.1 Producto Administración de la Franquicia Tributaria

(a) Descripción del Producto

Los trabajadores que pertenecen a las empresas que tributan en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, pueden acceder al beneficio de la capacitación, mediante un subsidio del gobierno 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 de aplicación son las siguientes:

- Pueden participar de él, 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 UTM³ anuales si el monto del 1 % no alcanza dicha cantidad.
- Los cursos deben ser aceptados por el SENCE, previo a su ejecución.
- El valor máximo a reembolsar por cada trabajador capacitado se relaciona con la remuneración percibida por él de la siguiente forma:
 - Reembolso del 100% si la remuneración imponible es menor a 25 UTM/mes.
 - Reembolso del 50% si la remuneración imponible esta entre 25 y 50 UTM/ mes.
 - Reembolso del 15% si la remuneración imponible es superior a 50 UTM/mes.
- Los cursos deben ser realizados dentro del territorio nacional.
- El valor fijado por el Sence para la hora de capacitación por alumno, tiene una bonificación adicional del 20% si la capacitación realizada obedece a un plan emanado del comité bipartito (Trabajadores /Empleador), manteniéndose el límite del 1% de la planilla para la empresa.
- Las empresas pueden solicitar la realización de cursos franquiciables en forma continua durante todo el año calendario.
- En la gestión de la Franquicia Tributaria, concurren dos tipos de entidades adicionales para su operación como lo son los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y los Organismos Técnicos de Intermediación en Capacitación (OTIC), los cuales requieren de un sistema de registro, administrado directamente por el SENCE.

(b) Beneficiarios potenciales

La población beneficiaria potencial de la Franquicia Tributaria está constituida por todas las empresas que tributan en la primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta y sus trabajadores⁴.

- La empresa, se beneficia del incremento en la productividad del trabajador capacitado,
- Los trabajadores, incrementan su capital humano por lo cual puede incrementar su empleabilidad.

Con respecto a los potenciales beneficiarios de este producto, podemos señalar que en el año 2001, según el Servicio de Impuestos Internos⁵, el número de empresas formales era de 652.445. De este total, el 82% son microempresas, el 15 % son pequeñas empresas, y las medianas y grandes empresa son el 3 %. Esta cifra es el universo potencial de empresas que pueden utilizar la Franquicia Tributaria, puesto que eventualmente, todas podrían constituirse en empresas que tributen en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, requisito básico para utilizar la Franquicia Tributaria. Los empleos ligados a las empresas formalmente constituidas (potenciales trabajadores beneficiarios) ascienden a 4.221.570 puestos de trabajo⁶ en el año 2000.

³ Hasta la modificación de la Ley de 1997, este monto estaba fijado en ingresos mínimos. Esta reforma estableció el límite en UTM, estimando un número "n" de cursos, al valor promedio de un curso promedio de la época. (Fuente: Subdirección SENCE).

⁴ Desde el punto de vista de la unidad receptora del subsidio, se identifica a las empresas como beneficiarias de la Franquicia Tributaria, y a los trabajadores como beneficiarios de la capacitación y formación financiadas con el mismo subsidio.

⁵ "La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile". Comité de Fomento de la Mype, marzo 2003.

⁶ Excluye trabajadores del sector público, Fuerzas Armadas, Servicio Domestico y otros no clasificados. Esta cifra ha sido tomada de "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile". Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, 2003. Los datos fueron elaborados por Sercotec, con base a la encuesta CASEN 2000



Cabe señalar que el beneficio así como la normativa vigente no hace discriminación alguna en materia de género o situación etaria. Sin embargo, sí hace diferencia desde el punto de vista del aporte escalonado progresivo según el nivel de la remuneración del trabajador a capacitar, lo cual implica una diferenciación socioeconómica. Lo propio ocurre con las empresas más pequeñas, puesto que cuando la nómina de remuneraciones imponibles es baja, es decir, que su 1 % franquiciable no alcanza a 13 UTM, pueden acceder como máximo a esa cantidad.

3.3.2 Producto Capacitación en Empresas

El Producto incluye 2 Programas:

1. Programa MYPE FONCAP: Entrega de Subsidios para Capacitación en Micro y Pequeñas Empresas
2. Programa Planes de Aprendizaje

3.3.2.1 Programa MYPE FONCAP⁷: Entrega de Subsidios para Capacitación en Micro y Pequeñas Empresas.

(a) Descripción

El Programa MYPE FONCAP, 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 del Programa, 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 UTM⁸
- 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

⁷ 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.

⁸ Hasta la modificación de la Ley de 1997, el monto estaba fijado en ingresos mínimos. Esta reforma estableció el límite en UTM. El monto es un límite que corresponde, aproximadamente, a las micro y medianas empresas de acuerdo a su clasificación por tamaño, según nivel de ventas, de acuerdo a la clasificación utilizado por el S.I.I. y el SENCE (ver nota al pie N° 13).



El monto máximo del subsidio a percibir asciende a 26 UTM⁹ 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.

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 hora¹⁰ SENCE para las rentas mensuales impositivas inferiores a 25 UTM
- El 50% del valor hora SENCE para las rentas mensuales impositivas entre 25 y 75 UTM
- El 25% del valor hora SENCE para las rentas mensuales impositivas superiores a 75 UTM

Los recursos para financiar este Programa por parte del Estado, provienen del Fondo Nacional de Capacitación, FONCAP.

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

(b) Beneficiarios potenciales

- La población potencial beneficiaria está constituida por las micro y pequeñas empresas y sus trabajadores¹¹.

El Programa no ha definido requisitos específicos para los trabajadores, gerentes, administradores o propietarios de las MYPES que participan en el Programa y que serán las personas que recibirán la capacitación. Esto significa, que el Programa MYPE-FONCAP no posee otras definiciones sobre los beneficiarios finales (trabajadores). Con respecto a las MYPE, podemos señalar que este universo no se encuentra dimensionado. Como referencia, y de acuerdo a información disponible basada en datos del SII¹², al año 2001, las microempresas¹³ formales eran 535.537 y las pequeñas empresas 96.842. Quiere

⁹ Hasta la modificación de la ley de 1997, el monto estaba fijado en ingresos mínimos. Esta reforma estableció el límite en UTM, estimando un número determinado de cursos (no se tiene registro del número específico), al valor promedio de un curso promedio de la época (Fuente: Subdirección SENCE).

¹⁰ El valor hora SENCE en el año 2002 fue de \$3.800. Los criterios para fijar el valor hora SENCE, se basan en los siguientes parámetros: Entre el año 1977 y el año 1999, se utilizó como parámetro básico, la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), entre un año y otro. En el año 2000 se mantuvo el mismo valor del año 1999. Para el año 2001 se fijó un valor de \$ 3.800, aumentando el del año 2000, en la variación del IPC. En los años 2002 y 2003, se mantiene el valor de \$ 3.800, en razón a que el valor real del valor hora participante, ha sido inferior al valor fijado por SENCE. (Fuente: Departamento de Capacitación a la Empresa, SENCE)

¹¹ Desde el punto de vista de la unidad receptora del subsidio, se identifica a las MYPES como beneficiarias del subsidio directo y a los trabajadores como beneficiarios de la capacitación y formación financiados con el mismo subsidio.

¹² "La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile". Comité de fomento de la Mype, marzo 2003. El dato fue elaborado por Sercotec con base a información del S.I.I.

¹³ La denominación de empresas como microempresas o como pequeñas empresas, se basa en la clasificación de las empresas por tamaño de acuerdo con el nivel de ventas anuales netas de I.V.A (según el SII):

- Microempresas: hasta 2.400 UF de ventas
- Pequeña Empresa: entre 2.401 UF y 25.000 UF de ventas
- Mediana Empresa: entre 25.001 UF y 100.000 UF de ventas
- Gran Empresa: más de 100.000 UF de ventas



decir, que el universo potencial de Mypes podría ascender a cerca de 632.379 unidades productivas. Teniendo esta cifra como referencia, todas las empresas de este universo que vendan menos de 13.000 UTM, y que cumplan con los demás requisitos, serán potenciales beneficiarios del producto .

No existe información secundaria disponible que permita identificar con exactitud a las mypes que cumplan con todos los requisitos establecidos para este producto. Para ello, se requeriría obtener información primaria del SII de las empresas con ventas inferiores a 13.000 UTM, la que debería ser cruzada con información provenientes de otras fuentes, tales como la Inspección del Trabajo, entidad que proporciona información sobre infracciones laborales, pero caso a caso. Esto, vuelve inviable cuantificar en forma precisa, el universo potencial de beneficiarios de este producto.

3.3.2.2 Programa Planes de Aprendizaje

(a) Descripción

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 (pero no la Institución), 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 trabajadores 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, una adicional de 10 unidades tributarias mensuales por aprendiz, destinada a financiar los costos de la enseñanza relacionada.

(b) Beneficiarios potenciales

El Programa está dirigido a la población joven desocupada, cuya edad fluctúe entre los 15 y 21 años. El Programa, a nivel de diseño, no considera requisitos discriminatorios de género, étnicos o socioeconómicos.

Un dimensionamiento aproximado de este universo puede obtenerse a partir de las estadísticas censales nacionales, las cuales usan el tramo etario 15-24. La población económicamente activa total del país, según el Censo del año 2002, asciende a 5.877.149 personas, de las cuales 870.917, pertenecen al estrato etario 15-24 años. De ellos, 130.015 personas, se encuentran desocupadas. A esta cifra, se puede agregar una fracción de las personas que buscan trabajo por primera vez y que se encuentran en el tramo etario 15-24 años, cuyo total es de 73.178

3.3.3 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
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)¹⁴
8. Programa Lirquén
9. Programa de Transferencias a entidades públicas (FF.AA., SENAME, Fundación Niño y Patria Carabineros de Chile, Gendarmería)

Cabe señalar, que en el año 2002 el SENCE realizó un rediseño de sus 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 fue evaluado en este estudio a nivel de diseño. Su primera ejecución normal se realiza el año 2003, por lo que no fue posible evaluar sus resultados.

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 esta evaluación. El restante 45%¹⁵ de los recursos, corresponden a los Programas Sociales (Chile Barrio, Becas y Transferencias al Sector Público), cuya ejecución se mantuvo para el año 2003.

El rediseño de los Programas Sociales tuvo como fin superar sus deficiencias, especialmente los siguientes problemas identificados por el mismo Servicio:

- los diagnósticos que dieron origen a algunos programas están obsoletos;
- existen nuevas condiciones en el mercado del trabajo;

¹⁴ 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.

¹⁵ Estos porcentajes se obtuvieron con base a los datos presupuestarios entregados por el SENCE. Ver análisis presupuestarios del presente Informe.



- las conductas de los beneficiarios respecto de su participación en dicho mercado también se ha modificado;
- la cobertura del Programa no dice relación con la población a atender;
- los programas se han empobrecido (menos horas de capacitación debido a los compromisos de cobertura);
- existen programas que tienen respuesta a problemas coyunturales, en desmedro de una orientación a largo plazo; y
- detrás de los Programas Sociales existe una mezcla de orientaciones de política (pobreza, productividad, empleabilidad) que desdibuja la oferta de SENCE.

Como se podrá apreciar en la sección correspondiente de este estudio, estos problemas son comprobados y corroborados en la evaluación individual de cada uno de los programas que funcionaban en el año 2002, por lo que se justifica su rediseño, especialmente en la redefinición de la población objetivo y el cambio en el modelo de gestión del Programa.

Por lo tanto, debido a la metodología utilizada que requiere la evaluación de los resultados en un año determinado y que el SENCE precisamente, en el año de esta evaluación se encuentra implementando un nuevo modelo de ejecución de programas que fusiona a un número importante de sus productos, es que fueron evaluados algunos programas que el SENCE ya no ejecutará, y por lo tanto, no se realizaron recomendaciones para estos productos.

No obstante la aclaración anterior, los análisis y las conclusiones obtenidas entregan información de la gestión del SENCE en el año considerado para la evaluación, tanto para los productos que se integraron como para los que se mantienen.

3.3.3.1 Programa Mujeres Jefas de Hogar

(a) Descripción

El Programa proporciona capacitación a beneficiarias del Programa Mujeres Jefas de Hogar de SERNAM, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP).

El Programa opera por Licitación de acciones de capacitación. Sobre la base de la definición del Servicio realizada por SENCE, las OTEC presentan propuestas, que son evaluadas y adjudicadas por SENCE.

Se compone de dos fases:

- 1) Una Fase lectiva, que incluye la ejecución de cursos de Capacitación cuyo desenlace está dirigido al trabajo dependiente y cursos de capacitación dirigidos a personas que se encuentran trabajando en forma independiente, en oficios tradicionales y no tradicionales, que ofrecen los organismos capacitadores. Además se realizan talleres de reforzamiento de la autoestima y la identidad, que promueve el enfrentamiento con mayor seguridad el mundo del trabajo y capacitación en gestión en los casos en que el oficio este dirigido al trabajo independiente.



Para la modalidad de trabajo dependiente los cursos deben tener una duración máxima de 330 horas, incluyendo un Módulo de Capacitación en oficios con una duración máxima de 300 horas y un Módulo de Formación "Mujer y Trabajo" con una duración de 30 horas.

En la modalidad enfocada al trabajo independiente, el Módulo de Capacitación en Oficio debe tener una duración entre 60 y 200 horas, un Módulo de Formación "Mujer y Trabajo" entre 60 y 100 horas y un Módulo o Taller de Gestión con duración de 40 horas.

- 2) La Fase de experiencia laboral se desarrolla luego de la fase Lectiva en una empresa por un periodo de un mes para el caso de la modalidad trabajo dependiente, mientras que para la modalidad trabajo independiente, consiste en la entrega de Asistencia Técnica por un periodo de 6 meses.

El financiamiento además de los cursos, considera un subsidio para movilización y colación de \$1.000 diarios por alumno por día asistido a la fase lectiva.

Para los cursos cuya modalidad es el trabajo dependiente se considera un subsidio de \$30.000 mensuales para la fase experiencia laboral y un subsidio para Cuidado Infantil para hijos de hasta 10 años, por un monto máximo de \$500.000 por curso.

Para los cursos cuyo desenlace es el trabajo independiente se contempla un subsidio de herramientas e implementos de \$100.000 por alumna y un subsidio para Cuidado Infantil para hijos de hasta 10 años, por un monto máximo de \$50.000 por alumna.

(b) Beneficiarios Potenciales

No existe una cuantificación de la población potencial, estando definidos sólo los requisitos para participar en el Programa.

Las mujeres participantes del Programa deben contar con los siguientes requisitos:

- Ser de escasos recursos inscritas en la Oficina Municipal de la Mujer correspondiente.
- Preferentemente de entre 17 a 50 años
- Jefas de hogar y de núcleo¹⁶
- Saber leer y escribir
- Tener salud compatible con el oficio
- Estar cesantes, subempleadas o buscando trabajo por primera vez
- Vivir en la comuna, localidad o sector donde se desarrolla el Programa
- Haber sido encuestada con ficha CAS II
- Ser participante del Programa Mujeres Jefas de Hogar y de Núcleo que ejecutan los municipios en convenio con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

¹⁶ Corresponde a las mujeres cuyo aporte económico representa la principal fuente de ingresos del hogar y del núcleo familiar.



(c) Mecanismos de Postulación y Selección

Los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), son los encargados de seleccionar las personas derivadas por las Oficinas Municipales de la Mujer.

Las Oficina de la Mujer realiza el reclutamiento de la mujeres para lo cual publican avisos en medios de prensa y se coordina con las oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), las cuales desarrollan funciones de informar, orientar e inscribir a las candidatas que deseen participar en la capacitación, certificando que ellas cumplan los requisitos para participar en el Programa Mujeres Jefas de Hogar.

Las OTEC son quien finalmente reciben y seleccionan a los candidatos en base a los instrumentos presentados en la propuesta de capacitación como entrevistas personales y grupales y la aplicación de ciertas pruebas escritas o cuestionarios, que permiten seleccionar aquellas candidatas más idóneas para el tipo de capacitación que se les otorgará.

3.3.3.2 Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes – Chile Joven

(a) Descripción

Este Programa beneficia a jóvenes de escasos recursos y consiste en el financiamiento, a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), de la realización de cursos de capacitación en oficios, para aquellas actividades en las que las empresas estuviesen demandando fuerza de trabajo semicalificada.

El Programa opera por Licitación de cursos. Sobre la base de la definición del Servicio realizada por SENCE, las OTEC presentan propuestas, que son evaluadas y adjudicadas por SENCE.

Los cursos se imparten conforme a las siguientes dos modalidades o líneas de capacitación:

1. Capacitación y experiencia laboral en empresas

La Fase Lectiva contempla la formación para el trabajo, referido a aspectos conductuales del ámbito laboral además de otros relacionados con autocuidado y uso de Internet para la búsqueda de empleo, además de la capacitación misma en Oficios específicos, en un nivel de semicalificación. Su ejecución se realiza mediante la realización de cursos de máximo 250 hrs. cronológicas de duración, con un Módulo de Capacitación en Oficio con un máximo de 200 horas y un Módulo de Formación con un máximo de 50 horas.

La Fase de experiencia laboral consiste en la realización de una práctica laboral de mínimo tres meses de duración a jornada completa en una empresa formal, con contrato individual a plazo fijo o de práctica laboral. En esta práctica los egresados utilizan en menor o mayor forma los conocimientos adquiridos en la capacitación y adquieren experiencia en el oficio y, si nunca han trabajado, en el mercado del trabajo.



2. Habilitación para la creación de microempresas agrícolas y forestales

Esta línea, también conocida como capacitación para el trabajo independiente, se ofrece a jóvenes que desean trabajar por cuenta propia o crear una microempresa. El curso contempla una capacitación técnica y/o un componente de gestión, con curso de duración mínima de 60 hrs. y un máximo de 250 hrs. cronológicas.

Los beneficiarios son jóvenes que se encuentran desarrollando proyectos productivos con apoyo financiero y asistencia técnica de INDAP, de manera que la capacitación responde a necesidades específicas de sus proyectos. De esta manera, los cursos se configuran para 5 o más personas, dependiendo de los grupos existentes y demandantes de capacitación.

El Programa en todas sus modalidades, contempla: la capacitación totalmente gratuita para los beneficiarios, la entrega de un subsidio para movilización y colación de \$ 1.000 diarios a cada alumno por día asistido a la Fase Lectiva y un seguro contra accidentes personales mientras dure el curso incluida la experiencia laboral. Para la modalidad trabajo dependiente además se contempla un subsidio para la Fase Experiencia Laboral de \$ 30.000 mensuales.

(b) Beneficiarios Potenciales

El universo de beneficiarios potenciales está constituido por los jóvenes de bajos recursos que no se encuentren en el sistema educativo formal o que hayan desertado de éste. No existe cuantificación de las poblaciones potenciales ni objetivo.

Los requisitos de los jóvenes para ser beneficiario del Programa son:

- Ser jóvenes de ambos sexos
- Pertenecientes a estratos de bajos ingresos
- Preferentemente de 18 a 24 años
- Que estén fuera del sistema educacional formal, con la excepción de la impartida en horario vespertino y nocturno
- Con escasa o nula experiencia laboral
- Cesantes, que buscan trabajo por primera vez, subempleados o inactivos.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

Los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) son los encargados de reclutar y seleccionar las personas a las cuales se les impartirá la capacitación. Para esto el OTEC puede publicar avisos en medios de prensa o en lugares que habitúan las personas en las cuales se focaliza el Programa y se coordina con las oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), la cual desarrolla funciones de informar, orientar e inscribir a los candidatos que deseen participar en la capacitación, certificando además el cumplimiento de la condición socioeconómica de los candidatos.

Posteriormente, las OMIL derivan a los potenciales candidatos hacia las OTEC quienes finalmente reciben y seleccionan a los candidatos con base a elementos presentados en la propuesta de capacitación como, entrevistas personales y grupales y la aplicación de ciertas pruebas escritas o cuestionarios, que permiten



seleccionar aquellos candidatos más idóneos, para los diferentes temas de capacitación ofertados por los OTEC.

3.3.3.3 Programa de Becas Chile Barrio

(a) Descripción

El Programa se dirige a personas cesantes o trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral, que habitan en los asentamientos asignados al Programa Nacional Chile Barrio, Programa en el cual participan diversas instituciones públicas, y que está enfocado al mejoramiento de las condiciones de los habitantes de asentamientos precarios y campamentos en donde se concentra la pobreza e indigencia del país.

A través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), el SENCE pretende habilitar laboralmente a esta población, mediante la capacitación en temas atinentes a su problemática, mediante dos modalidades de capacitación:

- Capacitación para el trabajo dependiente: con una Fase Lectiva que consiste en un curso de capacitación en un oficio de entre 120 a 150 horas, incluido un módulo de formación para el trabajo de 30 a 50 horas y la Fase de experiencia laboral en una empresa que puede ser práctica laboral o contrato de trabajo por un tiempo máximo de un mes.
- Capacitación para el trabajo independiente: con sólo una Fase Lectiva, con un curso de capacitación en oficio de entre 120 a 150 horas, incluido un módulo de gestión (para formación en el trabajo) de 30 a 50 horas y trabajo por cuenta propia por un tiempo máximo de un mes.

El Programa opera a través de la Licitación de las acciones de capacitación. Sobre la base de la definición del Servicio realizada por SENCE, las OTEC presentan propuestas, que son evaluadas y adjudicadas por SENCE.

Adicionalmente el Programa considera un subsidio de movilización y Colación durante la Fase lectiva de \$1.000 diarios a cada alumno por día asistido, seguro de accidentes personales, un subsidio para cuidado infantil por un monto máximo de \$150.000 por curso, un subsidio de Herramientas de \$50.000 por alumno en la modalidad de trabajo independiente y un subsidio de \$25.000 mensuales para la fase de experiencia laboral para la modalidad de trabajo dependiente.

(b) Beneficiarios potenciales

Las personas posibles de ser beneficiarias de este Programa corresponden a las que habitan los asentamientos asignados al Programa Chile Barrio, y que se encuentran cesantes o desocupados, así como trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral entre 18 y 50 años. Este universo, no está cuantificado.

Como referencia, Chile Barrio trabaja en base a 972 asentamientos precarios catastrados al inicio del Programa (año 1998), con un total de 446.680 habitantes.



(c) Mecanismos de Postulación y Selección

Los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), son los encargados de reclutar y seleccionar las personas a las cuales se les impartirá la capacitación. Para esto el SENCE y la OTEC se contacta y coordina con las demás instituciones participantes del Programa Chile Barrio, como el FOSIS, MINVU y los municipios, a partir de cuya información se detectan los posibles beneficiarios y se derivan los que cumplen con los requisitos para participar del Programa.

Las OTEC son quien finalmente reciben y seleccionan a los candidatos en base a entrevistas personales y la aplicación de ciertas pruebas escritas o cuestionarios, que permiten seleccionar aquellos candidatos más idóneos, según estimen ellos, para el tipo de capacitación que se les otorgará.

3.3.3.4 Programa Ordinario de Becas

(a) Descripción

El Programa beneficia a personas de escasos recursos con problemas de empleabilidad¹⁷ y consiste en el financiamiento, a través del Fondo Nacional de Becas (FONCAP), de diversas actividades de capacitación, en diferentes temas y áreas, según sean las necesidades que existan en cada una de las regiones del país, y según los diferentes grupos de beneficiarios.

Opera a través de la licitación de cursos y acciones de capacitación. Sobre la base de la definición del Servicio realizada por SENCE, las OTEC presentan propuestas, que son evaluadas y adjudicadas por SENCE.

El Programa consta de dos modalidades:

- i) Capacitación con experiencia laboral: con una Fase lectiva que consiste en un curso de capacitación en el oficio, cuya duración dependerá de la naturaleza del oficio y un módulo de formación para el trabajo que deberá tener una duración de 20 horas. Además de una Fase de experiencia laboral en una empresa, que puede ser práctica laboral o contrato de trabajo por el periodo de un mes.
- ii) Capacitación: con sólo una Fase Lectiva, que también incluye que consiste un curso de capacitación en oficio, cuya duración dependerá de la naturaleza del oficio y un módulo de formación para el trabajo que deberá tener una duración de 20 horas.

Adicionalmente el Programa considera un subsidio de \$1.000 diarios para la movilización y colación durante la Fase Lectiva, seguro de accidentes personales y para la modalidad trabajo dependiente un subsidio para la fase de experiencia laboral de \$ 30.000 mensuales.

¹⁷ Por problemas de empleabilidad se entiende a las personas que están cesantes, que busquen trabajo por primera vez o que se encuentren subempleados, es decir, que se encuentren trabajando sin contrato definido, en forma temporal, sin previsión (no cotiza) o con ingresos bajos (menores a 1,5 salarios mínimos).



Dentro de este Programa ordinario de becas, se encuentran los Programa Extraordinario de Becas y Programa Especial de Capacitación en Regiones, programas de capacitación para segmentos especiales de la población, en zonas o localidades específicas del país, que requieren de algún tipo de capacitación focalizada. Estos programas funcionan con el mismo funcionamiento y lógica del Programa Ordinario de Becas, con los mismos requisitos de los beneficiarios (presentados más adelante) y contenidos de capacitación, con la única diferencia que la población está predeterminados en alguna región o segmento en particular para cada año.

Para el año de esta evaluación (2002), los Programas Extraordinarios de Becas que se ejecutaron fueron: el Programa Especial de Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar Emprendedoras y el Programa Especial de Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar Empleo Municipal.

Dentro de los Programas Especiales de Capacitación Regionales, en el 2002 se ejecutó el Programa de Capacitación Laboral PRORURAL, enfocado a personas rurales de las regiones VI, VII, VIII y XI.

(b) Beneficiarios potenciales

No existe una cuantificación de la población potencial.

Las personas que pueden ser beneficiarios de este Programa deben contar con las siguientes características:

- Hombres y mujeres trabajadores
- Mayores de 25 años de edad
- Que sepan leer y escribir
- Que se encuentren cesantes, subempleados o buscando trabajo por primera vez
- Estar inscritos en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)
- Pueden ser microempresarios o trabajadores de microempresas
- Tener una salud compatible con el oficio¹⁸.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

Los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), son los encargados de reclutar y seleccionar las personas a las cuales se les impartirá la capacitación. Para esto la OTEC publica avisos en medios de prensa y se coordina con las oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), la cual desarrolla funciones de informar, orientar e inscribir a los candidatos que deseen participar en la capacitación, certificando que los candidatos cumplan los requisitos para ser beneficiarios de los diferentes programas de capacitación definidos en cada región, como condición económica, edad y situación educacional y laboral.

Una vez que las OMIL derivan a los potenciales candidatos hacia las OTEC, éstas reciben y seleccionan a los candidatos en base a elementos presentados en la propuesta de capacitación como, entrevistas

¹⁸ Se refiere a que las condiciones físicas y mentales del beneficiario, permitan que la capacitación sea provechosa y que el oficio aprendido sea posible de ser desempeñado.



personales y grupales y la aplicación de ciertas pruebas escritas o cuestionarios, que permiten seleccionar aquellos candidatos más idóneos, según estimen ellos, para el tipo de capacitación que se les otorgará.

3.3.3.5 Programa de Becas Individuales

(a) Descripción

Este Programa beneficia a personas de escasos recursos con problemas de empleabilidad, trabajadoras individuales y subempleados, y consiste en el financiamiento, a través del Fondo Nacional de Becas (FONCAP), de cursos de capacitación para personas que necesiten alguna capacitación en un tema u oficio específico.

Este Programa se desarrolla en todas las regiones del país y el subsidio se otorga directamente al beneficiario, quien postula a un curso según sus necesidades particulares y elige la capacitación en una OTEC (reconocida por SENCE), según su preferencia. Esta forma de funcionar de este Programa es la única diferencia con el Programa Ordinario de Becas, en el cual las OTEC postulan y reciben el financiamiento, aunque en ambos casos los beneficiarios son los mismos.

El Programa consta sólo de una fase lectiva de capacitación técnica en el oficio o tema solicitado, sin el componente de experiencia laboral y tiene como límite máximo un valor de \$ 150.000 por persona beneficiaria.

(b) Beneficiarios potenciales

No existe una cuantificación del universo de beneficiarios potenciales, estando definidos sólo los requisitos para ser beneficiario del Programa.

Las personas que pueden ser beneficiarios de este Programa deben contar con las siguientes características:

- Hombres y mujeres trabajadores
- Mayores de 25 años de edad
- Que sepan leer y escribir
- Que se encuentren cesantes, subempleados o buscando trabajo por primera vez
- Estar inscritos en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)
- Pueden ser microempresarios o trabajadores de microempresas
- Tener una salud compatible con el oficio.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

En este Programa la selección de los beneficiarios la realizan las Direcciones Regionales del SENCE, quien con métodos particulares para cada región, evalúa las solicitudes de capacitación realizadas por las personas individuales, considerando el cumplimiento de los requisitos y el tipo de capacitación solicitada, que debe ser acorde con los objetivos del Servicio. De esta manera y considerando los marcos



presupuestarios se entregan las becas individuales a las personas, quienes posteriormente seleccionan de acuerdo a su propia preferencia el organismo de capacitación en el cual quiere capacitarse.

Los beneficiarios se enteran de la existencia de este fondo por medio de las OMIL y las diferentes acciones de difusión que realice el SENCE regional, mientras que de la oferta de cursos de las OTEC, las personas se informan directamente de los Organismos, para lo cual reciben información por parte de las OMIL y de las oficinas del SENCE.

3.3.3.6 Programa Nacional de Becas (Piloto del nuevo modelo de gestión)

(a) Descripción

Este Programa beneficia a personas con dificultades de empleabilidad, como personas cesantes, que buscan trabajo por primera vez y trabajadores dependientes.

El SENCE financia mediante el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), la ejecución de un Piloto del Programa Nacional de Becas, Programa que pretende probar una nueva modalidad de intervención de los Programas Sociales.

Este Programa cuenta de dos etapas, la primera corresponde a la ejecución de acciones de orientación y consejería laboral dentro de las cuales se cuenta el reclutamiento de postulantes, la selección, la elaboración de Planes de Acción para cada uno de ellos y la posterior derivación de los postulantes a los cursos de capacitación que SENCE (a nivel regional) determina. El Servicio de reclutamiento, orientación y postulación de beneficiarios está externalizado (vía licitación) en Centros de Postulaciones a Capacitación (CPC)¹⁹, de carácter privado, por cuyo Servicio el SENCE canceló en el año 2002 un valor que alcanza a los \$ 74.000 por alumno.

Inicialmente este Programa tiene definida una beca para movilización y colación de \$1.500 por día asistido a capacitación, tanto en fase lectiva como en experiencia laboral.

La segunda etapa consiste en la ejecución de las acciones de capacitación y experiencia laboral o asistencia técnica, según corresponda.

Los beneficiarios seleccionados por los CPC, recibirán las acciones de capacitación y experiencia laboral o asistencia técnica propiamente tales, entregadas por los Organismos Técnicos de Capacitación que se seleccionen paralelamente. Una vez que se identifique el perfil del postulante, la adecuación a los requisitos específicos de los cursos disponibles y sus prioridades de capacitación, el CPC producirá la respectiva derivación, considerando los cupos disponibles por curso.

Se estima que las acciones de capacitación tengan un mínimo similar a la duración promedio actual de los programas de capacitación, de entre 300 horas y 700 horas.

¹⁹ El Rol de los Centros de Postulación para Capacitación (CPC) consiste en proporcionar orientación y consejería a los potenciales postulantes a capacitación vía Programas Sociales, para luego incluirlos en nóminas de preselección para que posteriormente se realice una selección final ó reclutamiento y derivación a los organismos que impartirán la capacitación.



Se debe aclarar que el Programa ejecutado en el año 2002, es una prueba piloto del Programa Nacional de Becas, Programa resultante del rediseño de los Programas Sociales, que se empezó a implementar como el principal instrumento de capacitación a partir del año 2003 y que funde los diferentes programas de capacitación existentes a la fecha, como son el Programa Jefas de Hogar, el Programa Chile Joven y el Programa Ordinario de Becas.

Esta experiencia piloto busca probar la aplicación del diseño, especialmente el reclutamiento y selección de beneficiarios y la ejecución de los Servicios.

(b) Beneficiarios potenciales

A partir de un procesamiento proporcionado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) según los resultados de la Encuesta CASEN 2000, se estimó una población potencial para el Programa Nacional de Becas de 350.689 personas²⁰. De estas se estableció como población objetivo 60.000 a 80.000 personas en el plazo de cuatro años (ver rediseño Programas Sociales).

Con objeto de realizar la experiencia piloto de este Programa, para el año 2002 se estableció arbitrariamente trabajar con 500 individuos pertenecientes a las Regiones Metropolitana y VII.

La población beneficiaria presenta las siguientes características:

- Hombres y mujeres de edades que fluctúen entre los 20 y 30 años.
- Mujeres de edades que fluctúen entre los 31 y 45 años.
- De zonas urbanas y Rurales
- Con la enseñanza básica aprobada (8° básico)
- Desocupados u ocupados en empleos precarios (subempleos)
- Pertenecientes a poblaciones específicas tales como Chile Barrio y Chile Solidario, y que cumplen a lo menos con el requisito de escolaridad definido.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

La principal diferencia en la gestión de este Programa, respecto a los programas realizados históricamente por el SENCE, es la existencia de los Centros de Postulaciones a Capacitación (CPC), que corresponden a

²⁰La población potencial se definió utilizando los siguientes criterios:

- Jóvenes hombres y mujeres entre 20 y 30 años con educación al menos básica completa y a lo más universitaria incompleta, descartándose los declarados inactivos y los pertenecientes a los quintiles IV y V. La experiencia laboral incluyó a los desocupados y a un conjunto acotado de ocupados, cuyos empleos se pueden rotular como precarios.

- Mujeres de entre 31 a 45 años de edad, con educación al menos básica completa y a lo más universitaria incompleta, excluyéndose además las inactivas, las pertenecientes a los quintiles IV y V, las sin experiencia laboral, y se incluyeron las mujeres con empleos precarios. El empleo precario se define en las siguientes situaciones:

- No tiene contrato definido
- No es permanente
- Permanencia igual o menor a 1,5 años en el mismo empleo
- No tiene previsión (no cotiza)
- Percibe 1,5 salarios mínimos o menos.



algunos Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) que seleccionarán y calificarán como CPC, y que tendrán la misión de realizar acciones de consejería y orientación laboral, dentro de las cuales se cuenta el reclutamiento de postulantes, la selección, la elaboración de planes de acción y la selección de beneficiarios y derivación de los postulantes a los cursos que SENCE determine y que impartirán otros OTEC.

Para esto los CPC realizarán un diagnóstico del postulante por medio de un test de habilidades e intereses y motivación, que SENCE estandarizará para la operación del Programa. La selección consiste en aplicar puntajes de priorización y posteriormente, conformar grupos de postulantes como beneficiarios del Programa a los cuales se les señalarán las ofertas disponibles para su formación y capacitación (ofertas anteriormente declaradas por los OTEC a SENCE) y en consecuencia, los apoyos que el Programa les puede ofrecer y las condiciones requeridas para lograr los objetivos.

Esta actividad se plasmará en un documento o Plan de Acción para cada postulante seleccionado por el CPC, que contiene las brechas a superar por el postulante, el tipo de oferta que se recomienda le sea financiada por SENCE y los potenciales OTEC proveedores acerca de quienes el beneficiario ha manifestado su interés de recibir los Servicios de capacitación

Estos beneficiarios seleccionados por los Centros de Postulación, recibirán las acciones de capacitación y experiencia laboral propiamente tales, entregadas por los Organismos Técnicos de Capacitación que se seleccionen paralelamente. Una vez que se identifique el cupo en alguno de los OTEC, el beneficiario elegirá a su proveedor y el CPC producirá la respectiva derivación.

3.3.3.7 Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos

(a) Descripción

Este Programa, beneficia a Jóvenes de escasos recursos y consiste en el financiamiento de su capacitación a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP).

La diferencia de este Programa con el Programa Chile Joven, es la modalidad de ejecución de los cursos, pues en Chile Joven existe un concurso, mientras que en este caso la ejecución de la capacitación se realiza mediante la asignación directa de recursos por parte del SENCE a diversos Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) sin fines de lucro, inscritos en un Registro especial del SENCE. Estos OTEC realizan todas las actividades y gestiones para la ejecución de la capacitación. En el año 2002 se le asignaron recursos a 14 instituciones de este registro.

La capacitación se realiza mediante los siguientes componentes:

i) Orientación Laboral previa:

En esta etapa los organismos técnicos de capacitación deben informar a los alumnos de las posibilidades que la capacitación ofrece, conocer los intereses de los jóvenes e informarlos sobre las potencialidades laborales que ellos tendrían cuando egresen del curso, así como de las exigencias que los cursos imponen. Esta etapa contempla una duración de 10 horas como máximo. En el año 2003,



esta etapa será ejecutada por los Centros de Postulación a la Capacitación seleccionados en el marco del Programa Nacional de Becas.

ii) Fase Lectiva:

Se desarrolla tanto en aulas como en talleres prácticos, con una extensión definida entre 300 a 500 hrs. por alumno, de las cuales entre un 75% a un 80% son destinadas al desarrollo de competencias técnicas y el restante al reforzamiento de habilidades sociales para el trabajo. Un alumno podría ser derivado al término de la capacitación a la experiencia laboral correspondiente o a un segundo curso de extensión similar al primero (y directamente relacionado con éste), que le permitirá lograr un mayor grado de calificación en el oficio.

iii) Fase experiencia laboral:

Se realiza en un puesto de trabajo cuya naturaleza y características guardan directa relación con la capacitación impartida y su duración fluctúa entre uno y dos meses.

La capacitación es completamente gratuita para los beneficiarios y considera un subsidio para movilización y Colación de \$1.000 diarios a cada alumno por día asistido a la Fase Lectiva, además de un seguro contra accidentes personales por la duración del curso.

(b) Beneficiarios potenciales

La población potencial del Programa no se encuentra cuantificada, y está constituida por el universo de jóvenes habitantes de las regiones en donde hay instituciones inscritas en el Registro Especial, y que cumplan los siguientes requisitos:

- Jóvenes de escasos recursos (certificado por la OMIL).
- En edades entre los 16 y 30 años de edad
- Que estén cesantes, subempleados o que se encuentren buscando trabajo por primera vez
- Preferentemente desertores escolares o con escolaridad incompleta.
- Que no hayan sido beneficiados del Programa con anterioridad a excepción de los que pasen a segunda etapa formativa.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

La distribución de los recursos entre instituciones se realiza según el resultado de la evaluación de las propuestas de cursos de capacitación presentadas por las instituciones, las cuales se evalúan con una metodología de asignación y ponderación de puntajes respecto a diversos criterios, como los costos, la pertinencia, los objetivos, etc.

En general se trata de mantener el nivel de recursos asignados por institución, según los montos transferidos históricamente, lo que no significa que se disminuya o aumenten los recursos y cursos según la calidad técnica de las propuestas presentadas.



La selección de los postulantes depende de los OTEC ejecutores del Programa, inscritos en el registro especial, los cuales realizan la selección considerando los requisitos del Programa, pero aplicando también criterios de selección propios e independientes, especialmente en lo que se refiere a la edad y sexo de los beneficiarios. Por ejemplo, existen instituciones como Prodeim, que trabajan con hombres con un promedio de edad de 17 años, o la Fundación Tacal, que trabaja con jóvenes de un promedio de edad de 24 años, todos ellos discapacitados.

3.3.3.8 Programa Lirquén

(a) Descripción

El Programa consiste en la reconversión laboral de 79 trabajadores portuarios de Lirquén, buscando su transformación a trabajadores independientes.

El Programa cuenta con un componente de capacitación en gestión laboral y un componente de inversión, consistente en la entrega de un subsidio para la compra de infraestructura que les permita trabajar independientemente. De esta manera, la capacitación comprende de una fase lectiva, correspondiente a un curso de capacitación en un oficio específico, la cual es acompañada por un bono para la compra de materiales y bienes de capital.

Los subsidios definidos por beneficiarios en este Programa alcanzan los siguientes valores: \$350.000 destinados para la capacitación (fase lectiva), \$180.000 mensuales por tres meses como subsidio de movilización y colación, \$3.110.000 para la compra de herramientas y útiles para la implementación del microproyecto, además de un seguro de accidentes personales vigente por el período de duración del curso. De esta manera, sin considerar el seguro de accidentes, el cargo directo total del SENCE, para este Programa alcanza un valor de \$ 4.000.000 por trabajador portuario (pesos del 2002).

La ejecución de los componentes del Programa, es desarrollada por una OTEC, previa licitación.

(b) Beneficiarios potenciales

El Programa no define población potencial y se dirige en forma piloto a un grupo objetivo de 79 trabajadores.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

No existe un mecanismo de selección de los beneficiarios, puesto que la totalidad de los trabajadores portuarios de Lirquén son favorecidos por el Programa. La focalización implícita del Programa hacia este grupo objetivo, está definida según una decisión de la Dirección Nacional del SENCE.

3.3.3.9 Transferencias al Sector Público

Este Producto beneficia a soldados conscriptos, jóvenes en situación irregular y personas con medidas alternativas a la reclusión, pertenecientes a la Armada, Ejército, Aviación, Carabineros (Fundación Niño y Patria), SENAME y Gendarmería, respectivamente.

El SENCE financia, mediante el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), la ejecución de cursos de capacitación, para lo cual realiza una transferencia anual de recursos, con la cual estos organismos definen y ejecutan los tipos de capacitaciones que realizarán. El SENCE supervisa la ejecución de los cursos, presta apoyo técnico y realiza un seguimiento con el fin que se implementen las líneas de inserción laboral, según los objetivos del Servicio.

Las capacitaciones realizadas por las instituciones pueden ser ejecutadas por ellas mismas o ser subcontratadas a Organismos de Capacitación. Las temáticas de las capacitaciones son variadas y son definidas por las instituciones, aunque concordadas con el SENCE, así como también el número de personas a capacitar.

La ejecución de las capacitaciones cuenta mayoritariamente con sólo fase lectiva (cursos), con variables temas y duración, en las cuales generalmente se utiliza la infraestructura y conocimiento de las instituciones para su realización.

(b) Beneficiarios potenciales

La población potencial no se encuentra cuantificada, siendo variable según los diversos grupos de beneficiarios de las instituciones públicas involucradas en el Programa:

- Soldados conscriptos de las FF.AA. (Ejército, Marina y Aviación) y de Orden (Carabineros)
- Niños de la Fundación Niño y Patria (dependiente de Carabineros)
- Jóvenes en situación irregular (SENAME)
- Personas sujetas a medidas alternativas a la reclusión (Gendarmería).

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

La selección de los postulantes depende de las instituciones públicas ejecutoras del Programa, las cuales definen los criterios pertinentes para cada una de las capacitaciones que realizan y de los tipos de personas que pretenden beneficiar.



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

(a) Descripción

Este Programa consiste en proporcionar un Servicio de asistencia técnica a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Se trata de 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.

En términos de resultados, las OMIL desean reducir el tiempo de búsqueda de empleo de las personas, mediante un sistema de intermediación que acerque la demanda con la oferta de empleo a nivel comunal. Sus principales indicadores dicen relación con el número de trabajadores inscritos, colocados y derivados hacia otros Servicios o productos de la red social.

El objetivo de SENCE es diseñar, ejecutar y controlar acciones encaminadas a fortalecer la capacidad de gestión y cobertura de las OMIL, con el propósito de avanzar en la consolidación de un Servicio eficiente de empleo e intermediación laboral.

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 233 OMIL. 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. En forma extraordinaria, se realizan capacitaciones por medio de seminarios y talleres en que se aglutinan a los funcionarios de las diferentes OMIL.

Los principales contenidos de las capacitaciones a los funcionarios de las OMIL, durante el año 2002, fueron los siguientes:

- ⇒ Talleres en Temas de Enfoque y Análisis Sistémico de Desarrollo Local y Formulación de Proyectos con Marco Lógico.
- ⇒ Talleres de Inducción a la Operatoria del Seguro de Obligatorio de Cesantía:
Concepto del Seguro de Cesantía, Cobertura, Mecanismos de Acceso al Sistema, Reglamento del Seguro aprobado bajo el D.S N° 250/01, el rol de la OMIL en el Sistema y sus responsabilidades.
- ⇒ Talleres de Discapacidad y elaboración y entrega de la "Guía de Atención a Usuarios con algún tipo de Discapacidad para Encargados de Oficinas Municipales de Información Laboral":
- ⇒ Asistencia Técnica para el fomento de la participación en el Programa de Bonificación a la Contratación y Capacitación Laboral, Proempleo, a nivel local:
 - Capacitarlos en el uso de los instrumentos del SENCE.
 - Incentivarlos a la aplicación de los instrumentos SENCE.
 - Entregarles material para que explicaran a los usuarios de su municipio como opera el Programa.



- Invitarlos a organizar encuentros con Empresarios cuyo objetivo era convocarlos a aprovechar los beneficios del Programa tanto para contratar, como para formar a sus trabajadores

La creación y administración de las OMIL es de responsabilidad municipal. Del mismo modo, la prioridad dada a la función de intermediación laboral en términos de gestión y logística, también reside en los gobiernos locales. Esta situación, caracteriza la heterogeneidad que presentan las OMIL en las municipalidades del país, la que va desde la existencia de unidades funcionales formales, con personal especializado, infraestructura y equipamiento exclusivo, hasta municipios en que la intermediación laboral es una tarea ejercida total o parcialmente por un funcionario.

(b) Beneficiarios Potenciales

Los beneficiarios potenciales de este Servicio son las 341 municipalidades del país. El Servicio de asistencia técnica a las Oficinas Municipales de información Laboral, implica el establecimiento de un convenio de acuerdo entre el SENCE y cada una de las 341 municipalidades, para que SENCE proporcione su asistencia técnica a las respectivas OMIL que se constituyan para este efecto.

3.3.5 Producto Programa Proempleo

(a) Descripción

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, 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.

(b) Beneficiarios potenciales

Este Programa cuenta con dos tipos de beneficiarios. Por una parte, están los beneficiarios intermedios, compuestos por las empresas que reciben el subsidio para el pago parcial de los honorarios de las personas que contrata²¹, y por otro, están las personas cesantes²² que son contratadas gracias al Programa.

Los beneficiarios intermedios potenciales del Programa son los empresarios que contraten a personas cesantes y que sean contribuyentes de Primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta y los contribuyentes del artículo 22 de la citada Ley, es decir, pequeños mineros artesanales, propietarios de un

²¹ Todas las empresas que tributan en 1ª Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta

²² Según estimaciones que proporciona el INE



taller artesanal u obrero, pescadores artesanales inscritos, suplementeros y pequeños comerciantes (vía pública). No pueden beneficiarse las empresas colocadoras de personal, las empresas nuevas que no hayan declarado a lo menos una declaración de impuesto a la Renta, o las que habiéndolo hecho no hayan tenido ingreso en el último año tributario.

Los beneficiarios finales son los 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.

(c) Mecanismos de Postulación y Selección

No existen mecanismos ni criterios de selección para la entrega de la bonificación de este Programa. Siendo el cumplimiento de los requisitos descritos anteriormente el único criterio para la entrega del beneficio, siempre bajo el marco presupuestario del Programa a nivel nacional y según la propuesta inicial de distribución regional, definida según el número de desempleados por región (ponderado en un 60%) y el número de contratos asignados por región el año anterior (ponderado en un 40%). Esta distribución se revisa mensualmente, reasignando el número de bonificaciones cuando sea necesario para mantener los estándares inicialmente asignados.

3.3.6 Programa Chile-Califica

Cabe aquí, hacer referencia al Programa de Educación y Capacitación Permanente Chile Califica, puesto que constituye un elemento de carácter estratégico que guarda directa relación con el futuro inmediato del SENCE. En efecto, Chile Califica es un Programa piloto, de siete años de duración, que está diseñando y modelando cambios programáticos a nivel de política pública en el campo de la educación y de la capacitación laboral afectando directamente la gestión del SENCE. El objetivo buscado es crear un Sistema de Educación y Capacitación Permanente. Chile Califica es un Programa implementado por tres ministerios: Ministerio de Economía, Ministerio de Educación y Ministerio del Trabajo y Previsión Social y se financia con recursos del Gobierno de Chile y del Banco Mundial.

El SENCE es responsable de poner en práctica un conjunto de modelos y pruebas piloto a través de diversas líneas de trabajo innovadoras generadas desde Chile Califica, entre los que se cuentan:

- Experiencias demostrativas de articulación de capacitación y nivelación de estudios

SENCE está desarrollando experiencias demostrativas desde el Departamento de Programas Sociales, que integran la nivelación de estudios y la capacitación, entre los operadores del sistema de capacitación.

- Experiencias demostrativas de competencias de empleabilidad y Experiencias demostrativas de competencias laborales

El objetivo, en general, de las experiencias demostrativas es aplicar a la capacitación el nuevo enfoque de competencias, el que proporciona mayor calidad y pertinencia a la oferta formativa y permite que las personas adquieran y desarrollen una serie de comportamientos, actitudes, conocimientos y saberes para su mejor desenvolvimiento en el mundo del trabajo.



Con el objeto de poner en ejecución esta línea, el SENCE efectuará diversos llamados a licitación pública o privada, según proceda, con la finalidad de otorgar financiamiento a los Organismos Técnicos de Capacitación que propongan acciones de capacitación basada en competencias.

- Infoalfabetización Digital

Consiste en el desarrollo de experiencias demostrativas en que se exige la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) a la educación de adultos y el desarrollo de competencias laborales. Parte de los esfuerzos de nivelación de estudios y desarrollo de competencias laborales que el Programa se propone, serán satisfechos a través de educación a distancia (e-learning), mediante el uso de NTIC (Internet, multimedia en CD, TV educativa). Al igual que las demás experiencias demostrativas, se llama a licitación para que las OTEC propongan acciones de capacitación basadas en competencias en los ámbito señalados.

Los Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC, son los encargados de seleccionar los participantes de acuerdo con los requisitos establecidos por el SENCE (los requisitos son definidos para cada licitación). Para ello, los OTEC pueden recurrir a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), a las Oficinas Regionales de SERCOTEC, a las Oficinas Regionales del FOSIS, a los Infocentros u otras instituciones afines.

- Sistema de Información del Mercado Laboral

Es un subcomponente de una línea de trabajo de Chile Califica, acerca de Instrumentos para facilitar la educación y capacitación permanente. Está siendo desarrollado por la Unidad de Intermediación Laboral y busca desarrollar un sistema de información para la educación y capacitación permanente y la movilidad laboral como elemento central para estimular la demanda informada por parte de los futuros usuarios de los Servicios que el Programa pondrá a disposición.

El sistema propuesto contempla generar información sobre mercado del trabajo; oferta de formación técnica y de capacitación laboral y, finalmente, ofrecerá Servicios de intermediación laboral y consejería vocacional y laboral para ayudar a las personas en el desarrollo de su carrera laboral, búsqueda de empleo y toma de decisiones sobre opciones de formación, capacitación y certificación.

- Aseguramiento de la calidad de las ofertas de capacitación (Norma Chilena de Calidad OTEC).

En relación con las instituciones de capacitación (OTEC), se trata de desarrollar procesos que mejoren: (i) los requisitos de gestión, pedagógicos y técnicos para la aprobación de las actividades de capacitación, de manera de asegurar Servicios de calidad; (ii) los mecanismos de aprobación de las actividades de capacitación; (iii) la calidad de la supervisión a las OTEC y a sus programas de capacitación; (iv) el desarrollo de normas para la certificación de OTEC, sobre la base de estándares; (v) los criterios para distinguir la calidad de las OTEC, en función de la relación de sus ofertas con el marco nacional de competencias; y (vi) la calidad de sus Servicios en función del desarrollo de procesos de autoevaluación y de evaluaciones externas expertas.



Para financiar el diseño y desarrollo de estos productos, SENCE recibe aportes presupuestarios adicionales. Con ellos, se ha contratado personal que ha sido destinado a reforzar las unidades del SENCE que están trabajando estos temas.

El Programa Chile califica posee fecha de término. Por ello, el SENCE es uno de los Servicios públicos que deberá asumir la continuidad de las iniciativas impulsadas por este Programa.

A continuación, se presenta un resumen de las principales áreas de trabajo de Chile Califica a nivel general (incluye productos que está siendo desarrollados por el MINEDUC):

1) Nivelación de estudios básicos y medios para jóvenes y adultos que no hallan completado su escolaridad, lo que significa una puerta de entrada a este sistema para un gran número de chilenos que carecen de estudios. Para mejorar estos índices y disminuir así el número de personas que carecen de estudios se han tomado una serie de medidas, a saber:

- Aumento de la cobertura de nivelación de estudios flexibles.
- Se ha aprobado legalmente el uso de la Franquicia Tributaria para nivelación de estudios de los trabajadores.

2) Mejorar la formación técnica, tanto cuantitativamente como cualitativamente (corresponde a una línea de Chile Califica perteneciente al Mineduc). En cuanto a la calidad de la formación técnica el Programa implementará, al menos, tres líneas de acción:

- (a) Se articulará la formación técnica con la demanda del sector productivo, para lo cual se usará como metodología la creación de redes de concertación entre el mundo de la formación y el sector productivo en un territorio específico, en un sector productivo específico y por un lapso de tiempo de dos a tres años, esperando así alinear la formación con la demanda productiva de ese territorio.
- (b) Se fomentará la implementación de itinerarios de formación técnica que establezcan rutas de progresión entre distintas modalidades y niveles de formación. Lo que permitirá distintos puntos de entrada y salidas posibles. Esto se hará tanto en las redes mencionadas anteriormente como por estudios directos ejecutados por el Programa.
- (c) Se trabajará en el mejoramiento y actualización de docentes técnicos. Un porcentaje significativo de docentes que se desempeñan en los liceos técnico-profesionales como en los centros de formación técnica, carecen de conocimientos pedagógicos. Este Programa contempla recursos para capacitar en estas materias a casi 50 % de estos docentes.

3) Capacitación Laboral. Incluye cinco líneas de acción: (1) Mejoramiento y articulación de educación de adultos y capacitación laboral (ejecutado por Mineduc y Mintrab); (2) Incentivo a la educación de adultos y la capacitación en las micro y pequeñas empresas (MYPES) (ejecutado por Mineduc y Mintrab); (3) Aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación a la educación de adultos y la capacitación laboral (ejecutado por Mintrab); (4) Mejoramiento de la oferta de capacitación (ejecutado por Mintrab); (5) Aseguramiento de la calidad de las ofertas de capacitación. (ejecutado por Mintrab)



4) Sistema Nacional de Competencias Laborales (implementación de experiencias demostrativas de responsabilidad del SENCE y Fundación Chile):

4.1) Marco Nacional de Competencias Laborales: El objetivo es disponer de un conjunto de estándares de competencias laborales y de competencias de empleabilidad que recojan las nuevas demandas de conocimientos, habilidades y aptitudes provenientes del mundo del trabajo y que se constituyan en el referente común para: (i) mejorar la calidad y pertinencia de la formación y capacitación; (ii) diseñar mecanismos de certificación de competencias laborales y de empleabilidad; y (iii) facilitar procesos de intermediación y orientación vocacional y laboral.

Las principales actividades de esta línea de acción son: (i) identificar los sectores productivos y las áreas ocupacionales que participarán en el Programa; (ii) constituir Consejos Sectoriales de Recursos Humanos incluyendo empresarios, formadores y trabajadores; (iii) concordar con estos actores un marco nacional de competencias que ordene tipos y niveles de habilidades, conocimientos y aptitudes; (iv) definir estándares de competencias laborales y de competencias de empleabilidad en los sectores de mayor relevancia para el desarrollo económico y de recursos humanos del país; (v) establecer las bases metodológicas para mecanismos de evaluación y certificación así como para modularizar la oferta de formación y capacitación.

4.2) Sistema de Certificación de Competencias Laborales: Se trata de diseñar, probar e institucionalizar mecanismos, procedimientos e instrumentos para evaluar y certificar las competencias laborales y las competencias de empleabilidad, sin importar la forma en que fueron adquiridas. Se instalará en forma progresiva un sistema nacional de certificación con la participación de sectores productivos, de trabajadores, académico y del Estado. Se avanzará de manera gradual escalando los resultados del proyecto de Certificación de Competencias Laborales que SENCE y Fundación Chile ejecutan desde 1999 con los sectores construcción, minería, turismo e informática. Se incorporarán gradualmente nuevos sectores de la economía nacional.

5) Información e Intermediación Laboral (implementación de responsabilidad del SENCE): El desarrollo de un sistema de información para la educación y capacitación permanente y la movilidad laboral está dirigido a satisfacer la demanda de información por parte de la población que lo requiera. En el caso del mercado de la formación y capacitación, el sistema informará sobre las nuevas oportunidades para nivelar estudios, acceder a modalidades flexibles de formación y capacitación y certificación de competencias. En lo que al mercado de trabajo, se propone fortalecer los actuales mecanismos de intermediación laboral y crear mayores y mejores capacidades de orientación vocacional desde la formación técnica de nivel secundario en todos los liceos con financiamiento estatal.

El sistema propuesto contempla generar información sobre (i) mercado del trabajo; (ii) oferta de formación técnica y de capacitación laboral y, finalmente, (iii) ofrecerá Servicios de intermediación laboral y consejería vocacional y laboral para ayudar a las personas en el desarrollo de su carrera laboral, búsqueda de empleo y toma de decisiones sobre opciones de formación, capacitación y certificación.



B ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS

1 DESCRIPCIÓN PRESUPUESTARIA Y DE LA DISCIPLINA FINANCIERA

El SENCE, se encuentra inserto orgánicamente como Servicio dependiente del Ministerio del Trabajo, el cual ejecutó un presupuesto anual global el año 2002, de MM\$ 3.847.670 cifra que incluye a todos los Servicios e instituciones dependientes (Subsecretaría del Trabajo, Dirección del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Crédito Prendario, SENCE, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Instituto de Normalización Provisional, Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, Hospital Dirección de Previsión de Carabineros, Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, Comisión Ergonómica Nacional, Fondo de Medicina Curativa) y un monto de MM\$ 2.807.614 por concepto de Prestaciones Previsionales. Del total del presupuesto, SENCE participa en un 0,5% considerando su presupuesto regular (M\$ 19.242.553), sin embargo, al excluir el monto de las Prestaciones Previsionales la participación de SENCE aumenta a 18,5%. Se debe tener presente que SENCE con su estructura operacional ejecuta un presupuesto mayor, por cuanto administra de forma extra presupuestaria, el Programa Pro Empleo ascendente a M\$16.203.496 y recursos del Tesoro Público, por concepto de la Franquicia Tributaria ascendentes a M\$111.278.670, todo lo cual totaliza el año 2002, M\$ 146.724.719 (ver cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Fuentes y Usos de Recursos
(M\$ 2003)

<i>Fuentes de financiamiento</i>	Ejecutado Año 2002 M\$	Participación (%)
Ingresos y Recursos Administrados Totales	146.724.719	100,00
Ingresos Presupuestarios SENCE	19.242.553	13,11
• Ingresos de operación	23.371	0,02
• Venta de activos	5.212	0,00
• Programa de Educación y Capacitación Permanente	1.185.547	0,81
• Otros Ingresos	71.197	0,05
• Aporte fiscal libre	13.650.664	9,30
• Saldo inicial de caja	4.306.562	2,94
Ingresos Extra Presupuestarios	16.203.496	11,04
• Programa Pro Empleo	9.247.435	6,30
• Saldo inicial de caja Pro empleo	6.956.061	4,74
Recursos en Administración Tesoro Público	111.278.670	75,84
• Franquicia Tributaria	111.278.670	75,84



Usos de Recursos	Ejecutado Año 2002 M\$	Participación (%)
Gasto total movilizado	146.724.719	100,00
Gastos propios SENCE	19.242.553	13,11
• Gastos en personal	2.426.154	1,65
• Bienes y Servicios de consumo	1.151.319	0,78
• Transferencias corrientes	11.374.499	7,75
• Inversión Real	89.717	0,06
• Saldo Final de Caja	4.200.864	2,86
Gastos Extra Presupuestarios	16.203.496	11,04
• Administración pro empleo	336.740	0,23
• Capacitación Pro empleo	335.724	0,23
• Bonificaciones Pro empleo	12.672.605	8,64
• Saldo Final de Caja pro empleo	2.838.426	1,93
Recursos en Administración Tesoro Público	111.278.670	75,84
• Franquicia Tributaria	111.278.670	75,84

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de ejecución semestral 2002, Ministerio de Hacienda, DIPRES y Anuario Estadístico SENCE 2002.

Desde el punto de vista del origen de los recursos se observa que SENCE financia sus acciones básicamente con recursos de origen fiscal, lo cual también se aplica a la administración extra presupuestaria y de recursos fiscales franquiciados por capacitación.

Dentro de su presupuesto regular (M\$ 19.242.553), merece una distinción el Programa de Capacitación y Educación Permanente (Chile Califica), el cual es financiado mediante un convenio de préstamo entre el Banco Mundial y la República de Chile, lo cual puede ser considerado como aporte fiscal por cuanto el prestatario es el Estado chileno. El año 2002, el mencionado ingreso tuvo una participación del 6,16% del presupuesto ejecutado por SENCE y un 0,81% del total de los recursos administrados.

En relación al uso de los recursos del presupuesto regular, se aprecia que ellos son utilizados para cubrir sus gastos operacionales y a la ejecución de Programas Sociales financiados a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), cuyas componentes se incluyen como parte del ítem de Transferencias.

El Fondo Nacional de Capacitación está destinado a ejecutar acciones, programas y asistencia técnica en el campo de la formación y capacitación de Recursos Humanos, preferentemente de escasos recursos. En él, se incluyeron el año 2002, los Programas de Becas, Subsidio a la Micro y Pequeña Empresa, Planes de Aprendizaje, Capacitación Especial de Jóvenes, Mujeres Jefas de Hogar, Chile Barrio, Reconversión Laboral, Fortalecimiento de las OMIL, Certificación Competencias Laborales, y Estudios, Investigaciones y Acciones Experimentales de Capacitación. El Conjunto de ellas alcanzó, según el anuario Estadístico SENCE del año 2002, asignaciones por M\$ 11.834.584, para beneficiar a 25.348 personas. Cabe señalar que el monto de las asignaciones año 2002, difiere del monto de las transferencias corrientes ejecutadas el



año 2002, debido a que se realizan pagos provenientes de las asignaciones de años anteriores y a que parte del monto asignado el año 2002, se ejecuta en el año presupuestario siguiente.

Cuadro N° 2
Ejecución Presupuestaria Anual SENCE 1999- 2002
Según Clasificación Económica
(M\$ año 2003)

INGRESOS	1999	2000	2001	2002
Ingr. de Operación	32.180	28.089	48.784	23.371
Imp. Previsionales	0	0	0	0
Venta de Activos	1.402	719	7.894	5.212
Recup. Préstamos	0	0	0	0
Transferencias	210.293	40.420	0	1.185.547
Otros Ingresos	6.240	3.789	87.529	71.197
Endeudamiento	0	0	0	0
Aporte Fiscal	20.822.932	15.905.338	22.940.436	13.650.664
Operaciones de Años ant.	0	0	0	0
Saldo Inicial en caja	0	3.660.465	5.457.836	4.306.562
TOTAL	21.073.046	19.638.820	28.542.479	19.242.553

GASTOS	1999	2000	2001	2002
Gtos. en Personal	2.273.526	2.261.385	3.439.104	2.426.154
Bs y Serv de Consumo	1.144.828	838.253	1.691.431	1.151.319
Bs y Serv para Prod.	0	0	0	0
Prestaciones Previsionales	0	0	0	0
Transf. Corrientes	17.148.704	12.721.556	16.589.720	11.374.499
Inversion Real	107.287	47.008	202.841	89.717
Inv Financiera	0	0	0	0
Serv de la Deuda Pública	0	0	0	0
Operaciones Años Ant	0	0	0	0
Otros Compromisos Pend	0	0	0	0
Saldo Final de Caja	398.701	3.770.618	6.619.383	4.200.864
TOTAL	21.073.046	19.638.820	28.542.479	19.242.553

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria DIPRES, años 2000, 2001, 2002. informe Ejecución presupuestaria año 1999 SENCE.

Nota: el saldo final de caja del año 1999 para el Sence se calculó por diferencia, ya que no se pudo obtener en el Servicio los saldos iniciales y finales de caja.

La ejecución presupuestaria anual (ver cuadro N° 2), se presenta uniforme para el Servicio durante el periodo 1999-2002, con la excepción del año 2001, en el cual se debió cumplir con las asignaciones realizadas durante el año 2000, lo cual significó un compromiso financiero de arrastre para el año 2001, los



que fueron cubiertos por un mayor aporte fiscal, el cual pasó de M\$ 15.905.338 el año 2000 a M\$ 22.940.436 e año 2001.

Cuadro N° 3
Presupuesto SENCE de Ingresos y Gastos año 2002
(M\$ 2003)

<i>Clasificación Económica</i>	Presupuesto Vigente M\$	Ejecutado M\$	Ejecución %
Ingresos	20.788.232	19.242.553	92,56
Ingresos de operación	32.733	23.371	71,40
Venta de activos	1.065	5.212	489,62
Transferencias	1.185.547	1.185.547	100,00
<i>Programa de educación y Capacitación Permanente</i>	1.185.547	1.185.547	100,00
Otros Ingresos	62.911	71.197	113,17
Aporte fiscal libre	15.199.414	13.650.664	89,81
Saldo inicial de caja	4.306.562	4.306.562	100,00
Gastos	20.788.232	19.242.553	92,56
Gastos en personal	2.426.861	2.426.154	99,97
Bienes y Servicios de consumo	1.319.868	1.151.319	87,23
Transferencias corrientes:	16.824.878	11.374.499	67,61
Sector Privado	14.378.795	10.258.216	71,34
- Salas cuna y/ Jardines Infantiles	15.196	13.479	88,70
- A organismos internacionales	4.045	3.818	94,38
- Becas	8.303.574	6.277.836	75,60
- Seguros	103.257	86.861	84,12
- Subsidio Directo MYPE	2.170.416	1.159.262	53,41
- Planes de Aprendizaje	674.004	518.992	77,00
- Capacitación Especial de Jóvenes	2.025.831	1.277.510	63,06
- Estudios y acciones experimentales	63.778	30.764	48,24
- Programa Reconversión Laboral	908.106	813.462	89,58
- Programa Fortalecimiento OMIL	110.587	76.229	68,93
Transferencia a organismos Públicos	30.975	30.975	100,00
- Subsecretaría del Trabajo	30.975	30.975	100,00
Transferencia a otras entidades Públicas	2.415.108	1.085.308	44,94
- Programa de becas	369.652	369.652	100,00
- Programa Certificación Competencias Laborales	689.588	382.151	55,42
- Programa de Fiscalización	170.321	79.724	46,81
- Programa de Educación y Capacitación Permanente	1.185.547	253.781	21,41
Inversión Real	95.306	89.717	94,14
Operaciones Años anteriores	2.065	0	0,00
Saldo Final de Caja	119.254	4.200.864	3.522,63

Fuente: Informe de ejecución semestral 2002, Ministerio de Hacienda, DIPRES



En el Cuadro N° 3, se muestra el presupuesto SENCE vigente y su ejecución presupuestaria para el año 2002, con detalle a nivel de asignación en la clasificación económica, en el cual se puede visualizar que los presupuestos asignados a los programas se encuentran subutilizados en función del presupuesto vigente.

A partir del cuadro N° 4, se realiza la agrupación de asignaciones que conforman los Programas Sociales con el propósito de mostrar el grado de utilización del presupuesto vigente para cada producto estratégico, por lo cual, se incorporan los antecedentes del Programa Pro Empleo y el monto de los recursos autorizados a franquiciar por SENCE, el cual no registra presupuesto vigente en el sistema presupuestario.

Cuadro N° 4
Presupuesto Vigente y Ejecutado año 2002
Según Producto Estratégico
(M\$ 2003)

Productos estratégicos	Presupuesto Vigente M\$	Ejecutado M\$	Porcentaje de ejecución (%)
Subsidio Directo MYPE	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 Tributaria		111.278.670	

Fuente: Elaboración propia, base Informe de Ejecución presupuestaria SENCE, año 2002 y anuario estadístico SENCE 2002.

En los cuadros siguientes, se ha condensado, a partir de los informes SENCE de ejecución presupuestaria, el flujo mensual consolidado de ingresos y gastos de cada mes, con el propósito de mostrar el grado de coherencia entre los ingresos percibidos y el gasto ejecutado. Ellos presentan valores distintos a los de las ejecuciones presupuestarias según clasificación económica por cuanto no incluyen los saldos iniciales y finales de caja. En ellos, se observa principalmente que durante los primeros meses del año, los ingresos son inferiores a los gastos realizados. Mientras que en los últimos dos meses, los ingresos superan a los gastos, situación que se evidencia durante todo el periodo en estudio, 1998 – 2002. En Anexos se presentan los flujos mensuales por año para los grandes ítems de gasto de acuerdo a la clasificación económica.



Cuadro N° 5
Flujo mensual de Ingresos por año
(M\$ 2003)

MES / AÑO	1998	1999	2000	2001	2002
ENERO	2.611	182.817	357	3.900	0
FEBRERO	2.707	1.129.981	339	236	12.156
MARZO	9.773	779.134	309	547.529	7.153
ABRIL	1.921	1.874.946	2.549.970	1.473.498	2.060.450
MAYO	439.078	2.183.602	2.018.188	1.592.686	1.382.012
JUNIO	729.906	1.574.516	2.634.679	1.511.775	1.380.607
JULIO	1.818.960	1.559.384	787.373	1.254.719	849.512
AGOSTO	1.739.944	1.305.580	176.828	1.261.518	958.490
SEPT	2.962.562	1.727.363	200.127	1.281.558	1.822.062
OCTUBRE	4.665	1.264.460	1.430.078	1.266.304	994.748
NOVIEMBRE	1.300.518	2.243.821	2.773.849	1.266.617	2.943.377
DICIEMBRE	3.735.081	5.247.443	3.406.256	3.939.605	2.525.424
TOTAL	12.747.728	21.073.046	15.978.355	15.399.945	14.935.990

Fuente: Elaboración propia, base e Informes de Ejecución presupuestaria SENCE

Cuadro N° 6
Flujo mensual del gasto por año (M\$ 2003)

MES / AÑO	1998	1999	2000	2001	2002
ENERO	732.656	3.278.505	1.183.148	1.938.247	1.372.814
FEBRERO	736.522	1.076.806	1.126.271	837.868	1.182.934
MARZO	747.229	1.413.914	1.155.449	1.295.150	1.488.471
ABRIL	1.058.759	1.853.086	2.104.387	1.395.711	1.578.685
MAYO	1.032.444	1.890.341	1.526.373	1.599.650	1.153.301
JUNIO	973.928	1.639.402	1.266.339	1.069.084	1.224.318
JULIO	1.435.816	1.061.779	828.611	1.118.154	1.138.322
AGOSTO	1.364.814	1.592.622	983.784	1.304.440	1.421.564
SEPTIEMBRE	1.519.917	916.004	762.228	885.693	1.053.364
OCTUBRE	1.452.621	1.087.415	1.235.634	1.185.273	1.176.126
NOVIEMBRE	1.813.704	1.474.297	1.104.829	665.046	817.090
DICIEMBRE	523.935	3.390.174	2.580.194	1.330.750	1.434.697
TOTAL	13.392.345	20.674.345	15.857.249	14.625.065	15.041.685

Fuente: Elaboración propia, base Informes de Ejecución presupuestaria SENCE



Complementando lo expuesto en relación a la disciplina financiera, es necesario señalar que la administración financiera y presupuestaria de SENCE, se realiza de forma centralizada. Para ello, cuenta, dentro de su estructura organizacional, con una Dirección de Administración y Finanzas, que es responsable del control y ejecución del presupuesto institucional. Esta, utiliza sistemas informatizados que son proporcionados por un prestador externo, el cual también entrega soporte técnico a los usuarios de la Dirección.

El Servicio se desempeña de acuerdo a las normas del Sistema de Contabilidad Gubernamental y da respuesta a los requerimientos reglamentarios, tales como informes de ejecución mensuales, trimestrales y anuales ajustados al plan de cuentas según el clasificador presupuestario. Adicionalmente, se está poniendo en marcha un módulo que permitirá contar con información por centros de costos, los cuales se han definido asociados a los centros de responsabilidad, lo que operará a partir del año 2005 permitiendo obtener información desagregada por cada unidad definida en su estructura orgánica, lo cual, si bien no está directamente asociado a cada producto estratégico, permitirá una mejor aproximación a la determinación de los gastos reales de administración por cada producto estratégico, así como la ejecución presupuestaria de cada producto estratégico en su correspondiente centro de responsabilidad. Se debe señalar que el monto de la ejecución presupuestaria correspondiente a la Franquicia Tributaria no se encuentra incluida en la estructura presupuestaria SENCE, por lo cual el sistema sólo entregará información asociada al gasto de administración de ella. Con respecto a indicadores, el sistema entrega relaciones básicas de avances porcentuales sobre las asignaciones presupuestarias de cada año.

En relación a la forma de efectuar las programaciones y la planificación financiera, no se registra la presencia de instrumentos de gestión que permitan articular y planificar el desempeño financiero y de soporte a los programas institucionales. Los flujos de ingresos del aporte fiscal son solicitados en función de lo que resta por cubrir en relación a los compromisos de cada mes, y a fines de año, se solicita el anticipo de recursos para pagar los compromisos adquiridos a través de las adjudicaciones de los programas hacia fines del año calendario.

C. DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y MECANISMOS DE GESTIÓN

1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES; SOPORTE ORGANIZACIONAL DE LOS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS Y MECANISMOS Y DE COORDINACIÓN.

1.1 Descripción General de la Estructura Organizacional

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo posee una estructura organizacional conformada de la siguiente manera:

- En el ápice estratégico se encuentra la dirección y subdirección nacional.
 - Como instancias asesoras están la coordinación de procesos y sistemas; y la coordinación de desarrollo.
 - En el staff de apoyo está el Departamento de Administración y Finanzas, el Departamento Jurídico, el Departamento de Fiscalización y la Unidad de Auditoría.
 - Finalmente, como parte del núcleo operativo se encuentra el Departamento de Capacitación a Empresas y el Departamento de Programas Sociales. Además, el Servicio posee trece Direcciones Regionales, que son parte de su estructura organizacional.
- La estructura básica actual del Servicio está representada en el siguiente organigrama vigente desde noviembre del 2002:



Cabe destacar que a partir de noviembre del año 2002, la estructura ha experimentado varios cambios. Si bien la estructura presentada en el organigrama está en un nivel alto de consolidación a la fecha, es



necesario considerar que esta puede experimentar nuevos ajustes. Los principales cambios realizados son los siguientes:

- Se crearon dos coordinaciones, a saber: Innovación y Desarrollo; y Procesos y Sistemas.
- La Unidad de Estudios, que era parte del Departamento de Capacitación a Empresas, pasó a estar bajo la subordinación de la Coordinación de Desarrollo.
- La Unidad de Informática, que estaba bajo la tutela del Departamento de Capacitación a Empresas, pasó a formar parte de Procesos y Sistemas.
- La Unidad de Intermediación, que dependía directamente de la Dirección Nacional, pasó a depender de la Coordinación de Innovación y Desarrollo.
- Se creó el Departamento de Fiscalización.

Hasta el inicio de la realización de los cambios descritos en la estructura organizacional del Servicio, ésta se mantuvo estable entre el periodo 1998–2002. La estructura base de la organización, en este periodo (1998- noviembre de 2002), se representa en el siguiente organigrama:



1.2 Estructura y Funciones de los Departamentos y Unidades:

En este apartado, se describen la estructura y funciones centrales de los Departamentos y Unidades que constituyen el Servicio.

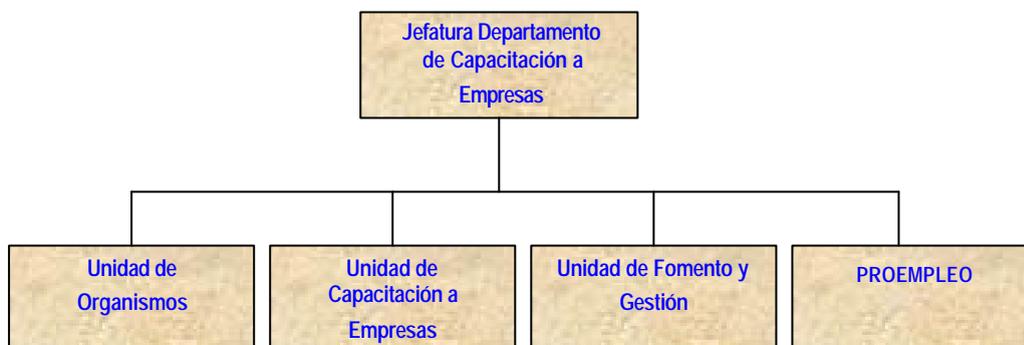
1.2.1 Dirección y Subdirección Nacional:

Estas dependencias corresponden al ápice estratégico de la organización. Las funciones que realizan son las siguientes:

- Generar los lineamientos estratégicos del Servicio, en conformidad con las políticas ministeriales, e implementarlos.

1.2.2 Departamento de Capacitación a Empresas²³:

El organigrama específico de este Departamento es el siguiente:



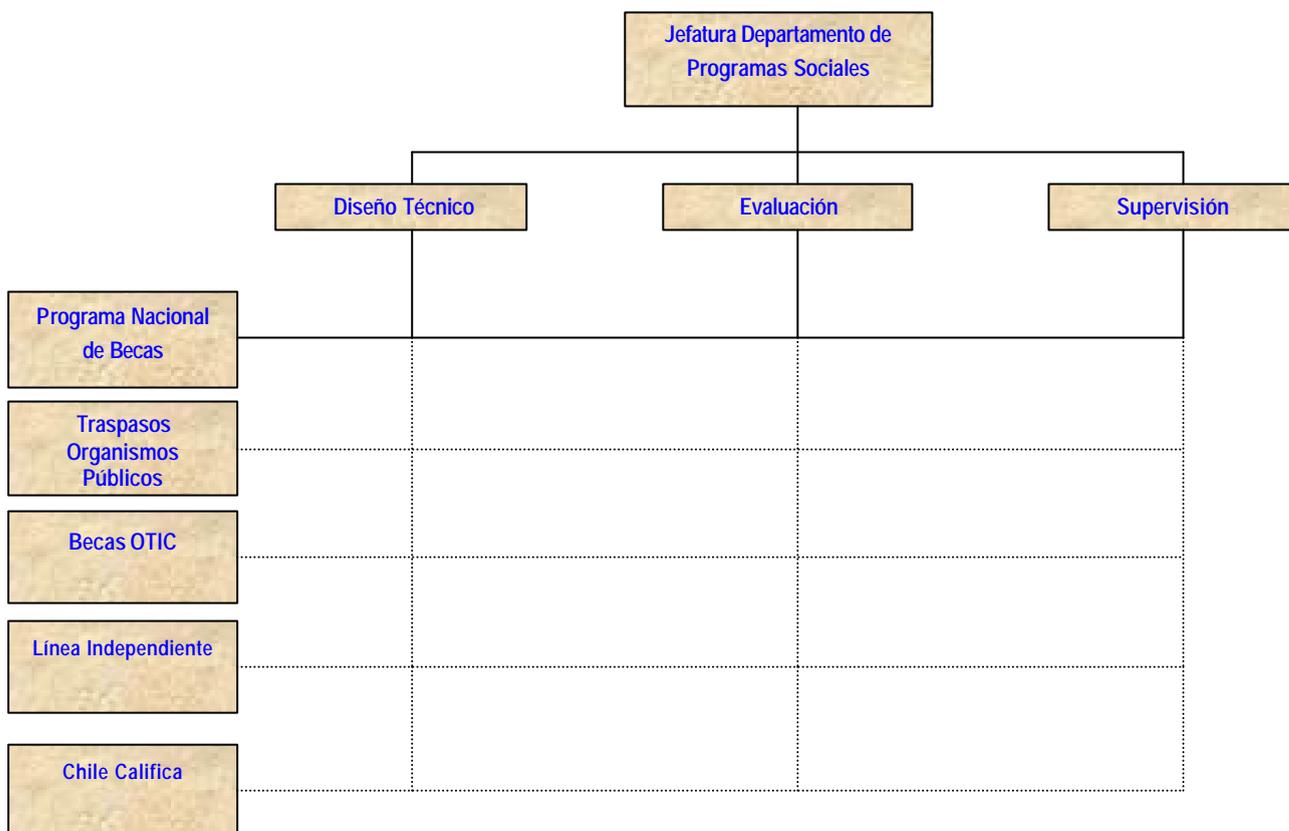
Este Departamento concentra un núcleo operativo del Servicio, ya que a su cargo está la ejecución de dos productos centrales del Servicio, a saber la Franquicia Tributaria y el Programa MYPE-FONCAP. Además, bajo su dirección está el Programa PROEMPLEO, que tiene carácter transitorio fundamentado en la situación de cesantía existente en el país en los últimos años.

Como producto de los cambios en la estructura organizacional del Servicio en este Departamento se creó, recientemente, la unidad de Fomento y Gestión. Además, la Unidad de Estudios y la Unidad de Informática pasaron a depender de las Coordinaciones de Innovación y Desarrollo; y Procesos y Sistemas, respectivamente.

1.2.3 Departamento de Programas Sociales:

El Departamento de Programas Sociales realizó un proceso de rediseño de la provisión de sus productos que afectó su estructura. Se pasó de una estructura basada en los productos estratégicos a una matricial en que los funcionarios tienen distintas tareas en la provisión de un producto único (Programa Nacional de Becas):

²³ Para el detalle de las funciones de las unidades de este Departamento, ver anexos.



Además del Programa Nacional de Becas, el Departamento de Programas Sociales administra los Traspasos a otros Organismos Públicos, la Línea Independiente²⁴ y programas piloto de Chile Califica; además apoya y supervisa la entrega de las becas OTIC. En todo caso, es importante señalar que la acción central de este Departamento está enfocada al Programa Nacional de Becas.

Junto con el Departamento de Capacitación a Empresas, el Departamento de Programas Sociales representa el núcleo operativo del Servicio. Sus principales funciones son:

- Diseñar los Programas Sociales a ejecutar por el Servicio.
- Realizar una Evaluación Ex – Ante de las propuestas recibidas para la ejecución de los Programas.
- Realizar Evaluaciones Ex – Post de los Programas Sociales ejecutados.
- Realizar el Seguimiento de la ejecución de los Programas Sociales²⁵.

²⁴ La Línea Independiente es una línea de trabajo del Departamento de Programas Sociales que tiene por objetivo dar apoyo al trabajo independiente, como una forma viable de fomentar la empleabilidad de las personas. La Línea Independiente está asociada con el producto Programas Sociales.

²⁵ Para el proceso de seguimiento el Departamento cuenta con un programa informático de seguimiento (SAP).

1.2.4 Unidad de Auditoría Interna:

Su función principal es:

- Verificar que los procesos internos del Servicio se ajusten a la normativa vigente. Para esto la unidad se rige por las directrices del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y de la Contraloría General de la República. Además, se genera un Plan Operativo Anual que explicita las áreas a ser auditadas cada año.

1.2.5 Departamento de Fiscalización:

La estructura del Departamento de Fiscalización, que cumple funciones de staff, se puede observar en el siguiente organigrama:



Sus funciones son las siguientes:

- Fiscalizar el producto Franquicia Tributaria²⁶.
- Proponer multas y/o revocaciones a OTEC que hayan incurrido en irregularidades.
- Generar procedimientos y normativas de fiscalización.

1.2.6 Departamento de Administración y Finanzas²⁷:

El organigrama de este Departamento es el siguiente:



²⁶ La fiscalización realizada directamente por este Departamento abarca sólo la Región Metropolitana. En las otras regiones, se utiliza el personal permanente de las Direcciones Regionales para realizar esta actividad. Sin embargo, los informes generados en sus visitas de fiscalización llegan todos a este Departamento, por lo que su análisis comprende las 13 regiones.

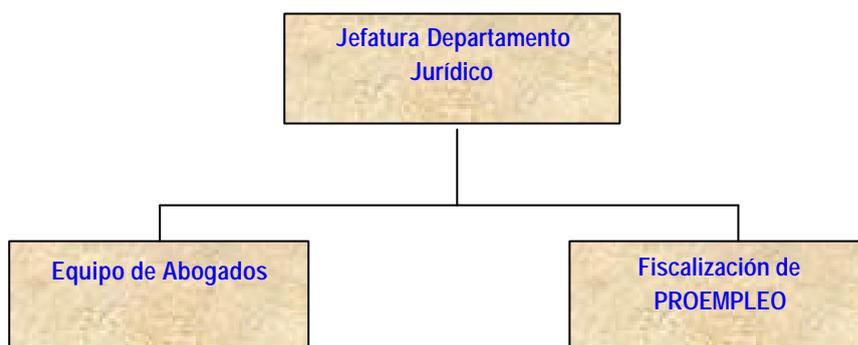
²⁷ Para el detalle de las funciones de las unidades de este Departamento, ver anexos.



El Departamento de Administración y Finanzas cumple funciones de staff de apoyo a la ejecución de los productos del Servicio.

1.2.7 Departamento Jurídico:

El organigrama básico es el siguiente:



Las funciones de este Departamento son las siguientes:

- Velar por la legalidad de todos los actos administrativos internos.
- Aprueba Bases de Licitación y contratos
- Visar los contratos con terceros (salvo adquisiciones menores).
- Asesorar en materia legal a todos los departamentos, unidades y direcciones regionales del Servicio que lo soliciten.
- Aprobar Bases de Licitación y Contratos
- Representar legalmente los intereses del Servicio.
- Fiscalizar la ejecución del Programa PROEMPLEO.

1.2.8 Coordinación de Innovación y Desarrollo²⁸:

El organigrama de esta Coordinación es el siguiente²⁹:

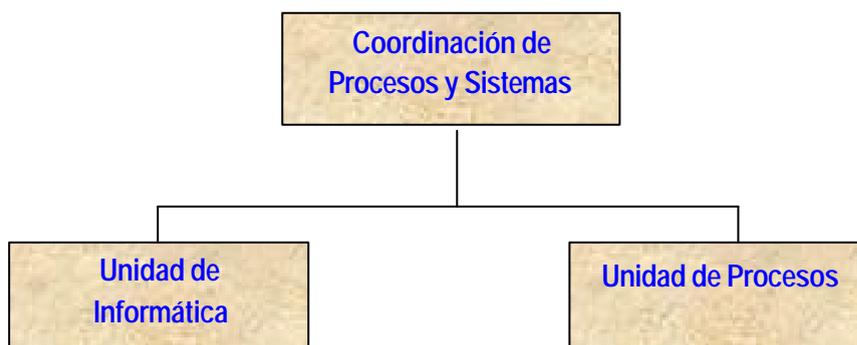


La función central de esta unidad es asesorar, a la Dirección del Servicio, en lo relacionado con la Intermediación Laboral, Estudios y con la implementación del Programa Chile-Califica en el SENCE (Coordinación General SENCE--Chile-Califica; coordinación específica de las diversas líneas en el marco del desarrollo del Programa Chile-Califica de responsabilidad del Servicio).

1.2.9 Coordinación de Procesos y Sistemas³⁰:

La función central de esta coordinación es asesorar a la Directora del Servicio en el área informática y de sistemas de información en general. También, se busca optimizar y avanzar en la estandarización de los procedimientos del Servicio.

Su organigrama básico es el siguiente:



²⁸ Para ver el detalle de las funciones de las unidades que componen la coordinación de innovación y desarrollo, remitirse a los anexos.

²⁹ En la actualidad los programas piloto desarrollados en el ámbito de e-learning y la alfabetización digital han sido ejecutados desde el Departamento de Programas Sociales. Luego de su etapa de pilotaje se pretende que sean franquiciables, es decir, susceptibles de financiados bajo la modalidad de la Franquicia Tributaria.

³⁰ Para el detalle de las funciones de las unidades que componen la coordinación de procesos y sistemas, ver anexos.



1.2.10 Direcciones Regionales (13):

Las Direcciones Regionales del Servicio cumplen las siguientes funciones:

- Ejecutar operativamente los productos del Servicio.
- Realizar actividades de supervisión y monitoreo en terreno de la ejecución de los productos del Servicio.
- Ejecutar programas especiales, como PROEMPLEO.

1.3 Mecanismos de Coordinación y Comunicación; Asignación de Responsabilidades (Roles)

A continuación, se presenta una descripción de los principales mecanismos de coordinación y comunicación y asignación de responsabilidades para cada producto estratégico del Servicio. En los anexos, se adjunta una descripción detallada de cada uno de estos mecanismos por producto estratégico.

1.3.1 Producto Franquicia Tributaria:

Aspectos relevantes a considerar en el proceso de provisión de este producto son los siguientes:

⇒ El soporte organizacional del Servicio para la provisión de este producto está constituido por los siguientes departamentos o unidades:

- Departamento de Capacitación a Empresas.
- Unidad de Informática.
- Departamento de Fiscalización.
- Direcciones Regionales.

Entre estos, el Departamento de Capacitación a Empresas junto con las Direcciones Regionales, son los que ejecutan el producto, mientras que la Unidad de Informática y el Departamento de Fiscalización cumplen funciones de apoyo, manteniendo el sistema Génesis³¹ operativo y verificando que las acciones realizadas en el marco de la Franquicia Tributaria se ajusten a la legalidad definida, respectivamente.

⇒ En relación al mundo privado las entidades participantes son las empresas, los organismos capacitadores y los bancos.

³¹ El Sistema Génesis es un sistema informático que apoya la administración del otorgamiento del incentivo económico otorgado por el Gobierno en base a la Franquicia Tributaria a las empresas para efectos de capacitación del personal. Además, administra parte del FONCAP (Fondo estatal para la capacitación). Algunas de las variables que contiene son: N° y Nombre de OTEC participantes, N° y Nombre de acciones de capacitación, N° de trabajadores participantes.



Las empresas son las que generan las demandas de capacitación, mientras que los organismos realizan la capacitación. Los bancos cumplen el rol de operar el mandato solemne³².

⇒ Las otras dependencias del Estado participando del proceso son el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

Estas dos instancias cumplen funciones asociadas para hacer efectiva la Franquicia Tributaria. Con ambas se genera una entrega de información para realizar el proceso descrito y se realizan reuniones de trabajo para coordinar la ejecución de la Franquicia Tributaria.

⇒ Los mecanismos de coordinación al interior del Servicio para la provisión de este producto están basados, principalmente en reuniones, reglamentos e instructivos. Además, se prima un contacto directo entre los departamentos y unidades para la solución de problemas específicos.

⇒ Los mecanismos de coordinación con el entorno relevante están determinados principalmente por el sistema Génesis, la posibilidad de entregar formularios en papel y la plataforma de atención.

1.3.2 Producto Programa MYPE - FONCAP

Elementos relevantes sobre este producto son:

⇒ El soporte organizacional del Servicio para este producto está constituido por los siguientes departamentos o unidades:

- Departamento de Capacitación a Empresas.
- Departamento de Administración y Finanzas.
- Direcciones Regionales.

⇒ Las empresas pequeñas y medianas son las que tienen la posibilidad de participar en el proceso de provisión del producto desde el mundo privado.

⇒ El Departamento de Capacitación a Empresas junto con las Direcciones Regionales, son los que ejecutan el producto.

⇒ Los mecanismos de coordinación al interior del Servicio para la provisión de este producto están basados, principalmente en reuniones, reglamentos e instructivos.

⇒ Los mecanismos de coordinación con el entorno están determinados principalmente por el sistema Génesis y la posibilidad de entregar formularios en papel para la postulación a beneficios.

³² El mandato solemne es un instrumento que permite a las empresas entregar a un tercero (Banco u OTEC) la devolución de impuestos asociada a la Franquicia Tributaria, obteniendo así un crédito para capacitación.



1.3.3 Producto Programas Sociales³³

⇒ El soporte organizacional del Servicio para este producto, está constituido por los siguientes departamentos o unidades:

- Departamento de Programas Sociales.
- Departamento de Administración y Finanzas.
- Unidad de Informática.
- Direcciones Regionales.

⇒ Entre estos, el Departamento de Programas Sociales junto con las Direcciones Regionales, son los que ejecutan el producto, mientras que la Unidad de Informática y el Departamento de Administración y Finanzas cumplen funciones de apoyo, manteniendo el sistema SAP³⁴ operativo y realizando la gestión de pagos asociada a la ejecución de los programas, respectivamente.

⇒ Las entidades externas que participan en la provisión del producto son los CPC y los organismos capacitadores.

⇒ El proceso de provisión del producto está apoyado por un sistema informático (SAP), que permite realizar la evaluación ex – ante de las propuestas y el seguimiento de la ejecución de ellos.

⇒ Los mecanismos de coordinación al interior del Servicio para la provisión de este producto están basados, principalmente en reuniones, reglamentos e instructivos. Además, se cuenta con el sistema SAP para coordinar las etapas de la generación de los productos y prima un contacto directo entre los departamentos y unidades para la solución de problemas específicos.

⇒ Los mecanismos de coordinación con el entorno relevante están determinados principalmente por el sistema SAP, la posibilidad de entregar formularios en papel y la plataforma de atención.

1.3.4 Producto Asistencia Técnica a las Oficinas Municipales de Información Laboral:

⇒ El soporte organizacional del Servicio para este producto está constituido por los siguientes departamentos o unidades:

- Unidad de Intermediación Laboral.
- Direcciones Regionales.

³³ El análisis del producto Programas Sociales está centrado en el modelo implementado a partir del "Rediseño de Programas Sociales". Existen otras líneas de trabajo de este Departamento, no consideradas, a saber: Transferencias a otros organismos del sector público, programas sectoriales y becas OTIC. Estos, no han sido considerados por no tratarse de la línea central de trabajo definida a partir del rediseño.

³⁴ El sistema SAP está conformado por una serie de diversas aplicaciones informáticas, que permiten la gestión de los Programas Sociales. A través de este sistema se pueden gestionar las propuestas, licitaciones, ejecución y control de los Programas Sociales.



Ambas dependencias tienen un rol directo en la provisión del producto. La Unidad de Intermediación Laboral cumple el rol de capacitar, supervisar y realizar asistencia técnica en terreno a las OMIL. Además, está cumpliendo, en la actualidad, una tarea en el rediseño del rol de las OMIL dentro del sistema de capacitación, convirtiéndolas en plataformas de servicios.

Las Direcciones Regionales apoyan este proceso en las regiones, estableciendo vínculos con las OMIL y sus Municipios.

- ⇒ En el proceso de generación del producto Apoyo a la Intermediación Laboral no participan entidades privadas. Las organizaciones fuera del Servicio que participan en el proceso son los municipios, a través de sus Oficinas de Información Laboral.
- ⇒ Tanto al interior del Servicio como con las OMIL, los mecanismos de comunicación y coordinación están orientados, principalmente, a reuniones, asesorías y capacitaciones.

1.3.5 Producto Programa PROEMPLEO

- ⇒ El soporte organizacional del Servicio para este producto está constituido por los siguientes departamentos o unidades:
 - Unidad PROEMPLEO.
 - Direcciones Regionales.
 - Departamento Jurídico.
 - Unidad de Informática.
 - Departamento de Administración y Finanzas.
- ⇒ El rol de los Departamentos y Unidades involucradas en la provisión del producto PROEMPLEO es el siguiente:
 - La unidad de PROEMPLEO es la encargada de la ejecución del producto.
 - Las Direcciones Regionales ejecutan operativamente el producto en las regiones, para lo que cuentan con personal a honorarios para las funciones asociadas a PROEMPLEO.
 - El Departamento Jurídico vela porque las acciones realizadas en el contexto de este producto se realicen de acuerdo a la normativa específica.
 - La Unidad de Informática presta apoyo a través de la mantención del sistema informático de administración del producto.
 - Finalmente, el Departamento de Administración y Finanzas apoya el proceso de realización de pagos asociado a la ejecución de este producto.
- ⇒ Las empresas son las entidades externas al Servicio que participan en el proceso. Su rol es postular al beneficio y ejecutarlo de acuerdo a la normativa establecida, si es otorgado.
- ⇒ En el Nivel Central del Servicio, la coordinación intradepartamental entre PROEMPLEO y las otras unidades participantes, se verifica por medio de reuniones de coordinación y acuerdo directos entre las



respectivas jefaturas y funcionarios. Fundamentalmente, la Unidad de Proempleo se coordina con la Dirección del Departamento de Capacitación en Empresas, de quien depende directamente. También mantienen una coordinación operativa cotidiana por medio de contacto personales e intercambio de oficios, con la Dirección de Administración y Finanzas. Además, se privilegia el contacto directo para la solución de problemas específicos, tanto con los demás departamentos y unidades como con las Direcciones Regionales.

2. DESCRIPCIÓN DE MODELOS DE PROVISIÓN Y PROCESOS DE GESTIÓN CLAVES.

2.1 Descripción del Modelo de Provisión.

2.1.1 El Modelo Global:

El sistema de Capacitación y Empleo tiene por objeto promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos.

Para ello, se ha implementado un modelo de provisión de capacitación subsidiada con recursos fiscales que se encuentra soportado sobre tres actores principales: Un administrador, los clientes y/o usuarios y las entidades de apoyo a la gestión.

Los clientes o usuarios del sistema pueden ser de dos tipos: las personas y las empresas. Las personas son atendidas por cuanto el Estado está dispuesto a colaborar en el incremento del capital humano debido a que ello redundará en un mayor bienestar de las personas y sus núcleos familiares por la vía de un mejoramiento de los ingresos como producto del incremento en la plataforma de conocimientos y oportunidades de desempeño. En cuanto a las empresas, se espera un mejoramiento en su productividad y rentabilidad empresarial, y colateralmente un incremento en las remuneraciones del trabajador y/o sus oportunidades de ocupación.

El Administrador del sistema SENCE, debe procurar la operatividad del sistema sobre la base del marco legal que se ha dispuesto para operar el Estatuto Nacional de Capacitación y Empleo, para lo cual dispone de infraestructura física, tecnológica y de recursos humanos en las distintas regiones del país.

Las entidades de apoyo corresponden a aquellas instituciones privadas con ó sin fines de lucro que permiten la ejecución de tareas que no pueden ser realizadas por los usuarios y aquellas que el Estado realizará delegando parte en ellas. En este último ámbito se encuentran los Organismos Técnicos de Capacitación, los Organismos Técnicos de Intermediación en Capacitación y las entidades financieras que colaboran en la solución de los problemas de liquidez de los usuarios.

Para dar respuesta a las necesidades de capacitación SENCE actualmente dispone de 5 productos permanentes y uno extra presupuestario, los cuales se han definido como productos estratégicos. Los productos permanentes son la Administración de la Franquicia Tributaria, el Subsidio MYPE FONCAP, el Programa Planes de Aprendizaje, los Programas Sociales y la Asistencia Técnica a las Oficinas Municipales de Información Laboral. El producto extra presupuestario se denomina Programa Pro empleo.



En el sistema, existen dos elementos que son comunes a todos los productos estratégicos: (i) el rol de SENCE como Administrador del sistema y, (ii) el Registro Nacional de OTEC, cuya pertenencia es obligatoria para realizar la acción de capacitación con cargo a los recursos del subsidio. La única excepción está dada en el ámbito de la Franquicia Tributaria, cuando el empresario decide que ella se realizara con personal propio, lo cual requiere aprobación de SENCE para ser aceptado el subsidio Fiscal, lo cual en esencia es un reconocimiento a la capacidad de capacitar de la empresa por si misma.

2.1.2 Modelos de Provisión por Producto Estratégico:

Los productos estratégicos de SENCE, enfocan su modalidad de operación según el tipo de Usuario o cliente al cual está dirigido, es así como se identifican para los clientes Empresas los productos Franquicia Tributaria, Subsidio MYPE-FONCAP, Programa Planes de Aprendizaje y Programa Pro Empleo, restando para los clientes personas los Programas Sociales.

En términos generales se entiende por clientes empresas a todas aquellas entidades personas naturales ó jurídicas que se encuentran operando regularmente como contribuyentes. Como clientes personas se encuentran las personas naturales con bajos niveles de calificación ó condiciones de empleabilidad y que además poseen bajos medios económicos para desarrollarse.

2.1.2.1 Franquicia Tributaria:

Para materializar su operación, se ha asignado al SENCE la responsabilidad de ejecutar esta línea de acción mediante la facultad de certificar el valor que, cada contribuyente, puede recibir como subsidio máximo por cada acción de capacitación que éste realice.

La operación del sistema es factible dada la existencia de un marco legal que permite la aplicación del subsidio estatal, además de señalar los requisitos que deben satisfacer los solicitantes, junto con el establecimiento de roles y funciones que los distintos participantes del proceso deben ejecutar. Es así como emergen los OTEC y OTIC, los cuales se agregan a los actores existentes como el SENCE, SII, contribuyentes de Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta Tributaria, trabajadores y entidades financieras.

Para la administración del subsidio de la Franquicia Tributaria, SENCE posee infraestructura física, tecnológica y de recursos humanos, en las distintas regiones del país. Además, cuenta con herramientas tales como su sitio WEB www.sence.cl, en que una serie de Servicios se pueden prestar por medio del uso de Internet.

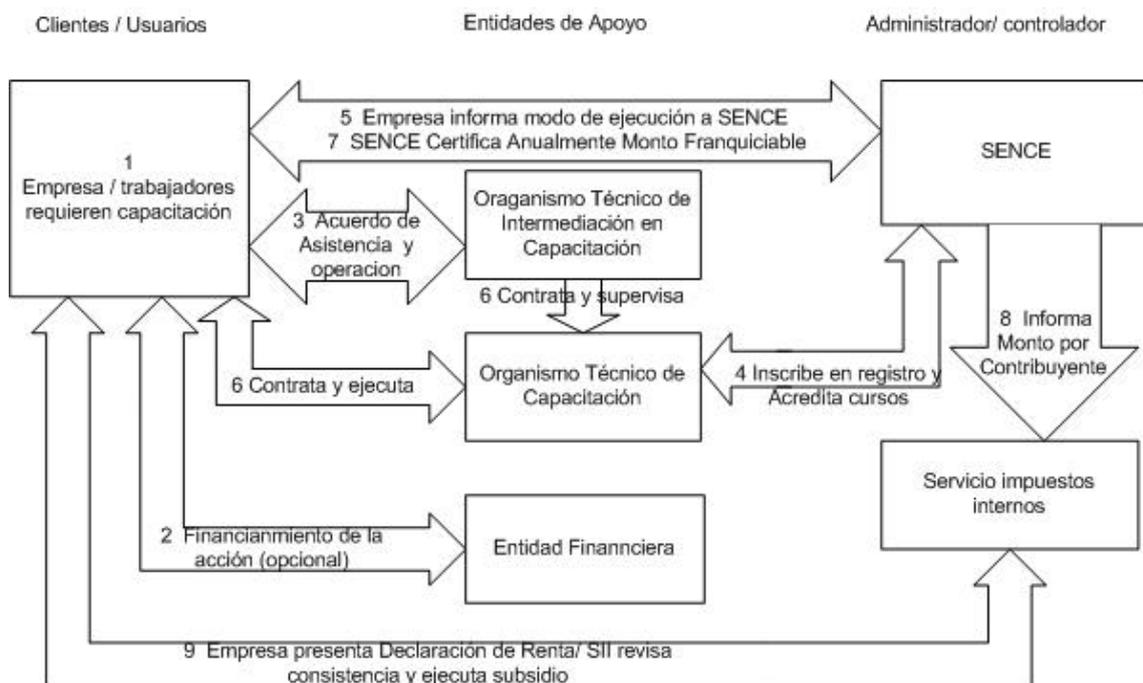
Los contribuyentes o usuarios, deben cumplir con los requisitos que la ley establece, además de contar con el financiamiento de las acciones por cuanto el subsidio se aplica al momento de la declaración anual de impuesto a la renta.

Las entidades de apoyo, por su parte, deben ajustarse a las normas operativas del marco legal. En el caso de las OTEC y OTIC estas normas obedecen a registros administrados por SENCE, cuya inscripción es

obligatoria para formar parte del sistema de capacitación vía Franquicia Tributaria. En cuanto a las entidades financieras, éstas deben ser contactadas por cada contribuyente que tenga que resolver sus problemas de liquidez para financiar inicialmente la operación de capacitación, sobre lo cual la legislación de capacitación no impone obligaciones.

En términos Gráficos, el modelo se puede visualizar de la siguiente forma:

ESQUEMA Nº 1 MODELO DE PROVISIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA



2.1.2.2 Programa MYPE FONCAP

Los Clientes o usuarios del Programa MYPE FONCAP, son aquellas empresas que poseen un nivel de facturación menor a 13.000 UTM anuales. Las empresas pueden acceder a estos recursos cada vez que el administrador SENCE convoque a un concurso público para ello. Para efectuar la convocatoria, SENCE debe ser instruido por el Ministro del Trabajo, quien a su vez en conjunto con el Consejo Nacional de Capacitación³⁵ establece los criterios y prioridades de asignación.

La materialización del subsidio contempla que el Estado colabore en la solución de los problemas de liquidez por lo cual el concurso consiste esencialmente en la obtención del financiamiento de los planes de capacitación que se ajusten a los criterios y prioridades señalados en las bases de cada concurso, las cuales obedecen a los lineamientos del Consejo Nacional de Capacitación.

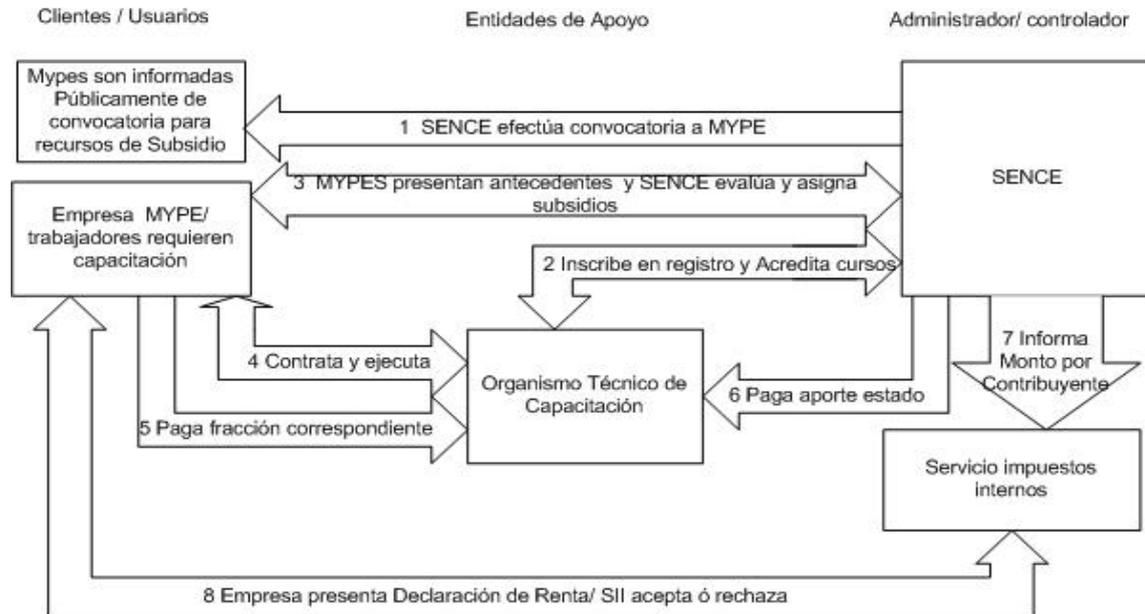
Como entidad de apoyo se encuentran las OTEC, las cuales deben tener los cursos acreditados al momento que las empresas realizan su postulación al concurso, por cuanto se solicita su identificación.

En el ámbito del Control, además de la supervisión realizada por SENCE, se encuentra el SII, el cual debe verificar que la empresa reciba un subsidio máximo de 26 UTM, como valor total en el caso que ella haya utilizado todo o parte de las 13 UTM a las que puede optar por derecho a la Franquicia Tributaria.

En términos Gráficos el modelo del Programa MYPE FONCAP se puede visualizar como sigue:

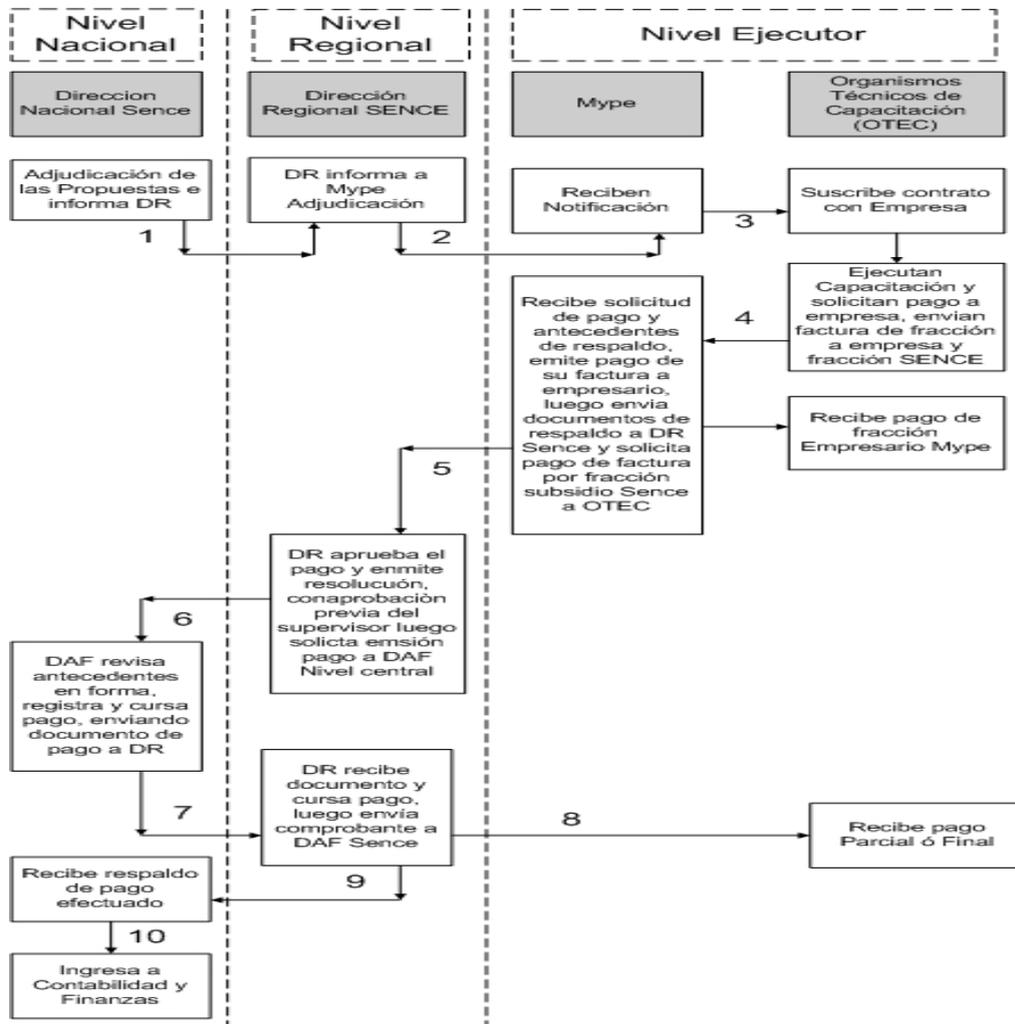
³⁵ Entidad que tiene por misión fijar la Política Nacionales de Capacitación. Se encuentra normado pro la Ley N° 19.518. Sus integrantes son: Ministro del Trabajo y Previsión Social, Ministro de Hacienda, Ministro de Economía, Ministro de Educación, y el Vicepresidente de la CORFO, o sus representantes. También serán miembros, cuatro consejeros del sector laboral, cuatro del sector empresarial.

ESQUEMA Nº 2 MODELO DE PROVISIÓN PROGRAMA MYPE FONCAP





Flujograma N° 1: Modalidad de Pago del Programa MYPE FONCAP





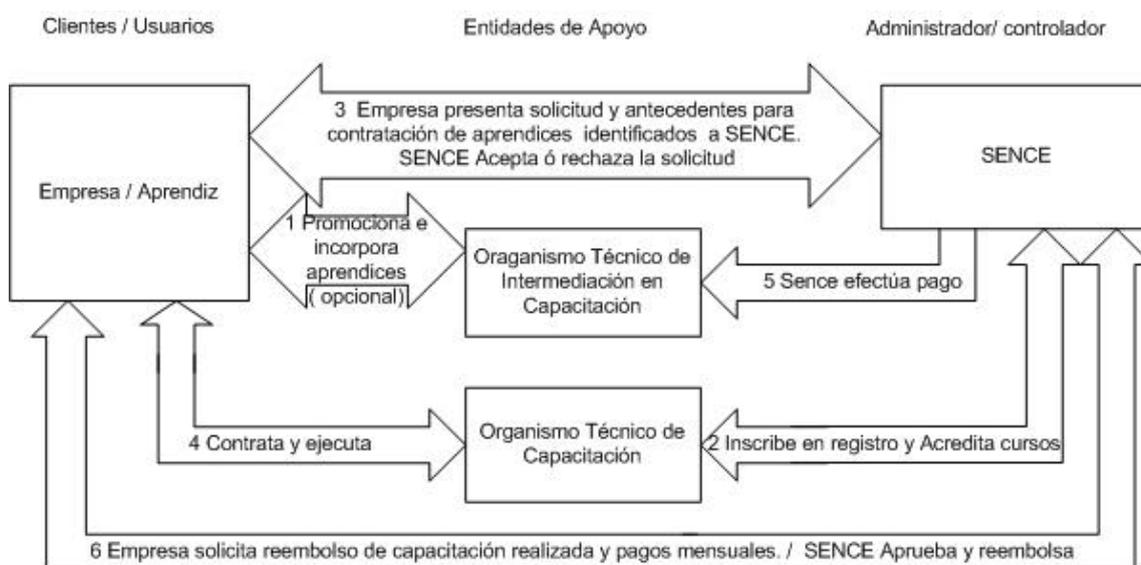
2.1.2.3 Programa Planes de Aprendizaje

El Programa tiene dos componentes: (i) subsidio a la capacitación y, (ii) bonificación a la remuneración.

El Programa de Planes de Aprendizaje opera con un fondo anual preestablecido, el cual se encuentra abierto hasta que se comprometen los recursos de cada año. La forma de acceso a él, ocurre por iniciativa del empresario de manera secuencial. Lo anterior, implica que los clientes o usuarios del sistema son las empresas. El SENCE es el administrador y los organismos de apoyo son los OTEC y eventualmente los OTIC, toda vez que ellos pueden organizar actividades de promoción de la utilización de este Programa por lo cual, además, pueden percibir un incentivo equivalente al 10% de un Ingreso Mínimo Mensual, por cada joven que ingrese al Programa como producto de sus gestiones.

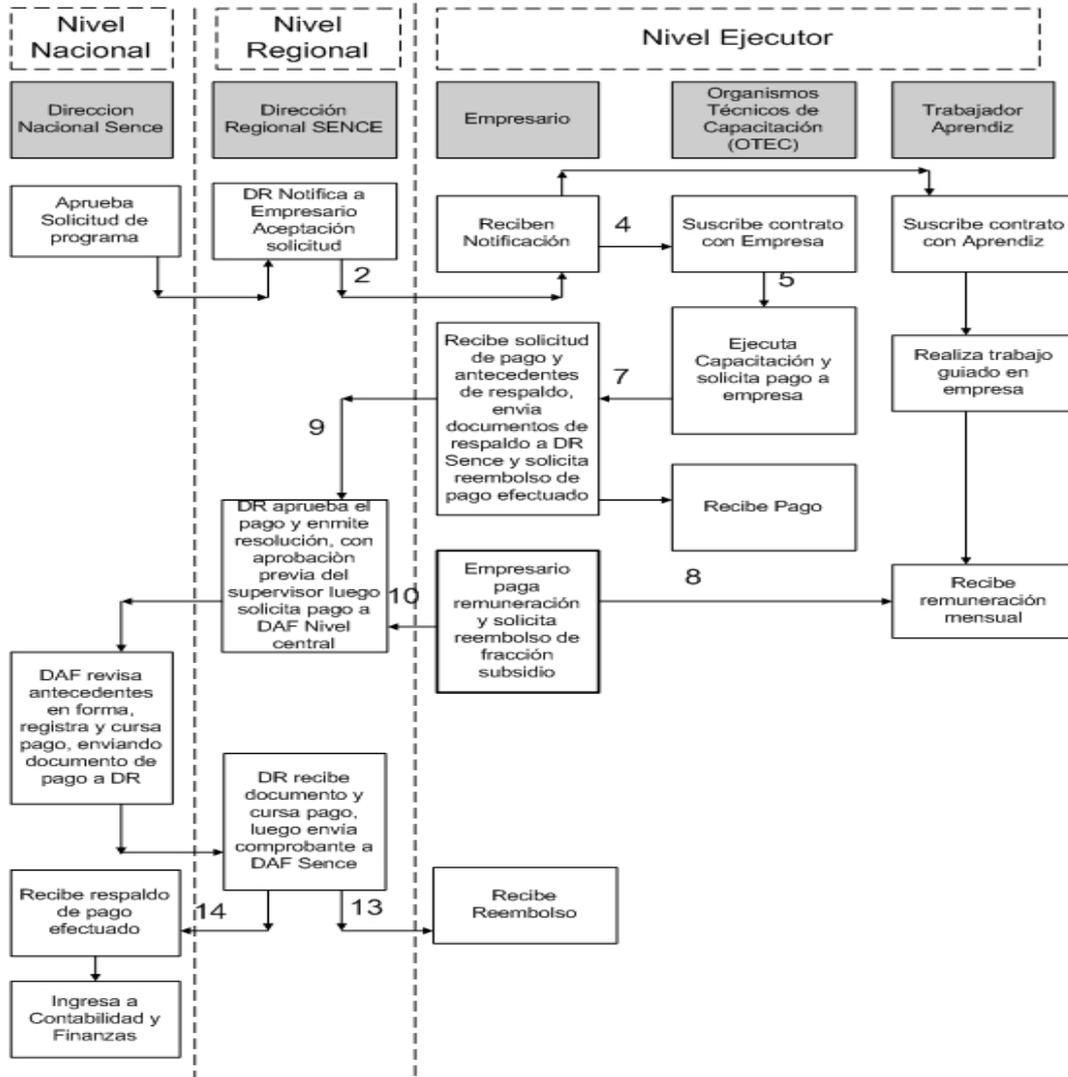
En términos gráficos, el modelo de provisión del Programa Planes de Aprendizaje se puede visualizar de la siguiente forma:

ESQUEMA N° 3 MODELO DE PROVISIÓN PROGRAMA PLANES DE APRENDIZAJE





Flujograma N° 2: Modalidad de Pago de pago del Programa Planes de Aprendizaje





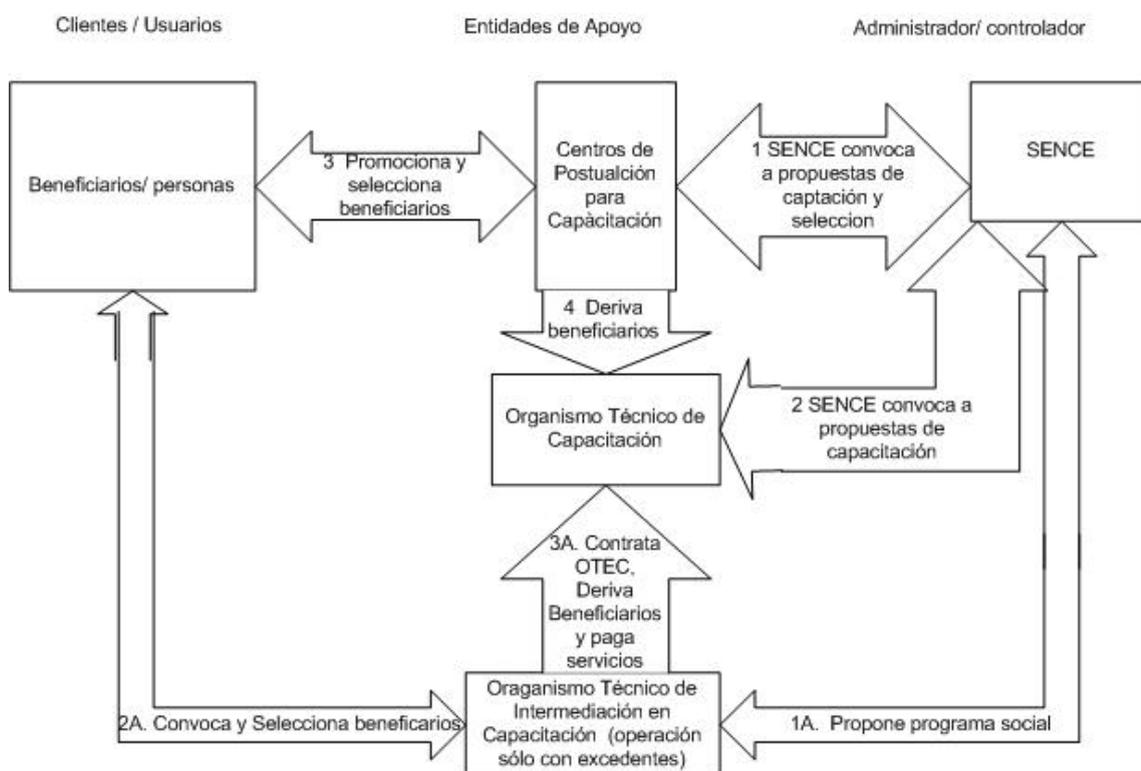
2.1.2.4 Programas Sociales

La existencia de los Programas Sociales tiene su origen en el Estatuto Nacional de Capacitación³⁶, en el cual se establece la existencia del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), que tiene como propósito, contribuir al incremento en la calidad y cobertura de los programas de capacitación, con el fin de contribuir al incremento de la productividad y competitividad de las empresas y economía en general. Para ello, puede financiar acciones programas y asistencia técnica en el campo de la formación y capacitación de los recursos humanos, en conformidad a las prioridades y programas que se hayan fijado para el año y los recursos que anualmente fije la Ley de Presupuesto. Se establece, además, que el SENCE debe velar de que los recursos del FONCAP sean aplicados preferentemente a beneficiarios de escasos recursos.

Para responder a esta tarea, SENCE opera un conjunto de subprogramas que se denominan Programas Sociales, los que poseen una modalidad de operación similar entre si. Los Programas Sociales tienen como clientes o usuarios, a las Personas. El Administrador/Contralor es el SENCE y las entidades de apoyo, además de las OTEC, son los Centros de Postulación para Capacitación, CPC.

La operación del sistema comienza con la convocatoria pública o privada que realiza SENCE. En la gráfica siguiente, se muestra el modelo de provisión genérico de operación de Programas Sociales:

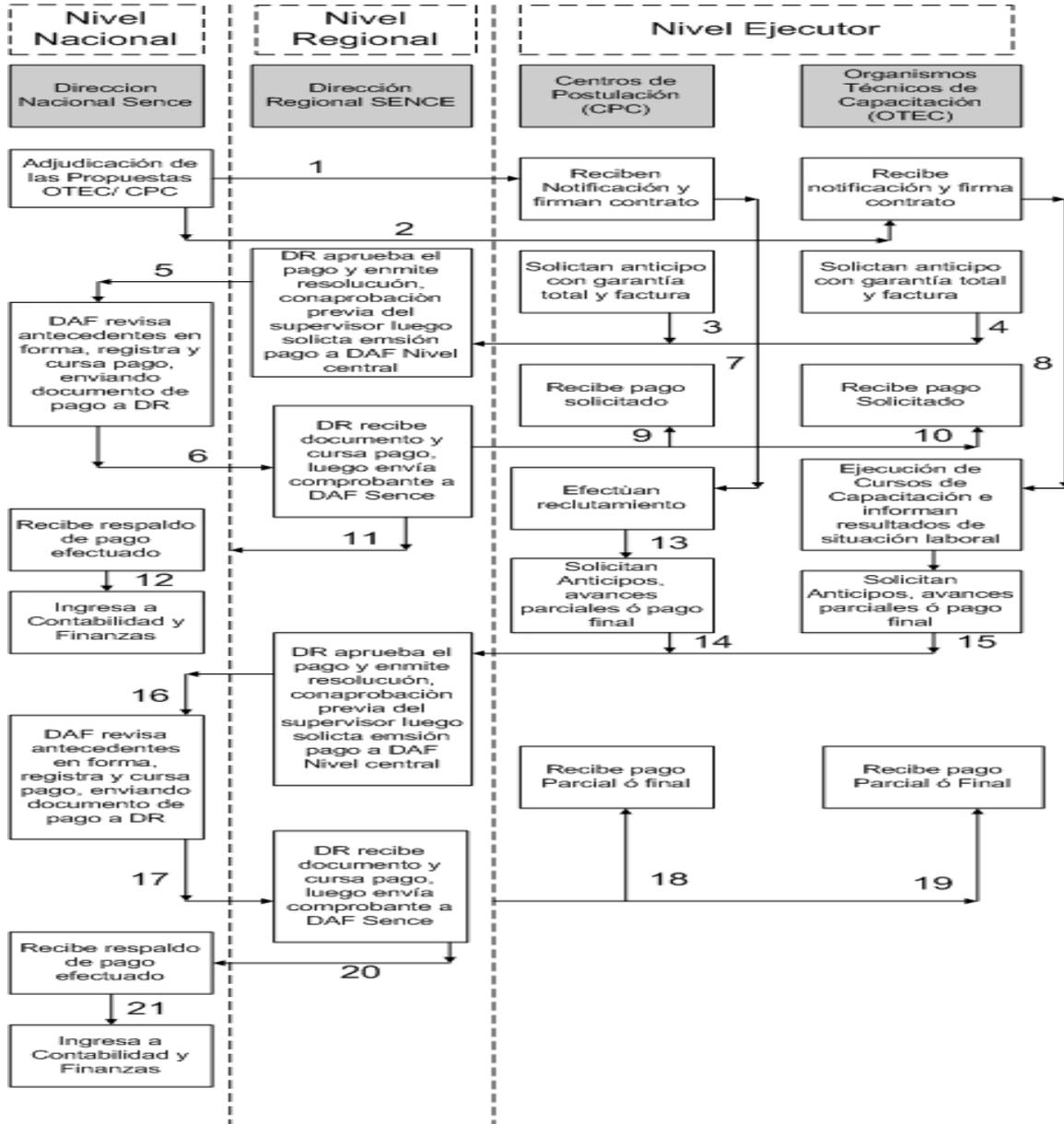
ESQUEMA Nº 4 MODELO DE PROVISIÓN PROGRAMA SOCIALES



³⁶ Ley Nº 19.518 de 1997 y sus modificaciones.



Flujograma Nº 3: Modalidad de Pago de pago del Programas Sociales



2.1.2.5 Programa Pro Empleo.

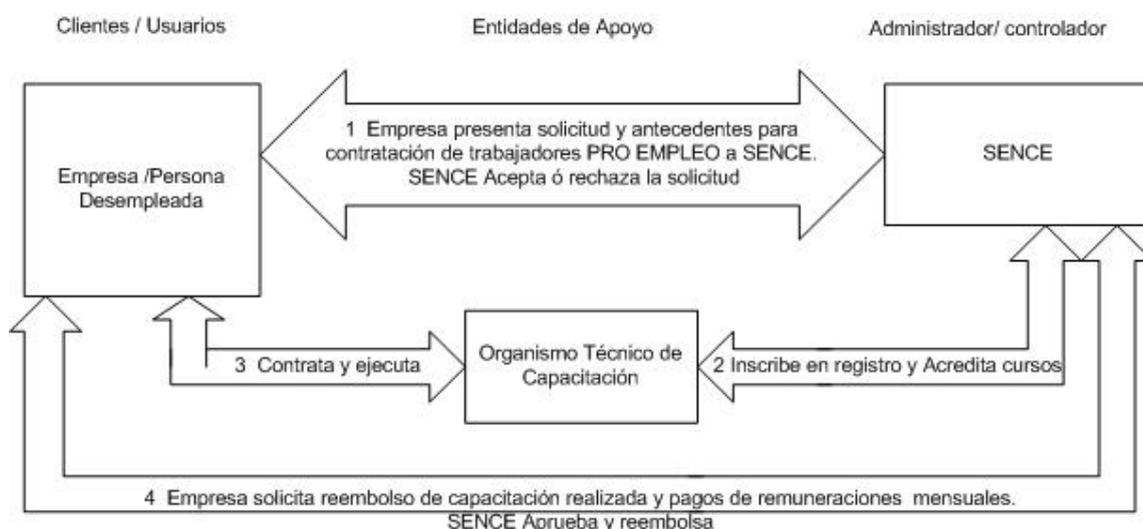
Es un Programa de carácter transitorio, que se ha encomendado al Ministerio del Trabajo con el propósito de disminuir los niveles de desocupación debido a la carencia de puestos de trabajo en relación a la Población Económicamente Activa. Los recursos financieros provienen del Tesoro Público y son traspasados desde la Subsecretaría del Trabajo al SENCE, quien ha sido mandatado para esta tarea, dada la experiencia en el desarrollo de programas de capacitación para trabajadores.

La ejecución de este Programa se basa en la estructura del Sistema Nacional de Capacitación, es decir, se identifican como beneficiarios las empresas solicitantes, SENCE actúa como administrador del sistema y se cuenta con entidades de apoyo, que en este caso, son las OTEC.

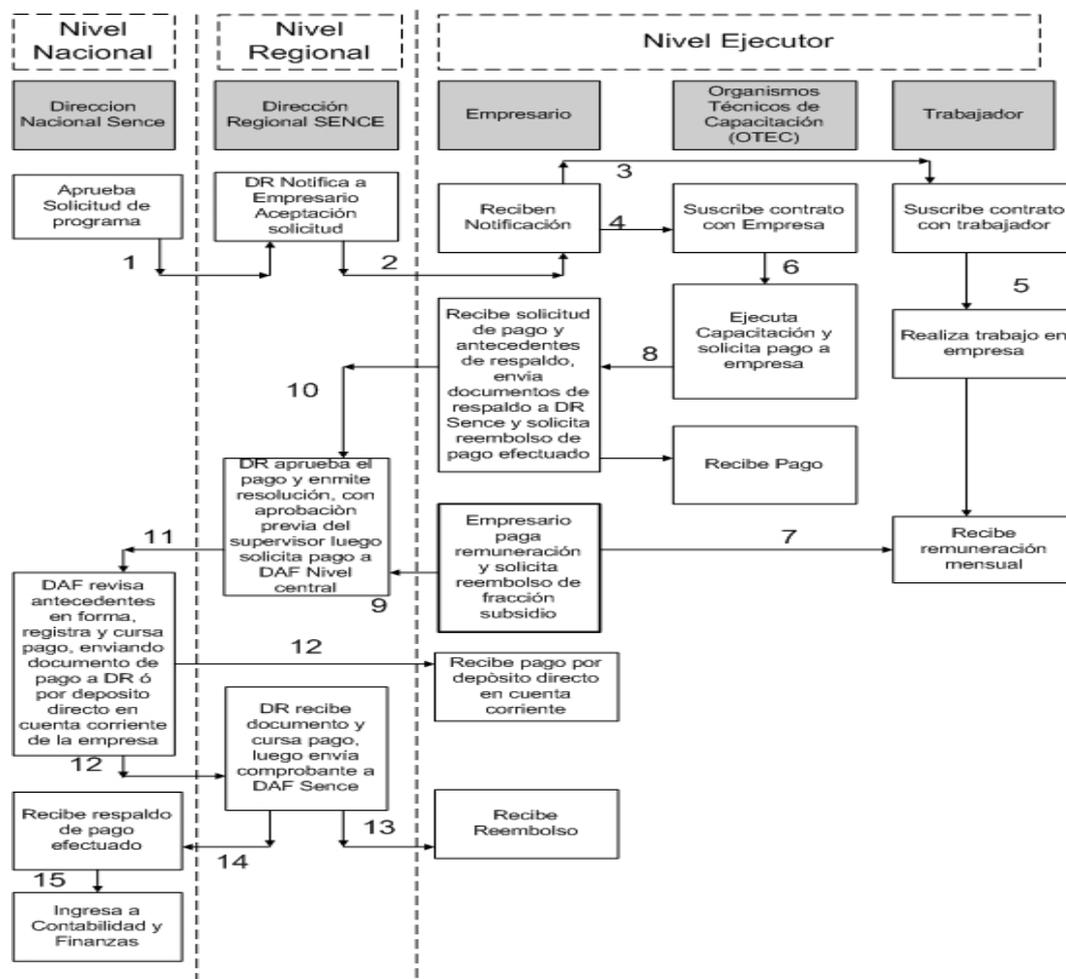
El Programa opera sobre la base de una convocatoria gubernamental y una cantidad de recursos preestablecidos, a los cuales los empresarios deben solicitar su acceso presentando los antecedentes a SENCE para su aprobación. Las asignaciones de recursos las realiza SENCE de manera secuencial hasta completar los recursos disponibles.

El modelo de provisión se visualiza gráficamente de la siguiente manera:

ESQUEMA Nº 5 MODELO DE PROVISIÓN PROGRAMA PRO EMPLEO



Flujograma N° 4: Modalidad de Pago de Programas Pro empleo



A continuación, se presenta la descripción de dos procesos clave seleccionados: (i) Proceso de Operación de la Franquicia Tributaria; (ii) Supervisión del Programa Nacional de Becas.



2.2 Proceso Clave: Operación de la Franquicia Tributaria

La condición básica para que una empresa pueda operar con el sistema de Franquicia Tributaria es que tributen en Primera Categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, y que se relacionen con Organismos OTEC y/o OTIC inscritos en los respectivos Registros SENCE.

El SENCE, para atender a las empresas que deseen utilizar la Franquicia Tributaria, cuenta con una plataforma de contacto con sus clientes que opera en cada una de las Direcciones Regionales, la posibilidad de operar directamente vía Internet y el apoyo parcial que pueden entregar algunas OMIL adscritas a SENCE.

Como instrumentos de apoyo a la operación, el SENCE dispone de un conjunto de instrumentos de información y comunicación con los distintos actores del sistema. Por ejemplo: El Manual de Capacitación para Empresas, documento que explica de manera didáctica los pasos a seguir y los roles que cumple cada entidad que participa en el proceso de la Franquicia Tributaria. Incluye instrucciones sobre forma de presentación de documentos, descripción detallada de las modalidades de operación de la Franquicia Tributaria, un manual de procedimientos de constitución y forma de relación para OTEC y otro para OTIC, además de las copias de los textos legales del estatuto de capacitación y empleo y su reglamento del año 97. Adicionalmente, el SENCE posee el sitio WEB www.sence.cl, en el cual se puede obtener información diversa relacionada a la totalidad de la acción desarrollada por SENCE y un fono consulta vía Servicio 700, a través del cual es posible obtener información de los Programas Sociales y cómo usar la Franquicia Tributaria, con la posibilidad de recibir información vía fax y consultar la certeza de la acreditación de cursos ingresando el código de la acción

En el proceso de ejecución de la Franquicia Tributaria, se distinguen como principales actores los siguientes: La Empresa que tributa en primera categoría, el Organismo Técnico Intermedio para la Capacitación Laboral (OTIC), los Organismos Técnicos de Ejecución de la Capacitación (OTEC), la Dirección Regional SENCE (DR), la Dirección Nacional SENCE (DN) y el Servicio de Impuestos Internos (SII), además de los trabajadores.

Los roles que corresponde a cada uno de ellos se articulan sinérgicamente en forma secuencial con el propósito de lograr un mejoramiento en la productividad empresarial y un mejoramiento en la empleabilidad de los trabajadores. Una breve descripción de los roles que le corresponden a los actores, se presenta a continuación:

2.2.1 Rol de los Principales Actores Participantes en la Franquicia Tributaria:

2.2.1.1 Rol de las OTEC

- Las OTEC, son los Organismos Técnicos de Capacitación, reconocidos por el SENCE, y que se encargan de impartir la Capacitación a los trabajadores. Pueden ser universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, liceos técnico-profesionales, entre otros. Las OTEC,



puede ser contratados directamente por la empresas y también puede concursar para ejecutar Programas Sociales del SENCE.

- Las OTEC, debe inscribirse en el Registro Nacional de OTEC que administra el SENCE, de esta forma quedan habilitados para ejecutar acciones de capacitación bajo el estatuto de capacitación y empleo. Al estar en esta condición, las OTEC están obligadas a registrar sus cursos y acciones de capacitación en el Registro Nacional de cursos, administrado por el SENCE. Al ser inscrito satisfactoriamente cada curso o acción de capacitación, obtiene un código SENCE. Ello permitirá, que los usuarios del sistema puedan optar al uso de la Franquicia Tributaria.
- Existen más 5.600³⁷ OTEC inscritas en el Registro Nacional del SENCE. En tanto, en el año 2002, se registraban 115.638³⁸ cursos inscritos en el respectivo Registro Nacional del SENCE.
- Las empresas pueden contratar directamente los Servicios de un OTEC, tanto para cursos diseñados sólo para trabajadores de la empresa (cerrados), como para cursos dónde asisten trabajadores de otras empresas o personas que financian personalmente el curso (curso abierto). La otra modalidad, en que la empresa no contrata directamente, se produce cuando la empresa aporta a un OTIC.

2.2.1.2 Rol de las OTIC

- Las OTIC, son organismos técnicos intermedios para capacitación. No poseen fines de lucro y están reconocidos por el SENCE. Tienen como propósito, la administración del monto de los recursos que una empresa pueda confiar para la capacitación de sus trabajadores y que además promueven, organizan y supervisan programas de capacitación para empresas adherentes. Su función es actuar como intermediario entre la empresa y las OTEC. Las OTIC están inhabilitadas legalmente para realizar acciones de capacitación en forma directa. Por su Servicio de intermediación, las OTIC pueden cobrar como máximo, hasta el 18 %³⁹ de los aportes que las empresas afiliadas le transfieran en el marco de uso de la Franquicia Tributaria (las que tienen como máximo a transferir el 1 % de las remuneraciones imponibles).
- El Director Nacional del SENCE, podrá autorizar a las OTIC para que utilice hasta un 5% de los aportes efectivos que obren en su poder, para la realización de proyectos específicos que así lo justifiquen, tales como: estudios sobre detección de áreas ocupacionales y de sus necesidades de capacitación, promoción y difusión del sistema y otros que a juicio del Servicio Nacional sean necesarios para la consecución de los fines previstos⁴⁰
- Los remanentes que se generen al final del ejercicio anual de las OTIC, deberán ser ejecutados durante el año siguiente al del aporte, por medio de la realización de un programa anual de capacitación, cuyo objetivo será asegurar la ejecución de la totalidad de los recursos. Este Programa debe ser aprobado previamente por el SENCE. Si al final del nuevo ejercicio anual, y a pesar de haberse efectuado el programa indicado, siguen quedando remanentes, éstos deberán destinarse necesariamente al Programa de becas de capacitación conocido como Becas OTIC. Entonces, las empresas aportantes podrán autorizar a las OTIC, antes del último día hábil del mes de febrero de cada año, a destinar todo o parte de los recursos remanentes, al desarrollo de programas de becas de

³⁷ Dato proporcionado por el Departamento de Organismos del SENCE. Mayo, 2003.

³⁸ Cuadro N° 27, Anuario año 2002. SENCE.

³⁹ Este porcentaje rige hasta noviembre del 2003. Después de esa fecha, se volverá al 15% máximo de gastos en administración (artículo 3° Transitorio, Reglamento OTIC D/S N° 122 11/98).

⁴⁰ Artículo 11°, Reglamento OTIC D/S N° 122 11/98



capacitación (Becas OTIC), orientados a trabajadores de menor calificación y remuneración que se desempeñen para empresas que no sean adherentes ni aportantes de la OTIC, cesantes o personas que buscan trabajo por primera vez de escasos recursos. Para tal efecto, los organismos deberán presentar dichos programas al SENCE para su aprobación, a más tardar el día 31 de Marzo de cada año.

- Existen 24 OTIC a nivel nacional. La mayoría han sido creadas por los diferentes gremios empresariales del comercio y la producción. No obstante, también pueden ser constituidas por empresas que se pongan de acuerdo entre sí, las que un número no inferior a 15, deberán reunir, en su conjunto, al menos 900 trabajadores permanentes⁴¹
- No podrán ser directores o gerentes de OTIC las personas que posean la calidad de socio, directivo, administrador o gerente de un organismo técnico de capacitación, OTEC, inscrito en el registro nacional de OTEC. También, las OTIC están obligadas a conservar todos sus registros de operación por tres años, puesto que el SENCE tiene por obligación legal fiscalizar su funcionamiento. Para tales efectos, el SENCE podrá examinar las operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos de los OTIC. El SENCE puede requerir de los administradores y personal OTIC, todas las explicaciones y antecedentes que se juzgue necesario esclarecer. Las OTIC no podrán discriminar arbitrariamente según sexo, edad, raza, condición social, religión, ideología o afiliación sindical, como tampoco podrán desarrollar acciones de proselitismo o fomento de discriminaciones.

2.2.1.3 Rol del SENCE

- Rol de la Dirección Nacional SENCE (DN)

- La DN es responsable de Generar los lineamientos estratégicos del Servicio, en conformidad con las políticas ministeriales, e implementarlos. En cuanto a los aspectos operacionales, es responsable del funcionamiento global de la Institución y en particular de certificar los montos franquiciables por cada empresa solicitante e informar al Servicio de Impuestos Internos (SII).

- Rol de las Direcciones Regionales SENCE (DR)

- A las Direcciones Regionales (13), les corresponde representar al SENCE en el territorio nacional, siendo los encargados de ejecutar operativamente los productos del SENCE en relación directa con los usuarios personas o empresas, debiendo además, realizar actividades de supervisión y monitoreo en terreno de la ejecución de los productos del SENCE.

2.2.1.4 Rol del Servicio de Impuestos Internos (SII)

El Servicio de Impuestos Internos es responsable de aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y de facilitar dicho

⁴¹ Además, las remuneraciones imponibles de estos 900 trabajadores no deberán ser inferiores a 10.000 UTM a la época de constitución. De lo contrario, podrán constituirse si cuentan con la participación de un grupo de empresas que cuenten con el patrocinio de una organización gremial de empleadores, empresarios o trabajadores independientes, que disponga de personalidad jurídica y de la solvencia necesaria para responder por las obligaciones que pudiere contraer el OTIC para capacitación (Artículo N° 23, Ley N° 18.581).



cumplimiento. En tal sentido, le corresponde un papel de fiscalizador del proceso global de la Franquicia Tributaria, en tanta operación ligada al procedimiento nacional de recaudación de impuestos.

2.2.2 Modalidades de Operación de la Franquicia Tributaria

Las empresas para operar, con la Franquicia Tributaria de Capacitación, poseen 3 modalidades de acción. La primera de ellas es la operación directa Empresa - Sence, la cual puede ocurrir por la vía tradicional del formulario presentado al Servicio. Este, es ingresado por un funcionario Sence de la Dirección Regional, al sistema informático ó la operación vía Internet.

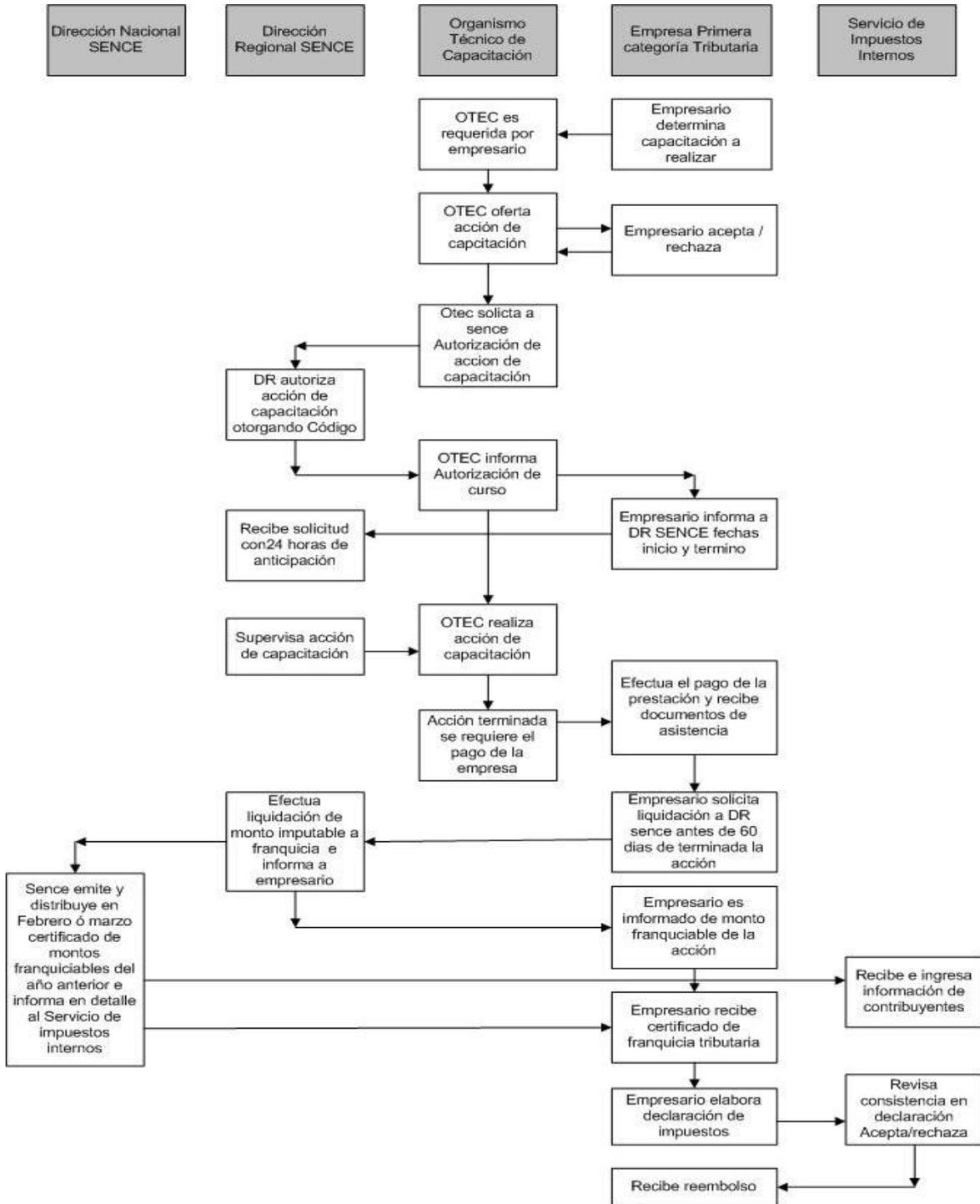
La segunda modalidad consiste en que el empresario decida operar con una OTIC y delegue en ella, la relación con SENCE y la administración de todo o parte de los recursos que desea destinar a capacitación.

La tercera modalidad, es de uso parcial y permite que el empresario informe a través de alguna OMIL, el inicio de una acción de capacitación previamente autorizada. Esta modalidad constituye un apoyo para aquellos empresarios que poseen dificultad de acceso a las Direcciones Regionales. Se debe señalar que la única acción que se puede realizar en una OMIL es la presentación del formulario de comunicación para informar el inicio de una acción de capacitación.

En términos esquemáticos, las modalidades de operación directa empresa, empresa – OTEC, empresa - OTIC - OTEC, se pueden visualizar en los siguientes flujogramas:

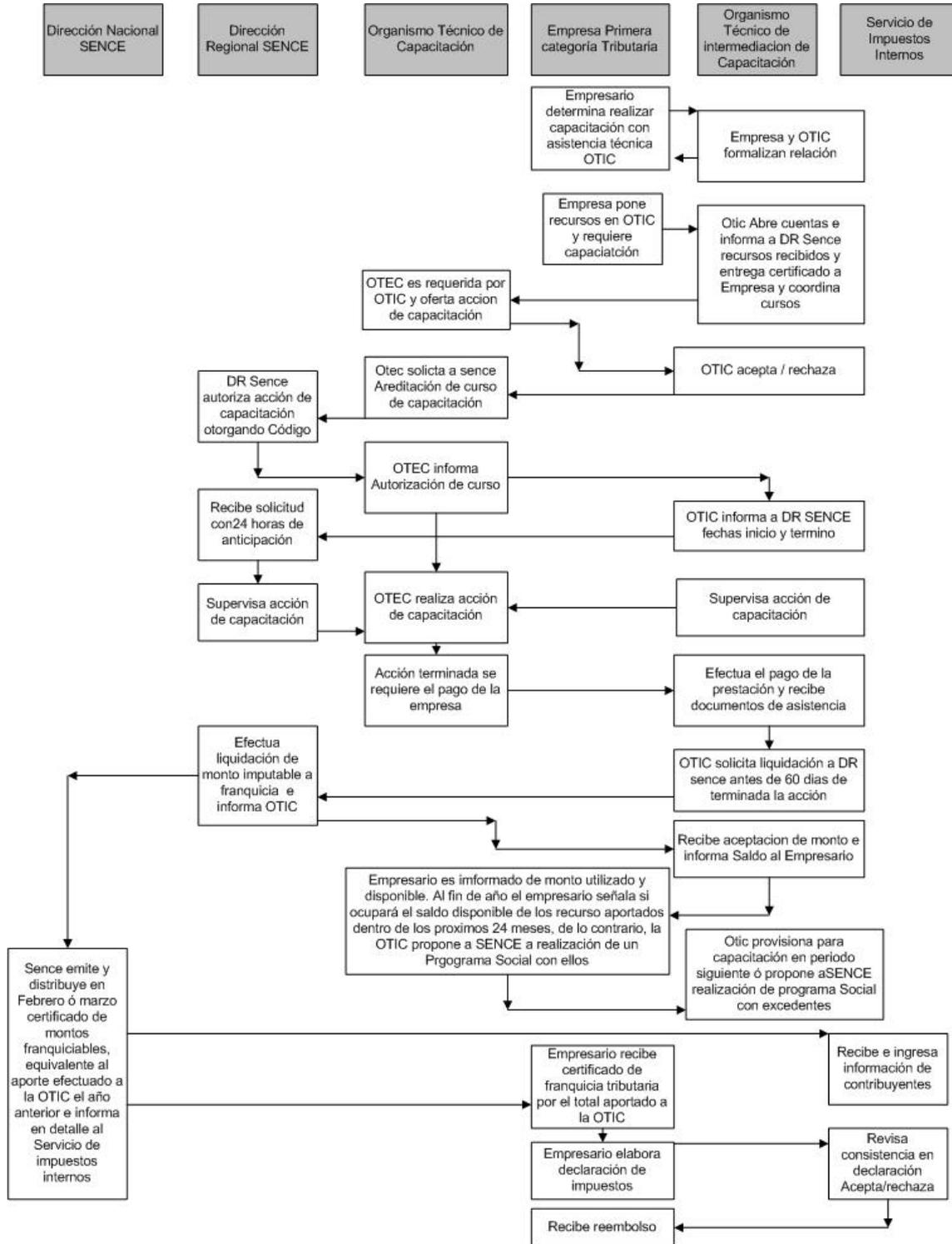


FLUJOGRAMA Nº 5: OPERACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA POR LA EMPRESA



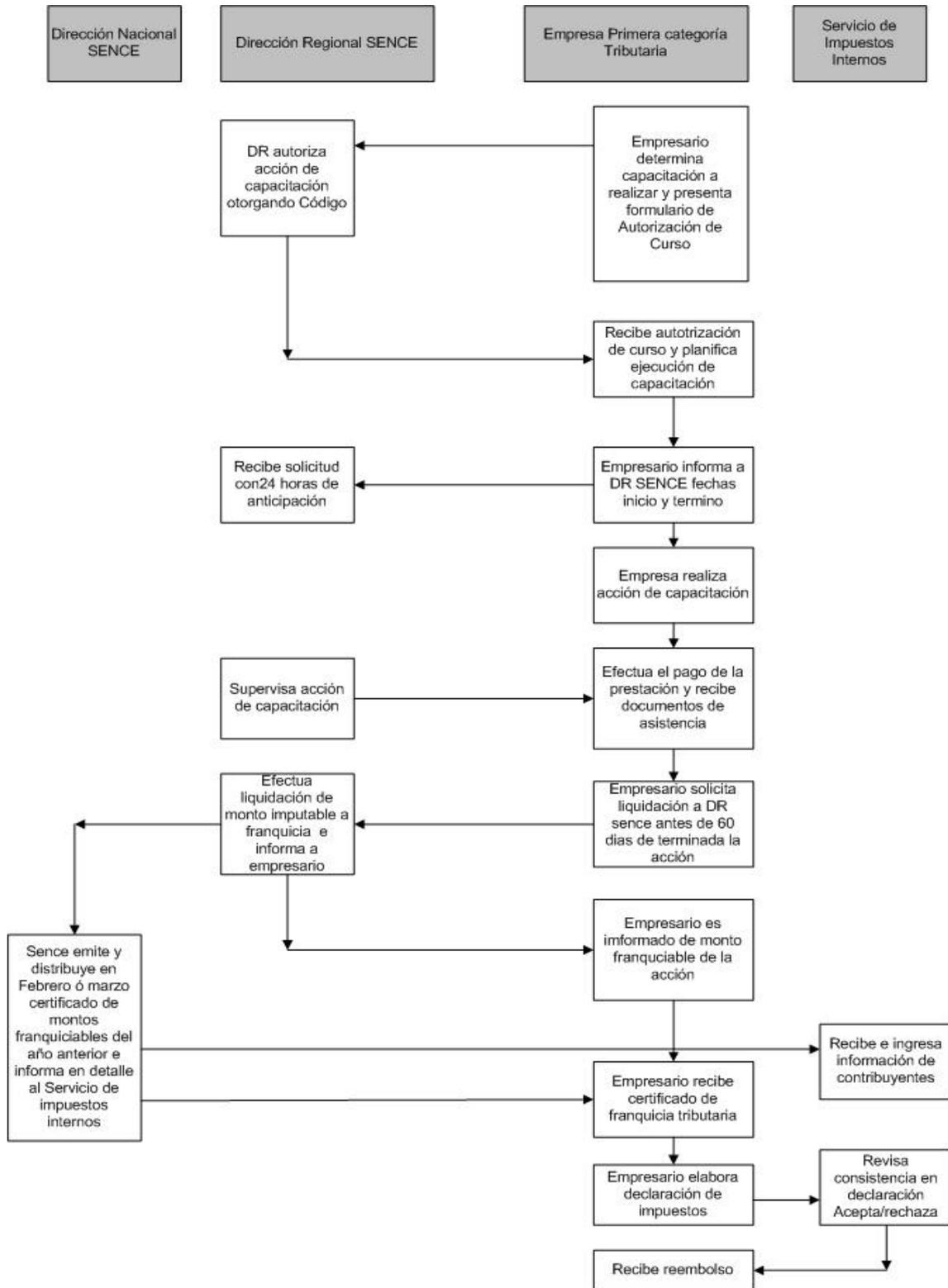


FLUJOGRAMA Nº 6: OPERACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA VÍA OTIC





FLUJOGRAMA N° 7: OPERACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA DIRECTO EMPRESA





El sistema de utilización de la Franquicia Tributaria se apoya en un subproceso llamado de acreditación de cursos, el cual debe ser realizado por la OTEC seleccionada por el empresario para impartir la capacitación. El sistema de capacitación vía Franquicia Tributaria también permite que la empresa realice directamente la acción de capacitación, para lo cual, debe proceder de la misma forma que una OTEC, con la salvedad de que no tiene que estar inscrito en el registro.

Para inscribir un curso o acción de capacitación, el OTEC debe presentar en cualquier Dirección Regional (DR), en la que tenga sede, el Formulario de Solicitud de Autorización de Actividad de Capacitación, con la información requerida y de acuerdo al instructivo del mismo. El formulario y su instructivo se pueden obtener físicamente en las DR o vía Internet.

Los contenidos a incluir en el Formulario son los siguientes:

- Individualización de la acción de capacitación mediante un nombre, objetivos y contenidos.
- Técnicas metodológicas a utilizar durante el curso y su material didáctico.
- Infraestructura física en donde se realizará.
- Requisitos previos de los alumnos para el curso.
- Perfil laboral y docente que debe poseer el o los instructores.
- Indicar que las características y número de los participantes se condicen con la infraestructura y naturaleza del curso.
- Señalar el número de horas cronológicas del curso, teóricas y prácticas.
- Indicar los estándares de aprobación del curso.
- Indicar el valor de la capacitación con detalle por rubro.

Las acciones de capacitación son evaluadas por los analistas de curso de las Direcciones Regionales, considerando cuatro criterios:

- ⇒ Relevancia: Los aportes que realizará la acción constituyen un ganancial para el mejoramiento en la productividad y/o acceso a mejores opciones de empleo.
- ⇒ Pertinencia: La acción responde a una necesidad que puede ser resuelta a través de la capacitación y sus efectos son coherentes con las características de la población objetivo.
- ⇒ Coherencia interna: La propuesta de capacitación es consistente entre sus elementos.
- ⇒ Viabilidad: La propuesta es factible de realizar con los recursos incluidos en ella.

Para realizar esta tarea, las DR disponen de un plazo legal máximo de 20 días, tarea que es realizada por los analistas de curso una vez recibidos los antecedentes.

Los antecedentes pueden ser ingresados al Servicio por dos vías: la primera, es por plataforma convencional con documentos físicos y, la segunda, es electrónica vía Internet. En ambos casos, el sistema de ingreso asigna un número de registro de la operación.



Para utilizar el Servicio Internet, se debe suscribir un convenio previo mediante el cual las partes acuerdan la modalidad no excluyente de operación y se identifica a la persona responsable de operar, con un nombre de usuario y se le asigna su clave secreta.

Desde el punto de vista de la operación, el sistema convencional resulta más lento para el analista por cuanto éste debe ingresar toda la información al sistema, en forma previa a la conformidad. La revisión según los criterios expuestos, es de tipo administrativo. El proceso (digitación más revisión) ocupa aproximadamente 30 minutos. En el caso de la vía Internet, el analista ocupa entre 5 y 10 minutos. En el caso particular de los cursos no presenciales vía Internet, la revisión toma aproximadamente 45 a 60 minutos debido a que se debe verificar la existencia de todo el material didáctico disponible para el curso en la red.

Efectuada la revisión y subsanadas las observaciones que hubiere, cada DR emite una resolución otorgando el código de curso a la entidad solicitante, pasando además al registro público de cursos disponibles en el sistema de capacitación. La característica del código que otorga SENCE al acreditar el curso, es que éste es único y está asociado a la OTEC que lo solicitó, independiente si el plan de estudios es coincidente con las acciones de capacitación de otro organismo. Con ello, la acción puede ser desarrollada en cualquier lugar del país.

Cabe destacar que cursos que poseen Código SENCE, pueden ser informados directamente como acción de capacitación por parte de la empresa. Para la realización del curso, la empresa presenta el Formulario Único de Comunicación Rectificación y Liquidación, para que se ingrese al sistema, al menos un día hábil antes de su comienzo, proceso que le asigna un número identificador interno que es único. La información a ingresar es la siguiente:

- Información del contribuyente (empresa)
- Datos de curso, código, fecha de inicio y término, horario de clases.
- Datos de los Participantes, RUT, tramo de beneficio,
- Valor del curso y número de horas

Con el número único se autoriza la acción de capacitación. Una vez realizada la acción se debe demostrar que el curso se ha realizado y se debe informar para el reconocimiento del valor franquiciable hasta 60 días después de terminado el curso. Para esto, se debe presentar el Formulario anterior con el registro de asistencia y factura pagada a la OTEC (o personas naturales) al ingresar los datos finales al sistema, se entrega el monto franquiciable con motivo de la acción realizada, lo cual es referencial para los efectos de cálculo de la empresa. Esta acción se denomina Liquidación y tiene una demora aproximada de 5 minutos.

Las empresas que operan vía Internet (convenio firmado previamente), pueden realizar una Preliquidación dentro de los 60 días de terminado el curso, la cual toma el carácter de liquidación una vez que se ingresan físicamente los documentos de respaldo a la DR dentro de los próximos 30 días. Si alguna de estas acciones es realizada fuera de plazo, el derecho a uso de la Franquicia Tributaria expira. El tiempo de liquidación vía Internet es de aproximadamente 2 minutos, se revisa existencia y coherencia simple y la digitación es mínima.



El sistema de capacitación contempla un beneficio adicional del 20% adicional al valor hora⁴² franquiable para las empresas que han constituido el comité bipartito. Para acceder al beneficio, las empresas deben informar antes al Servicio con los documentos de acta de constitución del comité bipartito y un plan o programa de capacitación firmado por ambas partes, con lo cual son incluidos en un registro. La empresa debe señalar en el Formulario Único de Comunicación, que existe acuerdo en la acción con el comité bipartito. Si la empresa declara que existe acuerdo del comité bipartito pero no se ha registrado antes, el sistema omite el incremento. En el caso contrario, también lo omite, es decir, sólo lo imputa cuando existe coherencia entre ambos datos.

La supervisión de las acciones de capacitación es realizada aleatoriamente por el Servicio. Sin embargo, se está elaborando un programa de fiscalización con criterios predefinidos de conducta dudosa o de riesgo y se dará prioridades para fiscalizar.

Al cierre del año calendario, las empresas pueden solicitar el reconocimiento de la proporcionalidad del curso realizado en términos de Franquicia Tributaria si éste se encuentra en ejecución a dicha fecha, para lo cual, se realiza una solicitud intermedia de liquidación.

El SENCE, emite los certificados de Franquicia Tributaria por cada contribuyente que ha efectuado liquidaciones de acciones de capacitación correspondientes al año calendario anterior (en febrero para ser distribuidos durante el mes de marzo). Sobre esa base y el porcentaje del 1% de las remuneraciones imponibles o el mínimo de las 13 UTM, si es del caso, el contribuyente elabora su declaración de impuestos en forma coherente con el Formulario 1887 del SII, mediante el cual se efectúa en marzo la declaración de rentas imponibles de los trabajadores.

Una vez emitidos los certificados de Franquicia Tributaria por SENCE, se envía al SII una copia de la Base de Datos que contiene los datos del contribuyente, para colaborar en la validación y análisis de consistencia que el SII debe realizar.

EL SII previo a la aceptación de la declaración de renta del contribuyente, valida la consistencia del 1% de las remuneraciones imponibles de acuerdo al Formulario 1887, y contrasta esta cantidad con lo solicitado como restitución. Adicionalmente, se revisan los volúmenes de ventas, la cantidad de trabajadores en la empresa u otros, que sean del caso con el propósito de evitar el pago incorrecto de recursos del Estado.

Cabe destacar que el SII para el cumplimiento de sus funciones, puede solicitar al contribuyente las aclaraciones y respaldos que estime procedentes para el cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras.

Es así, que en el caso particular de las empresas cuyos impuestos no alcanzan el mínimo de 13 UTM, se está solicitando una declaración jurada de participación en la capacitación realizada más la presentación del documento (factura), mediante la cual se ha pagado el Servicio prestado. En los casos en que el contribuyente ha otorgado mandato irrevocable de pago a un tercero, con cargo a su restitución impositiva, se ha solicitado la ratificación de dicho instrumento y la concurrencia al SII. Ello se ha comenzado a practicar el año 2003, y se ha instruido mediante Circular N° 15 del SII.

⁴² El Valor Hora SENCE para el año 2002 fue de \$3.800 nominales (en \$ 2003 equivale a \$3.924). El valor hora SENCE 2003 para el año 2003 es de \$3.800.-



La Tesorería General de la República, ingresa la información del contribuyente que solicita la devolución y del receptor de la misma, con el propósito de emitir los documentos de pago correspondientes.

2.2.2.1 Proceso de uso de Franquicia Tributaria vía OTIC

Para la ejecución de acciones de capacitación, la empresa debe entregar a la OTIC los recursos totales o parciales a invertir en capacitación con lo cual, la OTIC entrega un comprobante de Ingreso al empresario, el que sirve como información preliminar del monto a franquiciar.

Por su parte la OTIC informa al SENCE de los recursos aportados por la empresa para que sean incluidos en el registro de valores franquiciables al contribuyente, información sobre la cual SENCE emite el Certificado de Franquicia Tributaria anual.

Paralelamente, la OTIC abre la cuenta corriente de la empresa adherida, cobrando el valor de prestación pactado.

El dinero no ocupado en el año, puede ser utilizado en el periodo siguiente y puede quedar en depósito en la OTIC. La OTIC tiene plazo hasta el 31 de marzo para informar el estado de cuenta. El aporte a la OTIC es el valor a franquiciar, siempre que éste no supere el 1% de la nómina imponible de los trabajadores. Tiene la ventaja de que los montos que no se ocupan durante el periodo, se pueden utilizar hasta dos años después, y si ello no ocurre, las empresas aportantes que correspondan, podrán autorizar a los OTIC, para al desarrollo de programas de Becas de capacitación⁴³ orientadas a trabajadores de menor calificación y remuneración que se desempeñen para empresas que no sean adherentes ni aportantes de la OTIC. También podrán ser destinados para cesantes y para personas que buscan trabajo por primera vez.

Los Programas de Becas OTIC, financiados por los llamados remanentes de las OTIC, son presentados al SENCE para su revisión, a más tardar el 31 de marzo de cada año. Este puede aprobarlos o efectuar observaciones y solicitar correcciones con base al cumplimiento de la normativa legal y al análisis de la pertinencia de las acciones de capacitación presentadas, en forma similar a lo que ocurre en el proceso que se realiza para los cursos o acciones de capacitación que inscriben las OTEC. El Departamento de Programas Sociales es la unidad responsable de este proceso de supervisión. Una vez aprobados los programas de Becas OTIC por parte del SENCE, las OTIC pueden llamar a licitación pública para la ejecución de los mismos.

En términos de la documentación, la operación vía OTIC presenta ventajas debido que la ley señala que ellos deben tener la información de respaldo, es decir, son los depositarios de ella al menos 3 años. Por tal motivo cuando ellos efectúan el cierre de curso vía Internet, dentro de los 60 días de terminado el curso, ello se constituye en una Liquidación de la acción y no en una preliquidación.

⁴³ Artículo 16, Reglamento Especial de la Ley N° 19.518 relativo a los Organismos Técnicos de Intermediación para Capacitación, OTIC. SENCE, 1998



Al igual que en el proceso anterior, Sence emite el certificado de Franquicia Tributaria una vez al año al contribuyente en el mismo momento. Esto implica que SENCE no consume recursos humanos en estas tareas, con la sola excepción de que alguna OTIC decidiese operar vía plataforma.

2.3 Proceso Clave: Programa Nacional de Becas, Subprograma Becas Individuales

En el proceso de ejecución del Programa Nacional de Becas, tienen un rol relevante los siguientes actores:

- ⇒ Direcciones Regionales SENCE (DR)
- ⇒ Departamento de Programas Sociales (DPS)
- ⇒ Organismos Técnicos de Ejecución de la Capacitación (OTEC),
- ⇒ Dirección Nacional SENCE (DN)
- ⇒ Centros de Postulación de Capacitación (CPC)
- ⇒ Instituciones diversas del sector público, tales como Secretaría Chile Barrios, Servicio Nacional de La Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, Programa Chile Califica.

Los roles que corresponde a cada uno de ellos, han sido abordados en este Informe en la parte de descripción de Productos Estratégicos y se articulan en las distintas etapas del proceso con el propósito de lograr un mejoramiento en las condiciones de empleabilidad de las personas con bajos estándares de calificación laboral, por lo cual se encuentran desocupadas o subempleadas.

Para su operación se dispone de un marco normativo, que está compuesto por la Ley N° 19.518, Estatuto de Capacitación y Empleo; Decreto Supremo 98, de octubre 31 de 1997, del Ministerio del Trabajo, Reglamento General de la Ley N° 19.518, que fija el Nuevo estatuto de capacitación y Empleo; Decreto Supremo N° 265, de diciembre 12 de 2001, que modifica el Decreto Supremo N° 98 de 1997 en ellos se contiene la existencia del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) y los criterios básicos para su operación.

El Programa Nacional de Becas reúne, a partir del año 2002 (para aplicación el 2003), la acción mayoritaria que realizaba SENCE a través de programas específicos (Mujeres jefas de Hogar, Chile barrios, Chile Joven, etc.)

El proceso para la ejecución del Programa Nacional de Becas parte con el orden de magnitud que el Ministerio de Hacienda entrega en relación a los recursos que se prevén para el periodo presupuestario siguiente por cuanto son financiadas con el aporte fiscal al FONCAP

La demanda por capacitación en Programas Sociales es informada por cada DR, para lo cual han sido capacitados en determinación de la demanda laboral. El DPS solicita la información a las DR, con una señal presupuestaria de referencia.

La distribución regional de los recursos financieros se realiza considerando las siguientes variables:



- N° de trabajadores por región que pertenecen a la Población Económicamente Activa (PEA)⁴⁴
- N° de desempleados por región
- Inversión histórica en Programas Sociales
- Desempeño regional (capacidad de uso de recursos, Cambio de cursos, N° de cursos utilizados, mala supervisión).

No existe modelo determinado de peso de cada variable para componer el factor de distribución regional, sólo se reconoce una mayor carga en el valor del número de desempleados.

La propuesta de la Dirección Regional debe incluir:

- Donde se va a invertir
- En que oficios
- Fundamentar la decisión
- Existencia de beneficiarios que cumplan con los requisitos de postulación.
- Estimación de la duración
- Estimación de costos

Para realizar esta función, no existen una modalidad preestablecida de presentación o conformación del diagnóstico de la demanda por capacitación, o una forma de realizar un muestreo representativo que permita inferir con algún margen de certeza las cuantificaciones y características de los requerimientos regionales, a lo que se agrega, una calificación profesional diversa entre las personas a las que los Directores Regionales les delegan la tarea.

El diagnóstico y plan es revisado por el nivel central y sobre él, se solicitan precisiones si es necesario. Una vez precisados los cupos, se programa la licitación y se procede a ejecutarla

Se debe precisar que no existe una metodología explícita que dé cuenta de los presupuestos que requiere cada línea de acción en Programas Sociales.

En la situación anterior, y para el caso de Chile Joven, la OTEC fundamentaba y reclutaba, para luego ser adjudicada en función de la oferta presentada.

En la actualidad existen llamados para el Programa Nacional de Becas, cuyas cuantías se determinan en conjunto con las instituciones requirentes sobre las base de las estimaciones por ellos realizadas, de manera complementaria al diagnóstico realizado por la Dirección Regional, esto ocurre en programas especiales como:

- Especial de Jóvenes
- Mujeres Jefas de Hogar

⁴⁴ Población Económicamente Activa según el Instituto Nacional de Estadísticas la constituyen las personas de uno u otro sexo, que proporcionan la mano de obra para la producción de bienes y Servicios económicos durante el período de referencia elegido para investigar las características económicas. Involucra tanto a ocupados como a los desocupados.



- Reconversión Laboral

Los Centros de Postulación de Capacitación (CPC), a ser invitados, son propuestos por las Direcciones Regionales, considerando que es una experiencia piloto sobre la cual se está aprendiendo. Por lo cual, se han considerado requisitos básicos como la experiencia en reclutamiento de personal. Con el propósito de evitar conflicto de intereses, la convocatoria señala que los CPC quedan inhibidos de ser OTEC para el Programa.

2.3.1 El Subproceso de Licitación (similar para CPC y OTEC)

El esquema general del proceso de licitación esta dado por las siguientes etapas:

1. Planificación General y establecimiento de condiciones básicas
2. Elaboración de documentos de Convocatoria
3. Realización del llamado
4. Apertura de propuestas
5. Evaluación de propuestas
6. Proposición de adjudicación
7. Adjudicación
8. Formalización de contratos

El Departamento de Programas Sociales elabora las Bases Generales para Programas Sociales, las que son analizadas por el Dpto. Jurídico. Una vez conforme, son aprobadas por resolución del Servicio y por la Contraloría General de la República, para luego ser utilizadas en todos los llamados.

Sobre la base de la información proporcionada por los Direcciones Regionales, se conforman las condiciones especiales de la licitación, evaluando la pertinencia de realizar un llamado público o privado, considerando que las excepciones al proceso público están dadas por las siguientes condiciones particulares, sin ser estas excluyentes entorno a la decisión de realizar un proceso público:

1. Cuando el prestador es un proveedor único, se aplica generalmente trato directo.
2. Cuando el universo de proveedores es restringido, se recomienda a la Dirección realizar licitación privada.
3. Cuando el proyecto es focalizado, por montos pequeños y el costo del llamado es mayor que el Servicio requerido, se recomienda a la Dirección realizar licitación privada.

Se elabora una Resolución Exenta, que contiene las condiciones y especificaciones del llamado, además de instruir la realización del proceso. Este documento es revisado y aprobado por el Dpto. Jurídico y sancionado por la Dirección del Servicio. El llamado a Licitación Pública es realizado en la prensa escrita de circulación Nacional y en sitio www.chilecompra.cl.

En la elaboración de las bases participan 8 personas. En la sistematización y revisión, una, y luego, el Jefe Jurídico. Durante el llamado existen personas disponibles en todas las regiones. Existen dos semanas de consultas, se cierra el proceso a una hora determinada con la presentación de las ofertas en las



Direcciones Regionales, las cuales sólo las reciben y registran su ingreso, para luego enviarlas selladas al Departamento de Programas Sociales.

Para concursos de CPC, se invitan al menos 3 candidatos por región. En el caso de las ofertas de OTEC, estas llegan libremente, del mercado abierto y se evalúan las que se presentan. Los oferentes, a partir de este año deben estar inscritos como proveedor de www.chilecompras.cl, al momento de la apertura. Los OTEC en particular deben pertenecer al registro SENCE. Los procesos de licitación pública de la capacitación y reclutamiento ocurren en paralelo.

En el Programa Nacional de Becas (PNB), la selección de los beneficiarios la hacen los CPC, los cuales son invitados para su selección por licitación privada. Se espera que exista capacidad de oferta para el próximo año a realizar un proceso público. La experiencia en reclutamiento es fundamental. La calidad de CPC se extiende por el año concursado y el requisito básico de selección de los CPC, es la experiencia en selección de personal.

Luego en el día y a la hora señalada, en presencia de un ministro de fe se hace la apertura por una comisión dejando constancia de quienes se han presentado, el proceso es abierto y pueden asistir los interesados. Como resultado de este evento, se levanta un acta de apertura la que es firmada por los asistentes.

Luego se continúa con un proceso de codificación por parte del Departamento de Programas Sociales (DPS), en que se revisa que todas las propuestas que vengan con la documentación solicitada. El segundo filtro es la existencia de documentos legales y su coincidencia con los registros SENCE. Esa tarea se hace con 4 digitadoras, y si el volumen de propuestas es elevado se contratan dos adicionales.

Luego comienza la revisión técnica, este proceso se rige por las bases y la guía de evaluación, los evaluadores son funcionarios de cada región que se constituyen en el DPS para ello. Se dispone de un sistema informático de apoyo a los evaluadores que permite controlar el avance del proceso y su ordenamiento. De las propuestas evaluadas, se selecciona una muestra y se revisa el proceso y la coherencia de los criterios del evaluador.

Los principales contenidos de la pauta de evaluación son los siguientes:

I VERIFICACION DE REQUISITOS Y CODIFICACION

1. Si el Organismo ha comprado las bases en respectivo llamado.
2. Si el precio de la oferta está expresado en Moneda Nacional.
3. Si la propuesta esta presentada en forma mecanografiada, en duplicado y no tiene enmendaduras ni errores.
4. Si el resumen de la propuesta esta suscrito por el Representante Legal.
5. Si presenta Certificado de vigencia actualizado.

II EVALUACION ANTECEDENTES DE GESTION

1. Principales actividades educativas de capacitación en los dos últimos años.
2. Grado de relación con empresas. Participación en Programas de SENCE y uso de otros instrumentos de fomento de capacitación laboral.
3. Situación laboral de capacitados en licitaciones anteriores del Programa.
4. Experiencia con la población tipo del Programa



III EVALUACION DE CURSOS

FASE 1 verificación de cursos

1. Cupo de beneficiarios dentro de lo establecido en las Bases y Resolución.
2. Los requisitos de ingreso en ningún caso podrán discriminar a eventuales beneficiarios por razón política, género, religión o étnicas.
3. El módulo Formación para el Trabajo.
4. Contenidos formación para el trabajo.
5. Documentos, datos componentes y características generales de presentación de la propuesta de los cursos de acuerdo a las Bases y Resolución.

Fase 2 Evaluación de los cursos.

ITEMS A EVALUAR

ITEM 1:	Justificación
ITEM 2:	Compromiso con Empresas
ITEM 3:	Requisitos de ingreso y métodos de selección
ITEM 4:	Objetivos del curso
ITEM 5:	Contenidos
ITEM 6:	Metodología
ITEM 7:	Criterios de evaluación
ITEM 8:	Horario del curso
ITEM 9:	Material didáctico a utilizar
ITEM 10.1:	Infraestructura
ITEM 10.2:	Equipos
ITEM 10.3:	Herramientas e instrumentos
ITEM 10.4:	Materiales de consumo
ITEM 10.5:	Utiles, herramientas y/ u otros materiales
ITEM 11:	Perfil de los Instructores /as
ITEM 12:	Propuesta de relación organismo - empresa - alumno
ITEM 13:	Estructura de Costos

IV. CURSOS TÉCNICAMENTE ELEGIBLES

Determinación de Cursos u organismos técnicamente elegibles.

V. SELECCIÓN DE CURSOS

Nomina enviada a la DR para preadjudicación

La adjudicación se hace sobre el informe técnico de evaluación y sobre la opinión de las Direcciones Regionales. Con ese antecedente, la Dirección Nacional adjudica y firma los convenios con los organismos seleccionados, los que se envían a toma de razón de la Contraloría General de la República, con algunas excepciones como las universidades.



2.3.2 Ejecución del Contrato

Una vez que el convenio esta totalmente tramitado se pueden iniciar los trabajos contratados. En primer lugar, el reclutamiento por parte del CPC y solicitar anticipo. En segundo lugar, el OTEC puede solicitar anticipo una vez iniciada la capacitación.

El Sence, supervisa (a lo menos), dos veces al curso mientras se ejecuta. Los supervisores cuentan con una guía de inspección ocular para comprobar cumplimiento de lo ofertado con un formato prediseñado que sirve como pauta.

Al inicio de la capacitación existen básicamente 3 posibilidades de acción:

- 1- Se cumple lo ofertado y se autoriza el curso
- 2- No cumple y se da plazo para superar deficiencias
- 3- No cumple y no es superable luego se revoca el convenio.

La inspección se aplica cercana al 100% de las acciones de capacitación y cuando no se puede por falta de recursos, se prioriza a los OTEC desconocidos. Para la realización de la supervisión los funcionarios conocen las propuestas de los organismos por lo cual verifican su cumplimiento. El registro de inspecciones es físico hasta 2002 a partir de este año se cuenta con sistemas informatizados.

En los Programas Sociales, existe un libro de clases obligatorio en los cuales se debe registrar asistencia y avance día a día, el cual debe estar siempre disponible para el supervisor SENCE. En los casos que corresponda práctica laboral esto se supervisa en general vía telefónica.

El Servicio de las OTEC termina una vez concluida la capacitación y tres meses después para informar del seguimiento del trabajador y su situación laboral. Los CPC terminan su labor cuando ha transcurrido el 20% del tiempo del curso con los inscritos.

Se entregan los resultados y se hace la liquidación final. En el caso de los OTEC, hay una preliquidación al término de la fase lectiva y una final al termino de la información laboral de los capacitados a tres meses de concluida la fase lectiva.

Las solicitudes de pago son enviadas por cada DR con resolución de aprobación autorizando el pago a la DAF en donde demoran 10 días en emitir el pago correspondiente y al ingreso los documentos son revisados por funcionarios que se han especializado en ellos desde el punto de vista administrativo.

En términos de soporte para realizar sus tareas, el DPS posee una estructura organizacional horizontal con encargados de funciones específicas. Sin embargo, durante el desarrollo de los procesos se organizan por tareas a ejecutar.



El Departamento de Programas Sociales posee tres sistemas de apoyo informatizados que son el SAP, SIFE y SIAC:

- ⇒ SAP: Sistema de Administración de Programas Sociales, el cual esta en línea con las regiones 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.
- ⇒ SIFE: Sistema Ingreso de Formularios de Ejecución, es usado por las CPC para el ingreso de beneficiarios para ser derivados a las OTEC.
- ⇒ SIAC: Sistema de Ingreso de Acciones de capacitación. Es utilizado por los OTEC para ingreso de cursos y solicitudes de pago.

2.3.3 Subprograma Becas Individuales

El subprograma Becas Individuales obtiene sus recursos de los saldos operacionales de los otros Programas Sociales. Esto es en la medida que se registran excedentes. El Programa comenzó su operación en el año 2000 y sirve para cubrir situaciones de contingencia.

Cuando se registran excedentes, el Departamento de Programas Sociales, de acuerdo con la Dirección Nacional, solicita a la Dirección Regional un informe sobre las necesidades de becas individuales priorizadas, con informe de justificación. En general, se actúa por petición de dirigentes de sindicatos u autoridades, municipios, Iglesias y también a solicitud directa de los beneficiarios.

Para postular a una beca individual, el beneficiario debe completar los documentos de Solicitud los cuales son:

- Identificación del solicitante
- Entidad patrocinante
- Detalle del curso a que postula
- Declaración Jurada
- Compromiso del beneficiario
- Curriculum Vitae.

La solicitud a las Direcciones Regionales se envía con bases de postulación en las cuales se encuentra un formato solicitud que los beneficiarios deben llenar. Las solicitudes son enviadas al nivel central en donde se analiza la posibilidad de incorporar las solicitudes a los Programas Sociales en curso, y de no ser factible, y dando satisfacción a los criterios de postulación se asigna una beca individual.

Desde el punto de vista del SENCE, se analiza que la escolaridad sea coherente con el curso solicitado y exista una mejora en las condiciones de empleabilidad del solicitante.



Para la postulación, el solicitante debe haber realizado una selección en el mercado de las OTEC registradas y en ella señalar el curso por el que desea ser becado y sus características, monto, e institución que lo imparte.

La Asignación en la Dirección Nacional se realiza, previo estudio del Departamento de Programas Sociales y se emite resolución de asignación del beneficio, la cual incluye el nombre del beneficiario, curso, entidad capacitadora, monto y duración. Respecto a las variables consideradas para esta selección, se debe mencionar que no existe metodología documentada y dichas variables no se encuentran definidas en las bases. En la práctica, se considera el cumplimiento de los requisitos de postulación y su eventual grado de emergencia social, lo que se determina según lo expuesto en el formulario de postulación, tanto por el beneficiario como por el patrocinador.

El beneficiario se presenta a la OTEC con la copia de la resolución, El organismo verifica vía telefónica la certeza de la adjudicación y el curso se realiza. Eventualmente pudiese ser supervisada la asistencia.

Una vez terminado el curso, el OTEC envía la factura para su pago a la DR, la que es remitida previa resolución a la Dirección de Finanzas para su pago.

3. DESCRIPCIÓN DE MECANISMOS DE ASIGNACIÓN Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS, MODALIDADES DE PAGO, INCENTIVOS Y RELACIÓN EJECUTOR – INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA, PROCESOS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El presupuesto anual del Sence, se realiza bajo el proceso regular de asignación de recursos que lleva adelante la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), es decir, la DIPRES, envía a mediados de año la propuesta de presupuesto institucional para el año siguiente, en consulta a Sence.

La Dirección Sence lo deriva en primera instancia a la Dirección de Administración y Finanzas para su revisión. Luego se realiza una reunión de la Dirección Nacional junto a los Directores de Departamento, con el propósito de verificar su pertinencia e inclusión de acciones específicas asignadas a la Institución en el contexto gubernamental.

La propuesta que emana de La DIPRES contiene los elementos básicos para el funcionamiento de la Institución como lo son las fuentes de ingreso, Aporte Fiscal, Transferencias de otras entidades y Otros Ingresos y las partidas de gasto, Personal, Bienes y Servicios, Transferencias, Inversión Real. Particularmente, dentro de Item de Transferencias se incluyen las Transferencias al Sector Privado: subsidio Mype, Becas, Planes de Aprendizaje, Capacitación Especial de Jóvenes, Programas de Reconversión Laboral y Programa de Fortalecimiento a las OMIL. En Transferencias a otras entidades públicas se contempla: Programa de Becas, Programa de Fiscalización y, Programa de Educación y Capacitación Permanente.

Luego se continúa con las reuniones de trabajo DIPRES - SENCE para efectuar los ajustes necesarios con las justificaciones pertinentes, para luego incluirlo en el Proyecto de Ley de Presupuestos de Sector Público y ser enviado a Trámite Legislativo.



La asignación de recursos a los Programas MYPE FONCAP, Planes de Aprendizaje y Programas Sociales, se realiza en general en condiciones de continuidad. Respecto de la Asignación entre los Programas Sociales, la mecánica hasta el año 2002 fue la asignación, en primer lugar, a las solicitudes efectuadas por las instituciones tales como SERNAM, Chile Barrio, INJUV, entre otros. El Rediseño de la acción de Programas Sociales, traspassa la responsabilidad de la conformación de la demanda por capacitación a las Direcciones Regionales del Sence, quienes deben señalar los requerimientos de la Región para los efectos de que el Departamento de Programas Sociales, proceda a realizar las programaciones dentro del Programa Nacional de Becas que reúne a los Programas Sociales a partir del año 2003.

En cuanto a los recursos disponibles para la Franquicia Tributaria y Pro empleo, el Sence no tiene tuición sobre ellos, ya que es un ejecutor de recursos que no están consignados en su presupuesto. La Franquicia Tributaria opera sobre la Base del comportamiento histórico y eventual análisis de modificaciones legales que la puedan afectar, pero ese cálculo es realizado por DIPRES y SII. Sence por su parte, sólo ejecuta el gasto operacional de producir la certificación de ella.

Por su parte, el Programa Pro Empleo es determinado entre el Ministerio del Trabajo y DIPRES sobre la base de los recursos disponible y la contingencia del desempleo, para lo cual Sence es mandatado y se le transfieren los recursos a ejecutar a una cuenta extra-presupuestaria. Para la ejecución de este Programa, se genera una unidad transitoria de administración.

Los recursos de la Franquicia Tributaria solicitada por la empresa son certificados por Sence en cuanto a la Cantidad de recursos aceptables a descontar de impuestos, siendo responsabilidad del empresario su inclusión para descuento en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta, lo cual se hace efectivo toda vez que el Servicio de Impuestos Internos aprueba la Correspondiente declaración. El detalle de este proceso se presentó en la sección Procesos Claves.

La asignación de los recursos de los fondos bajo la administración Sence, son asignados vía resolución de adjudicación y/o aprobación de contrato emitida por la Dirección Nacional del SENCE. El contrato procede cuando estos son producto de un proceso de licitación.

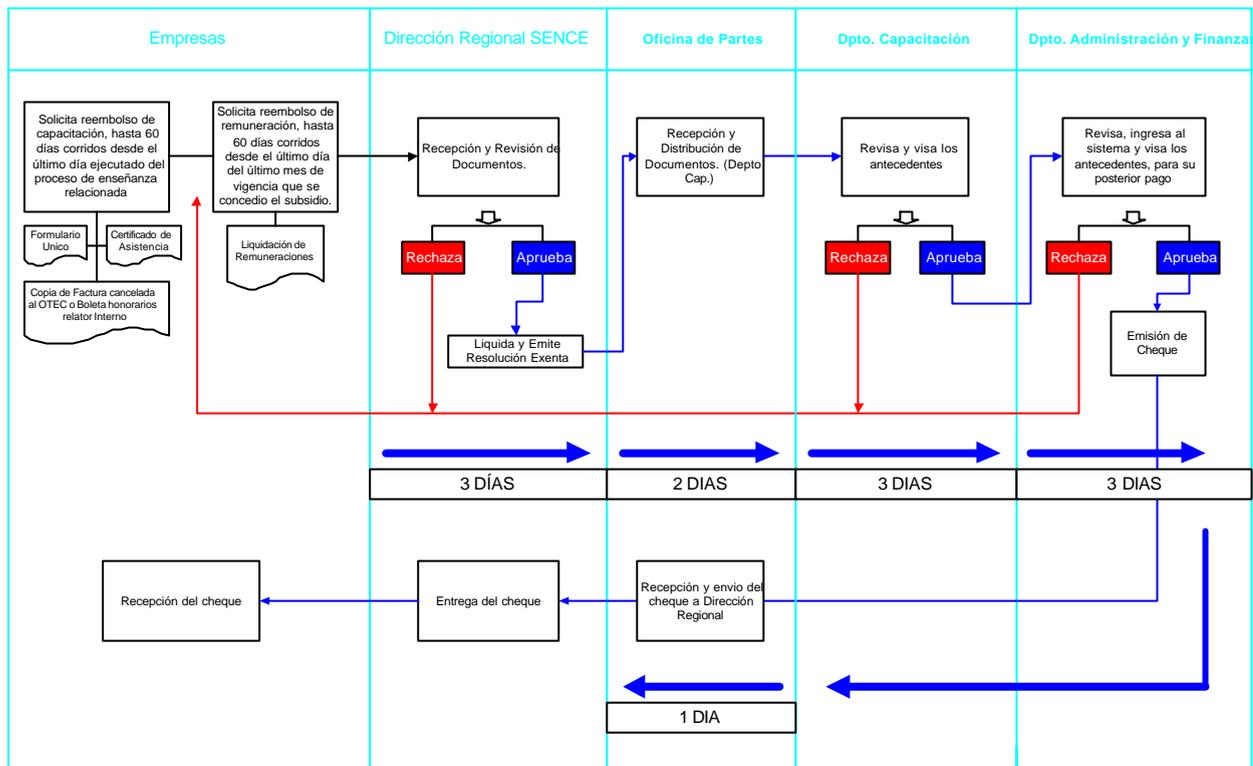
Los recursos del Programa Proempleo, son pagados al empresario ó beneficiario una vez que se han recibido los respaldos correspondientes que comprueban que el pago ha sido realizado, tanto al empleado como al organismo capacitador.

Cabe destacar que Sence posee un sistema centralizado para la emisión de pagos. Una parte de ellos se ejecuta sólo en el caso del Pro empleo, vía electrónica y la diferencia vía documentos que son enviados a las Direcciones Regionales para su entrega al empresario. Durante los años anteriores, el Programa tuvo distintos receptores de pago que implicaban un procedimiento engorroso, por lo cual, el Programa modificó su acción centrando la ejecución en el empresario.



Un Flujoograma simplificado que muestra la operación del Pro Empleo es el Siguiente:

FLUJOGRAMA N° 8 OPERACIÓN PROGRAMA DE PRO EMPLEO



En Relación a los programas financiados con recursos del FONCAP, las modalidades de pago se realizan de la siguiente manera:

- ⇒ **Programa de Aprendices:** El empresario que es aceptado para participar del programa, previa presentación de la solicitud correspondiente, realiza los gastos en la medida que se ejecuta el programa. Luego, solicita mensualmente el reembolso al Servicio con los documentos de respaldo especificados en su instructivo⁴⁵ a través de las Direcciones Regionales, las que emiten una resolución aprobatoria y solicitan a la DAF la emisión del documento de pago correspondiente, el cual es enviado a ella para su entrega al empresario.
- ⇒ **Programa Subsidio Mype-FONCAP:** El empresario es asignado como beneficiario de Subsidio Mype mediante un proceso de concurso público, el que es seleccionado según los criterios de priorización y selección que define el Consejo Nacional de Capacitación, y que es asignado mediante resolución de la Dirección Nacional. El Empresario notificado por la Dirección Regional, concurre al mercado a contratar la acción de capacitación y luego la realiza. Una vez concluida la acción de capacitación, el empresario realiza el pago de la fracción que le corresponde y solicita a la OTEC, la factura por la diferencia emitida a nombre de Sence, la cual es enviada a la Dirección Regional con los antecedentes

⁴⁵ Solicitud de reembolso, Liquidación de sueldo con recepción del Aprendiz, copia del pago de las imposiciones previsionales, seguros y fondo de salud.



de respaldo⁴⁶ señalados en sus bases. Estos antecedentes son aprobados por la Dirección Regional mediante resolución y se solicita a la DAF emita el documento de pago correspondiente. El cual es enviado posteriormente a la Dirección Regional para su entrega.

⇒ **Programas Sociales:** Los Programas Sociales con excepción de las Becas individuales, son contratadas por la Dirección Nacional del SENCE, luego de ocurrido un proceso de Licitación Pública y evaluación. Los pagos de ellos se rigen por las bases de cada llamado y obedecen a anticipos garantizados y/o pagos según el avance aprobado por cada Dirección Regional.

Para hacer efectivo el pago correspondiente, la empresa contratada debe enviar la solicitud de pago y factura a la Dirección Regional que le corresponda, la cual debe aprobarlo vía resolución y solicitar la emisión del documento de pago a la DAF, la que es enviada a la Dirección Regional para su entrega.

En el caso Particular de las Becas Individuales, el beneficiario adjudicado se presenta a la OTEC que ha preseleccionado y para la cual se ha adjudicado, vía resolución de la Dirección Nacional, la Beca de capacitación con la cual realiza el curso. Una vez que éste ha concluido, la OTEC envía la solicitud de pago y factura a la Dirección Regional, la que aprueba vía resolución y solicita la emisión del documento de pago a la DAF, la que a su vez lo envía a la Dirección Regional para su entrega al prestador del Servicio.

4. DESCRIPCIÓN DE MECANISMOS DE AUDITORIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN EL USO DE RECURSOS.

El Servicio posee dentro de su estructura Organizacional, una unidad de Auditoría Interna que se ha creado dentro del esquema de operación del Consejo de Auditoría General Interna del Gobierno. En este contexto, se informa del plan anual y sus resultados.

La Auditoría Interna, se constituye en terreno de acuerdo a los puntos de interés informados al Consejo y envía el resultado de sus análisis a la Dirección Nacional del Servicio, proponiendo medidas rectificatorias y/o acciones que sean del caso. La Dirección Nacional informa e implementa según su criterio de administración, estableciendo objetivos institucionales asociados a la auditoría de procesos o unidades clave.

El énfasis de la auditoría está centrado en los productos principales del Servicio y en los objetivos ministeriales de auditoría. Además, se definen procesos de alto riesgo (Franquicia Tributaria, PROEMPLEO, Subsidio MYPE), mediano riesgo (Programas Sociales, Fondos Fijos de las Direcciones Regionales) y bajo riesgo (viáticos, licencias). Estas definiciones orientan la auditoría.

⁴⁶ Nómina de asistentes, comprobación de asistencia, evaluación de participantes a la OTEC, factura pagada por la empresa a la OTEC por el 20%, factura emitida por la OTEC a SENCE por el 80% restante para su pago.



La auditoría se fija un plan anual que establece los objetivos concretos para esta unidad. Se visita cada Dirección Regional al menos una vez al año para verificar que las acciones se estén realizando conforme con la normativa vigente.

A partir de los procesos específicos de auditoría, la unidad genera informes que son reportados a la Directora Nacional; quien, en base a sus facultades, puede tomar las medidas correspondientes a cada situación.

Por otra parte, el Servicio informa, al menos una vez al año, de la tarea realizada como contribución a la nación a través de sus Anuarios Estadísticos, Informes de Gestión Institucional, Informes de Ejecución Presupuestaria, los cuales se encuentran disponibles en su biblioteca Institucional. Adicionalmente, dichos informes, están disponibles en el centro de documentación del Sitio WEB www.sence.cl, el cual además permite el accesos a diversos estudios sobre sus temas de trabajo.

Los registros de OTEC, OTIC y cursos autorizados están abiertos permanentemente a la ciudadanía, tanto físicamente, como por vía Internet. La actualización de estos registros es diaria. A lo Anterior, se suma el informe de síntesis público de gestión cada vez que se publica el Anuario Estadístico.

Los Informes a los cuales se ha hecho mención tienen carácter global e incluyen la labor Servicio para la totalidad de sus productos.

Desde el punto de vista de la adjudicación de los recursos a los proyectos que se ejecutan con recursos FONCAP, se debe señalar que las bases cuentan con aprobación de la Contraloría General de la República, Los procesos de licitación se publican en Chile Compra y/o en la prensa escrita de circulación nacional y los resultados de ellas se encuentran disponibles para quien lo solicite.

Existen algunos casos en los cuales la convocatoria no es de tipo masivo y ello obedece a que los proveedores del Servicio requerido son escasos ó únicos y a concursos para áreas específicas y de bajo monto en donde el costo del llamado público supera el valor a contratar.

La información Financiero contable de la Institución se administra en un sistema de contabilidad gubernamental informatizado que satisface los requisitos de la Contraloría General de República sin observaciones.

Adicionalmente, el SII realiza la función de control del correcto uso de la Franquicia Tributaria otorgada a los contribuyentes de Primera Categoría, realizando un contraste entre las certificaciones otorgadas por SENCE y las que efectivamente se materializan en la Operación Renta, además de controlar que no se sobrepasen los límites que el marco legal impone, con lo cual se garantiza la coherencia en el uso de los recursos y su pertinencia en la aplicación del subsidio otorgado.



5. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

5.1 Nivel General

Existen dos instrumentos generales de monitoreo y evaluación de la actividad del Servicio: Las Metas Ministeriales y Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

1) Las Metas Ministeriales:

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social establece metas prioritarias cada año, entre las cuales existen algunas específicas a ser abordadas y cumplidas por el Servicio. Para el año 2003 las metas ministeriales en las que el Servicio tiene una participación clave son las siguientes:

- Políticas activas de promoción de Empleo, materializadas principalmente a través del Programa PROEMPLEO, que espera tener una cobertura de alrededor de 55.000 personas este año.
- Mejoramiento del Capital Humano, materializada a través de la nivelación de estudios, formación técnica y certificación de competencias laborales; y el Programa de Alfabetización Digital, que aspira a incorporar a medio millón de chilenos al manejo de computación e Internet en los próximos 3 años.

2) Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), acordados por el Servicio con la Dirección de Presupuesto (DIPRES), establecen acciones con metas concretas año a año. Para el año 2003, los sistemas a intervenir, como parte del PMG del Servicio, son los siguientes:

- Sistema de Capacitación de Funcionarios.
- Sistema Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo.
- Sistema de Evaluación de Desempeño.
- Sistema Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias.
- Sistema de Planificación y Control de Gestión.
- Sistema de Auditoría Interna.
- Sistema Compras y Contrataciones.
- Sistema Administración Financiera Contable.
- Sistema Enfoque de Género.

Para verificar el cumplimiento tanto de las Metas Ministeriales, como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Unidad de Planificación y Control de Gestión realiza evaluaciones permanentes que dan cuenta del estado de avance de las metas establecidas, definiendo áreas de avance significativo y otras con problemas. De esta manera se retroalimenta a los responsables del cumplimiento de metas para avanzar en su cumplimiento.

En el caso de los PMG existe una metodología claramente definida que implica recolectar información de acuerdo a plazos predefinidos, sistematizarla, realizar reuniones evaluativas en las que se establecen los



facilitadores y dificultades para el cumplimiento; y generar nuevos acuerdos para cumplirlas. Finalmente, se genera un informe de avance con toda la información recopilada⁴⁷.

5.2 Nivel Productos

A nivel de los productos estratégicos del Servicio existen mecanismos de monitoreo y evaluación específicos. Estos son los siguientes:

1) Monitoreo y Seguimiento de los Directores o Jefes de los Departamentos o Unidades que generan productos:

Un mecanismo básico de monitoreo y seguimiento es el control ejercido por los jefes o directores de departamentos o unidades. Estos monitorean administrativamente el cumplimiento de las tareas asignadas a los funcionarios encargados de la provisión de los productos.

2) Sistemas informáticos de seguimiento⁴⁸:

Los productos PROEMPLEO, Programas Sociales y Franquicia Tributaria cuentan con sistemas informáticos que les permiten realizar un seguimiento de los productos.

Estos sistemas, además de permitir la entrega de los productos, generan indicadores que posibilitan obtener información para monitorear el avance de los programas en función de sus objetivos.

3) Evaluación ex-ante en línea, de las propuestas para las licitaciones del Departamento de Programas Sociales:

El sistema informático SAP permite que la evaluación de las propuestas para la ejecución de los programas sociales se realice en línea. Esto implica que hay un proceso automatizado de evaluación, que facilita el proceso general.

4) Evaluaciones de Productos Específicos:

El Servicio realiza la evaluación de productos específicos a través de estudios. Esta acción se realiza dependiendo de la disponibilidad presupuestaria y la necesidad de conocimiento sobre temas puntuales de los productos⁴⁹.

⁴⁷ De particular relevancia para una apreciación rápida del nivel de avance de las metas es la simbología utilizada en la primera página del informe con colores verde, amarillo y rojo, a modo de semáforo, estableciendo, según color, el logro de las metas.

⁴⁸ Para una descripción de los sistemas mencionados ver el apartado 7.4 "Tipos y características de los software especializados".

⁴⁹ En el sitio WEB www.sence.cl, se encuentran copias electrónicas y referencias bibliográficas, de un conjunto de estudios evaluativos, lo que incluyen estudios sobre los productos estratégicos SENCE. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los siguientes estudios para cada producto estratégico seleccionado:

(i) Franquicia Tributaria: Osvaldo Jara, "Evaluación Económica de la Franquicia Tributaria", Geo-Consultores, Marzo de 1999

(ii) Subsidio MYPE FONCAP: "Estudio de Evaluación de Resultado e Impacto del Programa de Capacitación destinado a la Micro y Pequeña Empresa: Informe final." Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Economía. Marzo 2003

(iii) Planes de Aprendizaje: Carmen Luz Campusano "Estudio Impacto Contrato de Aprendices". Universidad Adolfo Ibáñez. Santiago, Junio 2002



La responsabilidad por la ejecución de los estudios corresponde a la unidad de estudios. Cabe destacar que todos los productos del Servicio tienen, al menos, un estudio evaluativo realizado en los últimos años.

6. DESCRIPCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS INSTITUCIONALES.

La dotación efectiva del Servicio está constituida por 342 funcionarios, considerando tanto el nivel central como regional. Este personal está contratado bajo distintas modalidades: Planta, Contrata (ambas categorías representan al personal estable asignado por ley al Servicio), y personal incorporado al Servicio con base a su participación en programas y funciones específicas y/o temporales, tales como el Programa Chile Califica, el Programa Proempleo y los Honorarios a Suma Alzada. El personal, de acuerdo a su situación contractual, se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro N° 7
DISTRIBUCIÓN DE DEL PERSONAL SENCE POR SITUACIÓN CONTRACTUAL 2003

SITUACIÓN CONTRACTUAL	N° DE TRABAJADORES
PERSONAL DE PLANTA	74
PERSONAL A CONTRATA	166
PERSONAL PROGRAMA CHILE CALIFICA (1)	18
PERSONAL PROGRAMA PROEMPLEO (2)	56
PERSONAL HONORARIOS SUMA ALZADA (3)	28
TOTAL	342

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

(1): Personal financiado con recursos del Programa Chile Califica

(2): Personal financiado con recursos del Programa Proempleo (fondos de la Subsecretaría del Trabajo)

(3): Personal financiado con presupuesto SENCE, pero que no posee la categoría de funcionario permanente del Servicio. Este personal no se encuentra asociado a programas o productos específicos, sino que apoya funciones y labores habituales del Servicio (funciones administrativas, funciones de apoyo, funciones de operación normal del Servicio)

(iv) Programas Sociales: SENCE, "Percepción de los Beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002: Informe final. Departamento de Estudios SENCE. Santiago, 2003

(v) OMIL: Osvaldo Jara, "Estudio de Factibilidad para el Desarrollo de un Sistema Local de Información Laboral" Geo-Consultores. Santiago, mayo del 2002

(vi) Proempleo: "Seguimiento Programa Pro Empleo. Bonificación para el Aprendizaje: Informe final". Universidad de Chile. Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo de la Empresa CIADE. Santiago, 2002



6.1 Distribución Territorial:

La distribución territorial de los funcionarios se puede apreciar en el siguiente cuadro⁵⁰:

Cuadro Nº 8 Distribución Territorial de los Funcionarios (Planta/Contrata) SENCE 2003

	Sence Central	I Región	II Región	III Región	IV Región	V Región	VI Región	VII Región	VIII Región	IX Región	X Región	XI Región	XII Región	Región Metropolitana	TOTAL
N	114	5	9	7	8	11	6	10	14	7	8	3	5	33	240
%	47,5	2,1	3,8	2,9	3,3	4,6	2,5	4,2	5,8	2,9	3,3	1,3	2,1	13,8	100

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

Del cuadro se desprenden los siguientes aspectos:

- El nivel central del Servicio tiene la mayor cantidad de funcionarios.
- A nivel regional, las direcciones con mayor dotación de personal son la Metropolitana, la VIII y la V Regiones.
- Las regiones extremas (I, XI y XII) son las que poseen menor dotación de personal.

Además, es importante considerar lo siguiente:

- El personal contratado como Honorarios a suma alzada está concentrado en la Región Metropolitana (20 del total de 28), por lo que solo algunas regiones aumentan el número de funcionarios bajo esta modalidad. A saber, las regiones: Primera (1), Tercera (1), Cuarta (1), Quinta (3), Séptima (1) y Octava (1).
- El personal de Chile Califica está en su totalidad concentrado en el Servicio Central. Por lo tanto, tampoco hace una diferencia en relación a aumentar el número de funcionarios en las regiones.
- El personal contratado para el Programa PROEMPLEO hace una diferencia significativa en cuanto a aumentar el número de funcionarios en las direcciones regionales, puesto que solo 7 se encuentran en el Servicio central. Esta situación es positiva en tanto estos funcionarios asumen funciones operativas habituales de las Direcciones Regionales en los periodos de baja actividad del Programa, lo que es percibido como relevante, considerando que el personal de regiones es escaso para la demanda de actividad existente.

El siguiente cuadro confirma la concentración del personal del Servicio en el nivel central, puesto que casi la mitad de los funcionarios está en este nivel:

⁵⁰ Considera el personal de la dotación efectiva.



Cuadro Nº 9 Distribución de los Funcionarios Planta-Contrata SENCE 2003

	Sence Central	Sence Regiones	TOTAL
Planta	32,9	67,1	100
Contrata	53,9	46,1	100
TOTAL	47,5	52,5	100

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

Por otro lado, se destaca que la mayor cantidad de funcionarios de planta se encuentra en regiones, mientras que el personal de contrata se distribuye de manera más igualitaria entre el nivel central y regional.

6.2 Distribución por Edad, Antigüedad y Sexo:

6.2.1 Edad:

El cuadro siguiente muestra los tramos de edad en que se ubican los funcionarios de la dotación efectiva del Servicio:

Cuadro Nº 10 Distribución por Edad de los Funcionarios SENCE (Planta/Contrata) 2003

Tramo de Edad	%
24 ó menos	0,8
25 - 34	29,2
35 - 44	25,4
45 - 54	25,0
55 - 59	12,1
60 - 64	4,6
65 y más	2,9
TOTAL	100,0

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

Aspectos relevantes en este punto son:

- El perfil de edad del Servicio muestra que este se ubica mayoritariamente en el segmento "adulto joven". El 54,6% está en el tramo de edad entre 25 y 44 años.
- Cuantitativamente, el siguiente segmento relevante es 45 a 54 años, con un 25%.
- Los segmentos menos presentes son "menos de 24 años" con un 0,8% y "65 y más años", con un 2,9%.



- Por lo tanto, el perfil de edad del Servicio se ubica mayoritariamente en la población "adulto joven" y "adulto"; y la población "joven" y "adulto mayor" tiene una representatividad limitada.

6.2.2 Antigüedad:

En el cuadro se presenta la antigüedad de los funcionarios en el Servicio:

Cuadro N° 11 Distribución por Antigüedad de los Funcionarios SENCE (Planta/Contrata) 2003

Permanencia en el Servicio	%
5 ó menos	51,7
6 - 10	15,0
11 - 20	16,7
21 - 30	8,8
31 y más	7,9
TOTAL	100,0

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

A partir de la información del cuadro es posible afirmar que:

- La mayoría de los funcionarios tiene poca antigüedad. La mitad tiene menos de 5 años en el Servicio. Además, si se suma a este porcentaje aquel de funcionarios entre 6 y 10 años de antigüedad se observa que el 66,7% tiene menos de 10 años en el Servicio.
- Solo el 16,7% ha permanecido en el Servicio más de 20 años.
- Por lo tanto, se trata de un Servicio con personal mayoritariamente con un bajo nivel de antigüedad.

6.2.3 Distribución por Sexo:

En relación al sexo de los funcionarios del Servicio es posible afirmar, como se observa en el cuadro, que la distribución es pareja entre hombres y mujeres, siendo levemente superior el porcentaje de hombres en el Servicio.

Cuadro N° 12 Distribución por Sexo de los Funcionarios SENCE (Planta /Contrata) 2003

Sexo	%
Mujeres	49,2
Hombres	50,8
TOTAL	100

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

6.3 Distribución por Categoría

En el siguiente cuadro se presentan los porcentajes obtenidos respecto de las categorías de funcionarios:

Cuadro 13: Categorías de Funcionarios de Planta y Contrata del Sence.

Categoría	Planta (%)	Contrata /	TOTAL
Jefes Superior de Servicio	100	0,0	100
Directivos (con asignación profesional)	75,0	25,0	100
Directivos (sin asignación profesional)	60,0	40,0	100
Profesionales	14,3	85,7	100
Técnicos (con asignación profesional)	75,0	25,0	100
Técnicos (sin asignación profesional)	17,8	82,2	100
Administrativos	20,0	80,0	100
Auxiliares	0,0	100,0	100

Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

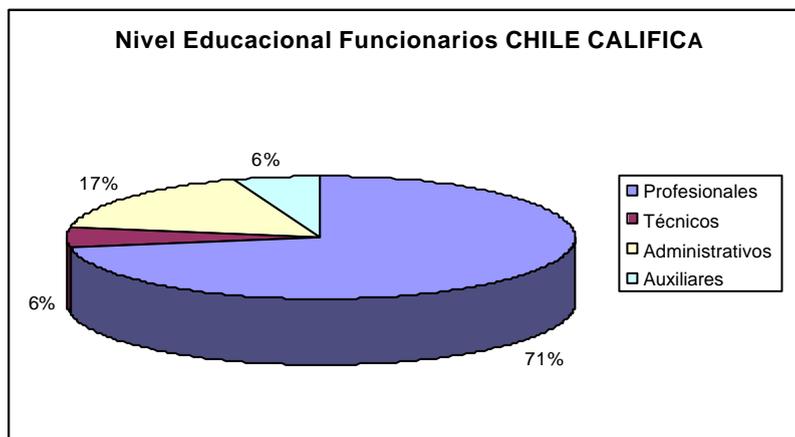
La lectura del cuadro permite hacer las siguientes afirmaciones:

- La mayoría de los directivos se encuentra contratado como funcionario de Planta.
- Los profesionales están, mayoritariamente, bajo la modalidad Contrata.
- No existen auxiliares de planta.
- Los técnicos, considerando la suma de los con y sin asignación profesional tienen similares niveles de contratación bajo la modalidad Planta o Contrata.
- Los administrativos se encuentran, mayoritariamente, bajo la modalidad Contrata.

Por otro lado, es importante realizar un análisis de la categoría de las personas contratadas bajo programas especiales operando en el Servicio:

- **Chile Califica:**

Gráfico N° 1 Nivel Educacional Funcionarios Chile Califica

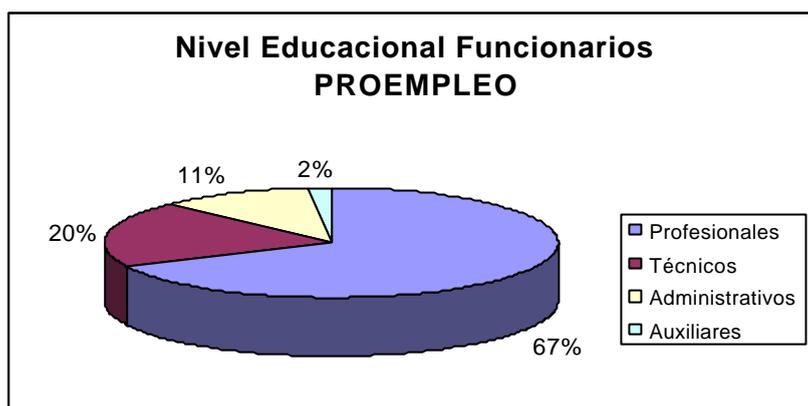


Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

El gráfico muestra una importante presencia de profesionales contratados bajo esta modalidad, equivalente al 71% del total.

- **PROEMPLEO:**

Gráfico N° 2 Nivel Educacional Funcionarios Programa PROEMPLEO



Fuente: Elaborado con Base de datos del personal. Departamento de Administración y Finanzas SENCE, 2003

Los funcionarios contratados bajo la modalidad de honorarios para este Programa específico, considerando profesionales y técnicos, suman el 87% del total. El análisis de los gráficos permite afirmar que estos programas proveen al Servicio de personal de nivel profesional.

7. DESCRIPCIÓN DE CAPACIDADES EN TECNOLÓGICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE LA INSTITUCIÓN Y DESCRIPCIÓN INFRAESTRUCTURA FÍSICA.

7.1 Características de las Instalaciones físicas, Redes de Datos y Eléctrica.

Las instalaciones físicas de que el Servicio dispone en la Región Metropolitana, están ubicados en el centro de Santiago, y se encuentran conectados entre si mediante fibra óptica. El acceso desde regiones ocurre a través de la red LAN o a través de Internet. Todos los enlaces externos son contratados a través de la empresa Entel.

En el siguiente cuadro, se muestran los metros cuadrados disponibles en cada una de las oficinas regionales y la dotación de funcionarios asociada.



Direcciones Regionales Sence

Región	Dirección	Tipo de Inmueble	Régimen	Tamaño Mt2	Personal N°
I Región	Libertad 825	Casa	Arriendo a privados	136	14
II Región	Washington 2534	Edificio	Comodato INP	308	14
III Región	Colipi 731	Casa	Arriendo a privados	150	15
IV Región	Benavente 690	Casa	Arriendo a privados	132	18
V Región	Victoria 2338 piso 3	Edificio	Arriendo a privados	138.4	-
	Victoria 2338 piso 3	Edificio	Arriendo a privados	100	26 (total)
VI Región	Germán Riesco 277	Edificio	Comodato	111	14
VII Región	4 Sur 768	Casa	Arriendo a privados	148.34	20
VIII Región	Castellón 435, Pisos 2 y 8	Edificio	Comodato Min. Trabajo	195	25
IX Región	Manuel Bulnes 108	Casa	Arriendo a privados	428	20
X Región	Benavente 920, Piso 2	Casa	Arriendo a privados	330	16
XI Región	Fco. Bilbao 603	Casa	Arriendo a privados	195	6
XII Región	Chiloé 968, Piso 1	Casa	Arriendo a privados	130	13
Región Metrop.	Teatinos 333, Piso 8	Edificio	Arriendo a privados	320	(Ver Central)

Fuente: Dirección de Administración y Finanzas SENCE. 2003

Con respecto a las instalaciones del SENCE a Nivel Central, la información es la siguiente:

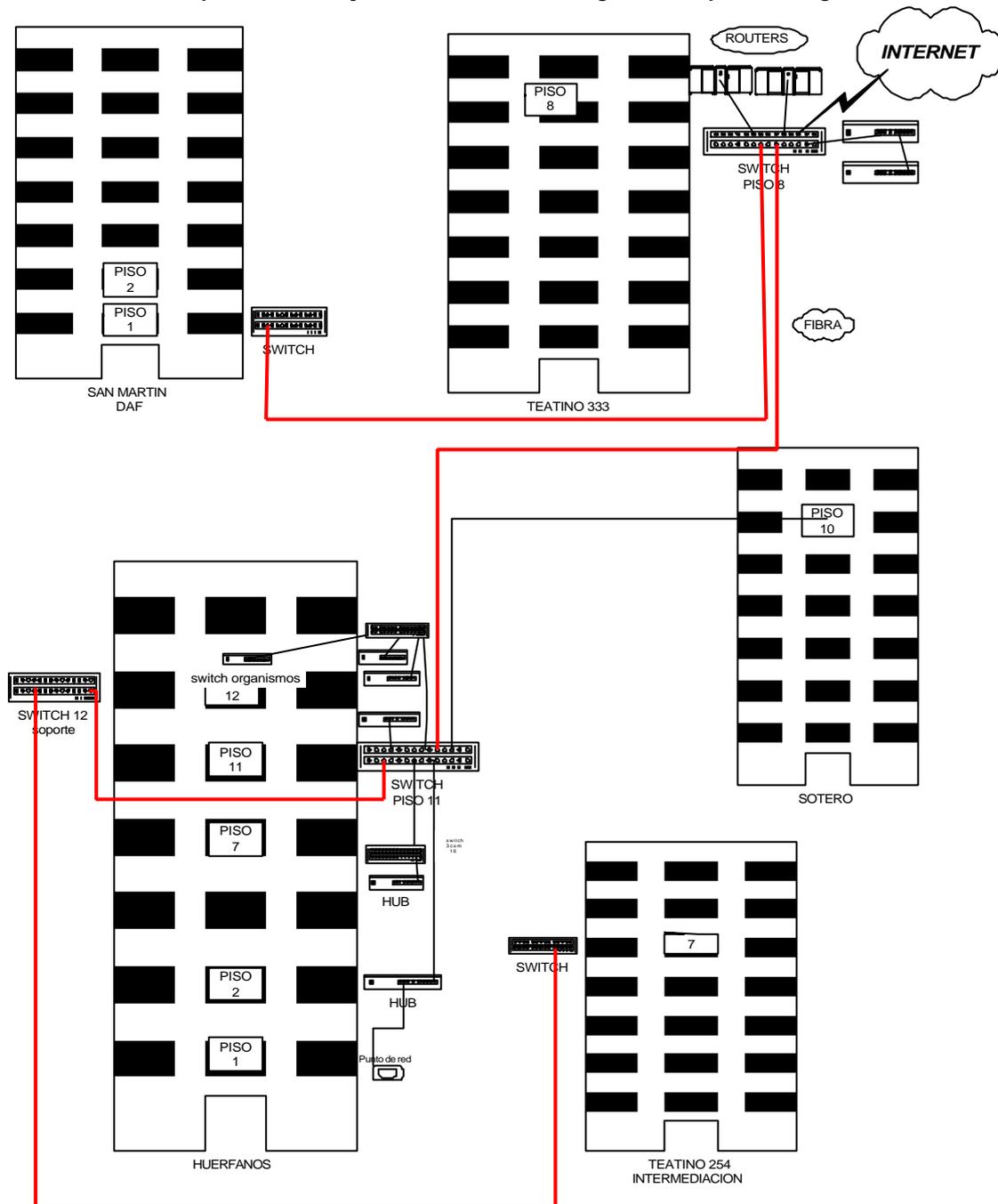
Cuadro N° 14: Instalaciones Sence Nivel Central

Dirección	Unidades Albergadas	Tipo de Inmueble	Régimen	Mt2 Tamaño	N° Personal
Huérfanos 1273 – Edif. Ministerio	Piso 11 Dirección Nacional	Edificio	Comodato	210	
	Jurídico				
	Comunicaciones				
	Auditoría Interna				
	Fiscalización Proempleo				
	Piso 12 Departamento de Capacitación	Edificio	Comodato	210	
	Organismo				
Piso 7 Programas Sociales	Edificio	Comodato	160		
Piso 2 Oficina de Partes	Edificio	Comodato	14		
	Oficina de Partes Regional				
Piso 1 Metropolitana	Edificio	Comodato	21	105 (total)	
Teatinos 333 P 7°	Informática	Edificio	Arriendo	320	
	Organismos				
	Procesos y sistemas				50 (total)
Teatinos 251, Piso 7	Intermediación Laboral	Edificio	Arriendo a privados	120	15
			Arriendo a privados		
Huérfanos 1483 (San Martín 317 y 319)	Administración y Finanzas	Local comercial	Arriendo a privados	746	50 (total)
	Fiscalización			100	
	Subdepto Estudios			90	

Fuente: Dirección de Administración y Finanzas SENCE. 2003

El siguiente esquema sintetiza el sistema de conexión utilizado en cada uno de los edificios de la Región Metropolitana.

Esquema N° 6: Layout de la red Sence Región Metropolitana (figura 1)

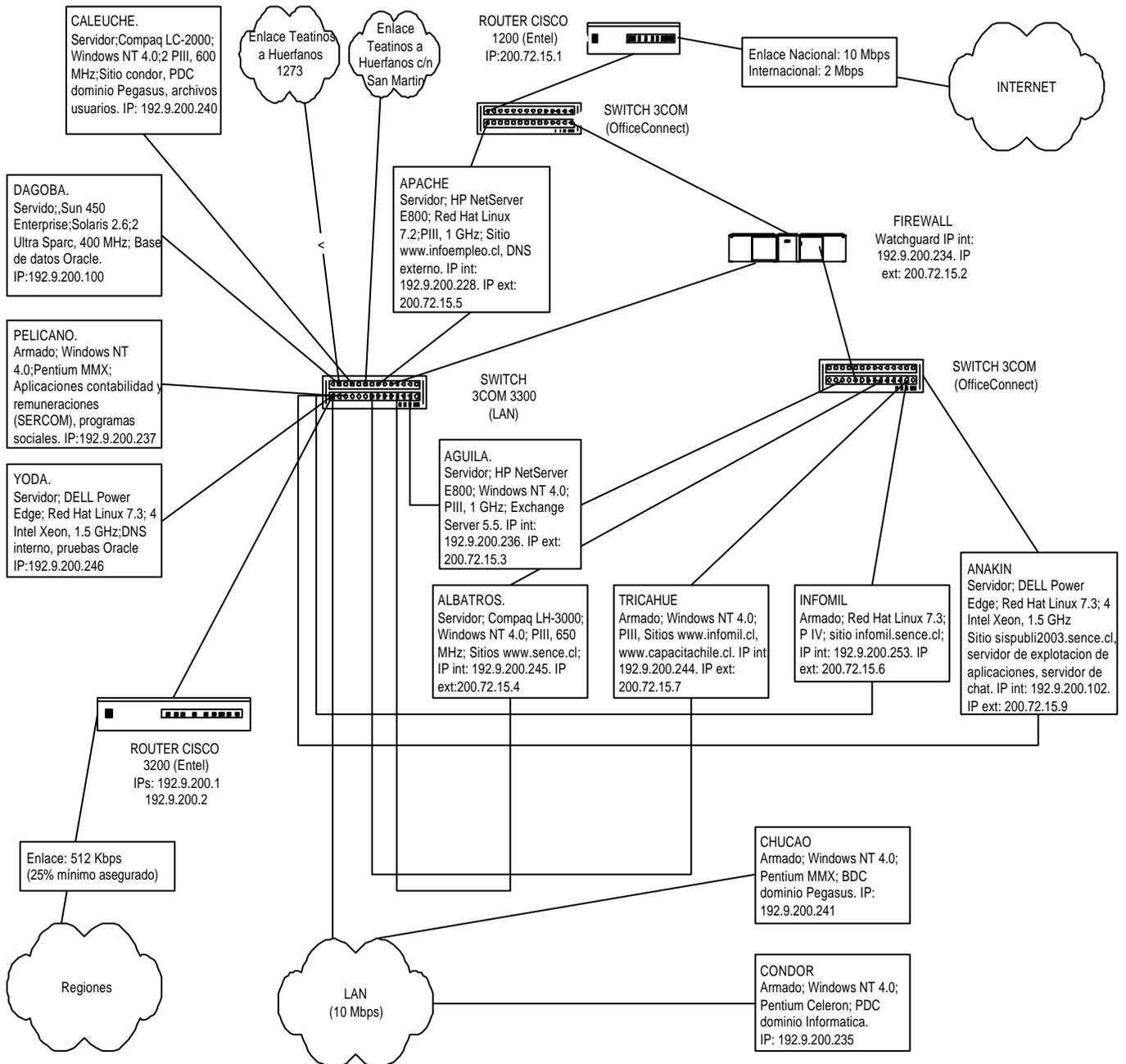


Por otro lado, en el siguiente diagrama, se muestra la arquitectura lógica de la red de señal que constaba de 12 servidores, todos ellos contenidos en la actual sala de servidores ubicada en el piso 8 del edificio de



Teatinos 333. A la fecha, se han realizado modificaciones menores, como por ejemplo, la eliminación de los denominados TRICAHUE e INFOMIL, cuyos Servicios fueron derivados a otros de los servidores en USO.

Esquema Nº 7: Arquitectura de Enlaces y Servidores





En el diagrama se puede apreciar la existencia de un enlace dedicado a Internet de 10 mbps para el sector nacional y uno de 2 mbps para el internacional.

También se puede ver que, para la conexión de las Direcciones Regionales a la Intranet, existe un enlace de 512 kbps, con un 25% libre como mínimo asegurado. Esta conexión garantiza el acceso permanente a las bases de datos utilizadas por las aplicaciones de todo el Servicio a nivel nacional, con un tiempo de respuesta que hasta la fecha ha sido suficiente para que los usuarios se manifiesten conformes. Las bases de datos de los sistemas son alimentadas desde cada sistema que las utiliza, pero a su vez, la información almacenada en cualquiera de ellas, puede ser accesada a su vez desde otra base si así se requiere, lo que constituye en definitiva el actual sistema de bases relacionales.

En el aspecto de seguridad externa, se puede apreciar la existencia de un FIREWALL, (esta en estudio la instalación de otro).

El motor de base de datos utilizado es y seguirá siendo Oracle, lo que sí variará, es que actualmente opera sobre una plataforma Unix y se pretende evolucionar hacia una Linux. En cuanto al correo, este seguirá operando como actualmente ocurre bajo Windows.

Toda esta arquitectura se encuentra en estudio o proceso de modificación, partiendo por la actual sala de servidores que se encuentra en remodelación ya que su crecimiento no ha sido planificado y no cumple con las condiciones de seguridad mínimas necesarias para asegurar un área de alto riesgo y que constituye el corazón de los sistemas del SENCE.

Conforme a lo informado, la nueva sala de servidores, cumplirá con los niveles de seguridad internacionalmente establecidos para este tipo de áreas, contemplando entre otros aspectos, el sistema de cableado y disposición física de los servidores, sistemas de anclajes, temperatura, etc.

Otro aspecto fundamental será la creación de una nueva arquitectura lógica cuyo principal fin será el aumentar los niveles de seguridad que permita un acceso por capas a través de los siguientes niveles y que garantice la protección y la disponibilidad de la información conforme a los atributos de los usuarios:

- Presentación
- Lógica
- Datos

En cuanto a los puntos de red de datos y eléctricos existentes, no existen antecedentes escritos de cuantos son o de si alguna vez tuvieron algún tipo de certificación. De acuerdo a lo conversado, se puede decir que hay a lo menos tantos puntos de red y señal como computadoras existen (ver levantamiento de hardware) y se especula que no son muchos más que estos.

La red eléctrica en las instalaciones de la Región Metropolitana corresponde a una red de poder independiente de la del uso habitual y tiene en su mayoría enchufes magic.

En la actualidad, la mayor preocupación (ya se está ejecutando) de la jefatura de informática está en revisar y certificar los enlaces primarios (los del diagrama 1), para posteriormente, en un mediano plazo, continuar con los puntos de red, hasta llegar a la certificación total de la red.



Con respecto a la red de potencia (eléctrica), no existe un sistema de generación autónoma y en la actualidad sólo existen sistema de soporte (UPS) en el área de servidores. Dado los costos de un sistema de generación autónoma, este no es un proyecto aún en discusión.

El departamento de informática se encuentra actualmente ubicado en el piso 12 del edificio de Huérfanos 1273. La unidad en su totalidad, se trasladará a una nueva ubicación que se encuentra en habilitación en el 7º piso del edificio de Teatinos 333.

7.2 Características y disponibilidad del hardware

A continuación se detallará la información recopilada respecto a la cantidad y características de los servidores, computadoras e impresoras.

Cuadro N° 15: Servidores SENCE

Máquina	Sistema Operativo	Capacidad Disco (GB)	Servicio Soportado
Sun 450 Enterprise	Solaris 2.6	60	Base de datos Oracle
Compaq LH-3000	Windows NT 4.0	10	Sitios www.sence.cl , www.sispubli.cl , www.infomil.cl
HP NetServer E800	Red Hat Linux 7.2	12	Sitio www.infoempleo.cls , DNS externo
Compaq LC-2000	Windows NT 4.0	14	Sitio condor, PDC dominio Pegasus, archivos de usuarios
Armado	Windows NT 4.0	7	Aplicaciones de contabilidad y remuneraciones, Programas Sociales
Armado	Windows NT 4.0	3	BDC dominio Pegasus
DELL	Red Hat Linux 7.3	65	Servidor de desarrollo de aplicaciones
HP NetServer E800	Windows NT 4.0	17	Exchange Server 5.5
Armado	Windows NT 4.0	3	PDC dominio de Inforática
DELL	Red Hat Linux 7.3	65	Sitio www.sispubli2003.sence.cl , servidor de explotación de aplicaciones

Fuente: Departamento de Informática SENCE 2003

Cuadro N° 16 Computadoras SENCE.

Región	Obsoletos	Actuales	Proyectables
I	3	4	2
II	7	2	2
III	5	5	2
IV	1	7	2
V	12	6	2
VI	6	1	2
VII	7	7	2
VIII	11	4	2
IX	5	4	2
X	2	9	2
XI	1	4	2
XII		5	3
RM	16	5	7
Central	30	100	30
Total	106	163	62

Fuente: Departamento de Informática SENCE 2003



Cuadro N° 17 Impresoras SENCE

Región	Matriz Punto	Inyección Tinta	Láser
I		3	1
II		2	2
III		4	1
IV		3	2
V		2	3
VI		5	1
VII		3	1
VIII		2	2
IX		3	1
X		3	1
XI		3	1
XII		1	1
RM		5	3
Central	2	16	10
Total	2	55	30

Fuente: Departamento de Informática SENCE 2003

Notebook

Existen 10 computadoras portátiles todos ellas están en la Región Metropolitana. 8 de ellas se catalogan como proyectables y 2 como obsoletas.

Otros

No existe documentación ni conocimiento de la existencia de equipos periféricos de ninguna naturaleza (scanners, cámaras, etc).

El SENCE se encuentra en pleno desarrollo de un plan informático, sin embargo, por el momento no se contempla la compra de nuevo equipamiento en lo que dice relación con servidores, computadoras o impresoras.

La compra de nuevos equipos estará supeditada a la aprobación e implementación de nuevos proyectos de desarrollo que así lo requieran.

Entre los proyectos que informática pretende abordar en un futuro cercano, está el pasar del manejo de documentación en papel a medios magnéticos, esto dice específicamente relación con el manejo documentario lo que implicaría la adquisición para una serie de unidades administrativas, de equipos de digitalización y almacenamiento de documentos magnéticos

7.3 Software de plataforma y aplicaciones Back-Office

A este respecto, la documentación y el conocimiento existente indican que la gran mayoría de las computadoras utilizan el sistema operativo Windows 98, del cual existen 200 licencias (en modalidad individual, es decir compradas una a una).

La mayoría de los equipos tienen la aplicación Office 97 y Outlook (para manejo de correo) de Microsoft, existiendo un total de 115 licencias adquiridas en la misma modalidad anterior.

Para correo electrónico, se utiliza Microsoft Outlook. Como antivirus, se utiliza McAfee del cual existen 250 licencias adquiridas. Existe un proyecto a mediano plazo que pretende subir todos los sistemas operativos a la versión Windows 2000, y en general para las aplicaciones adquiridas, incrementar las licencias a un número similar al de las computadoras en que estén instalados.

7.4 Tipos y Características de los Software Especializados

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, posee actualmente una serie de sistemas computacionales, que se encuentran asociados a dos grupos de aplicaciones conocidas como GÉNESIS y SAP:

GÉNESIS.

Son aplicaciones que operan con los productos estratégicos Franquicia Tributaria y el Programa MYPE FONCAP.

SAP.

Está conformado por una serie de diversas aplicaciones:

Programas sociales: Propuestas, licitaciones, ejecución y control

- Proempleo: administración del programa de bonificación y capacitación, disponible para las versiones 2001 y 2002
- Fiscalización: se utiliza para la fiscalización de actividades de capacitación para empresas y organismos.
- Programa Planes de Aprendizaje: sistema de apoyo a la administración del Programa Planes de Aprendizaje.
- Infoempleo: es un sistema de bolsa electrónica de trabajo.
- Sispubli: es el sistema mediante el cual se lleva la administración de la capacitación al sector público.

Todos estos sistemas funcionan en plataforma Web, Cliente-Servidor y en ambas simultáneamente.

Cada una de ellas posee una base de datos propia y la naturaleza de los datos almacenados varía conforme a la necesidad de cada sistema.



Adicionalmente a estas aplicaciones, están el sistema Contable y el sistema Financiero que se utilizan de manera exclusiva en el departamento de administración y finanzas.

A continuación se muestran tablas que especifican los sistemas especializados desarrollados y/o mantenidos por Sence, con una descripción general de sus funcionalidades y la plataforma sobre la que operan.

TABLA N° 2 CARACTERISTICAS SISTEMAS SENCE

Sistema	GENESIS – Franquicia Tributaria
Descripción General	Sistema que apoya la administración del otorgamiento del incentivo económico otorgado por el Gobierno en base a la Franquicia Tributaria a las empresas para efectos de capacitación del personal. Además, administra parte del FONCAP (Fondo estatal para la capacitación). Algunas de las variables que contiene son: N° y Nombre de OTEC participantes, N° y Nombre de acciones de capacitación, N° de trabajadores participantes.
Arquitectura / plataforma	El sistema está construido sobre una arquitectura de 2 capas, plataforma cliente servidor; motor de BD Relacional Oracle, cliente Windows.
Sistema	SISPUBLI
Descripción General	Sistema de apoyo vía Internet para la administración del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda a los Servicios públicos, para efectos de capacitación de su personal. La medición del cumplimiento de los compromisos contraídos contra el presupuesto, son realizados a través del PMG (Programa de Mejoramiento de la Gestión), calculado en base a la información que los Servicios públicos ingresan a este sistema. Sispubli permite registrar las actividades de capacitación en el sector público. Para acceder a este registro, se debe contar con una clave entregada por Sence a los respectivos jefes de capacitación de las instituciones públicas. El sistema permite registrar todos los cursos programados y/o realizados por las instituciones públicas, accediendo a informes que apoyan la gestión y la toma de decisiones en esta materia
Arquitectura / plataforma	Sistema desarrollado en MOD_PERL sobre sistema operativo Linux Red_Hat 7.3
Sistema	PROGRAMAS SOCIALES
Descripción General	Sistema desarrollado para permitir la administración de los Programas Sociales del Servicio. Estos programas apuntan a la asignación de recursos en capacitación para sectores definidos de la población. Algunas de las variables que contiene son: N° y Tipo de propuestas, N° y Tipo de licitaciones, N° y tipo de acciones de control, % de ejecución de los diferentes programas.
Arquitectura / plataforma	En estos momentos los módulos SIFE y SIAC se encuentran desarrollados sobre plataforma WEB, en Mod_Perl sobre Linux Red Hat 7.2. El módulo SAP está desarrollado en Visual Basic 5.0, arquitectura 2 capas, estaciones cliente Windows conectadas vía ODBC al motor Oracle.
Sistema	PRO EMPLEO
Descripción General	Sistema de Administración para el Programa de Bonificación para la Contratación y Capacitación Laboral. Algunas de las variables que contiene son: N° y tipo de acciones de fiscalización, N° y tipo de empresas y OTEC participantes, N° de trabajadores beneficiados
Arquitectura / plataforma	Módulos Postulación y Pago en Visual 4 y 5 conectado por ODBC a Oracle. Los otros módulos en Mod_perl sobre Linux Red Hat 7.3
Sistema	INFOEMPLEO
Descripción General	Bolsa de Empleo disponible en Internet y administrada por el Servicio. Su objetivo es contactar a personas que buscan trabajo con empresas que los necesitan. Está dirigido a personas y a empresas. Las personas pueden ingresar su curriculum vitae y pueden consultar las ofertas de empleo. Las Empresas pueden consultar los curriculum de las personas e ingresar ofertas de empleo.
Arquitectura / plataforma	Sistema desarrollado en Mod_Perl sobre sistema operativo Linux. Red Hat 7.2 Base de datos Oracle.

Fuente: Elaborado con datos del departamento de informática. SENCE 2003



Todos los sistemas están operando como bases relacionales, es decir, existe comunicación entre los datos almacenados en las bases propias de cada sistema, a excepción del sistema de InfoEmpleo que opera con una base propia sola sin conexión hacia otros sistemas.

La información almacenada en estos sistemas va desde datos transaccionales hasta data warehouse (resúmenes de datos pertenecientes a base mayores que son usados habitualmente para hacer algún análisis de gestión).

No existe ningún sistema específico dedicado a la obtención de datos de gestión o a la generación de indicadores de los mismos. Cada sistema, de manera independiente, aporta listados y resúmenes de la información particular que administra. Si un usuario desea otro tipo de reporte, debe trabajar con estos datos desagregados y hacer su propia gestión. El Departamento de Informática debe elaborar en forma ocasional, respuestas a requerimientos específicos de información.

Todos estos sistemas han sido desarrollados históricamente por la unidad de informática SENCE, sin embargo, y tomando en consideración su obsolescencia y los nuevos desafíos tecnológicos que exige la actual necesidad de información, también todos ellos sin excepción, se encuentran actualmente en un proceso de estudio a fin de rediseñarlos completamente o en definitiva reemplazarlos, modificando no sólo su interfaz con los usuarios, sino que también sus funcionalidades y alcances.

Es en este proceso que se nos ha manifestado la intención de que empresas externas pudieran participar mediante licitación en el desarrollo e implementación de las nuevas aplicaciones, permitiendo al departamento de informática iniciar otras tareas que no pueden ser delegadas.

Otros sistemas y aplicaciones.

Existen otros dos sistemas que actualmente operan al interior del SENCE, pero de ambos no se tiene mayores antecedentes, excepto que fueron implementados a principios de este año.

Los sistemas son:

- (a) **APRENDICES**, que es un módulo del sistema GENESIS, fue desarrollado en lenguaje Visual Basic y su función es la administración del Programa Planes de Aprendizaje.
- (b) **FISCALIZACIÓN**, es utilizado por la unidad de capacitación para administrar información sobre el programa de fiscalización de las acciones de capacitación.
- (c) **Aplicación que presta Servicio como Control de Caja Chica**, y que se encuentra instalada en cada una de las oficinas regionales, además del Departamento de Administración y Finanzas del SENCE central. La aplicación está desarrollada en lenguaje clipper y utiliza bases dbase.
- (d) **Sitio Web SENCE**. Todos los sitios han sido diseñados y mantenidos por las unidades de informática de la entidad, existiendo personal especializado y dedicado exclusivamente en esta materia. El lenguaje de programación utilizado es Mod_perl operando sobre plataforma Linux.



Existe un plan de mejoramiento continuo de los sitios, de manera tal que no sean estáticos en el tiempo principalmente en lo que dice relación al interfaz con el usuario.

Entre las principales características detectadas al analizar las páginas Web del Sence, desataca el sentido de e interacción hacia los usuarios, los cuales pueden en un esquema que nos parece cómodo, acceder a la información que pudieran necesitar. La oferta de información es amplia y la arquitectura utilizada facilita la búsqueda. Además, el sitio posee las siguientes áreas de Servicios:

Corporativo: Información corporativa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, misión, direcciones regionales.

Servicio vía Internet: Servicios orientados a clientes autenticados, ingreso y liquidación de Franquicia Tributaria, tramitación código SENCE.

Buscadores Informes y Certificados: Servicios en línea, poderosos motores de búsqueda, obtener certificados e informes.

Información General: Qué es la Franquicia Tributaria, como capacitarse, información de OTIC, Programas Sociales, departamentos de Estudio e Intermediación Laboral.

Contacto: Formulario a través del cual se pueden contactar los usuarios del sitio.

A continuación se presenta el "Mapa del Sitio Web" www.sence.cl, donde se puede apreciar la arquitectura y la variedad de Servicios ofrecidos.

Mapa del Sitio WEB

Corporativo: Información corporativa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, misión, direcciones regionales.

- Qué es SENCE
- Organigrama
- [Direcciones](#)

Servicio vía Internet: Servicios orientados a clientes autenticados, ingreso y liquidación de Franquicia Tributaria, tramitación código SENCE.

- [Empresas](#)
- [OTIC](#)
- [OTEC](#)
- [QMIL](#)

Información General: Qué es la Franquicia Tributaria, como capacitarse, información de OTIC, Programas Sociales, departamentos de Estudio e Intermediación Laboral.

- [Franquicia Tributaria](#)
- [Capacitación](#)
- Programas Sociales
- Mype 2002
- Proempleo 2002
- Departamentos y Programas SENCE
- Centro de Documentación
- OTIC

Buscadores Informes y Certificados: Servicios en línea, poderosos motores de búsqueda, obtener certificados e informes.

- [Buscador Cursos](#)
- Registro nacional OTEC
- Informe de desempeño OTEC
- Informe de Relatores
- [Certificados](#)

Contacto:

- [Formulario de consultas](#)



7.5 Políticas Relacionadas a las Tecnologías de Información

Durante el 2003, la unidad de Informática adquirió un carácter institucional, es decir, sus atribuciones y obligaciones son transversales a toda la organización, permitiendo coordinar los cambios a corto y largo plazo bajo una misma visión de futuro.

Todos los software de explotación, que actualmente se encuentran en funcionamiento, están en un proceso total de revisión y análisis, no sólo en la interfaz con los usuarios, sino también en su construcción y funcionalidades. Básicamente, esto se debe a que desde su diseño e implementación inicial, hace varios años, han sufrido permanentes modificaciones y complementaciones que los han llevado, en su mayoría, a ser sistemas centrales rodeados de módulos anexos que complementan los requerimientos del momento.

En el marco del desarrollo de un plan informático actualmente en curso, encargado como consultoría a la Universidad de Chile, se está construyendo un sistema de información administrativo (SIA), que considere todos los requerimientos actuales de información y sirva de base para la revisión de los sistemas informáticos.

El sitio Web fue creado aproximadamente en Julio de 1997, fue construido y mantenido desde entonces por el propio personal del SENCE.

El inicio de los procesos informáticos al interior del SENCE, se remonta al año 1993, con la adquisición de varios equipos y la creación de algunas aplicaciones desarrolladas en Clipper y Cobol, las que funcionaban de manera centralizada, es decir, toda la información nacional se ingresaba en las oficinas centrales. A contar de 1998, se creó una mini red igualmente centralizada y las bases de datos fueron migradas a Oracle. A contar de 1999 en adelante, se comenzó a desarrollar primeramente en Visual Basic, y posteriormente en el actual lenguaje Mod_perl, hasta llegar a las aplicaciones actuales. En la actualidad no se cuenta con una política de mantención preventiva para las redes eléctricas o señal y para los equipos computacionales (computadoras e impresoras).

En cuanto a la mantención correctiva (reparación de fallas), actualmente es la unidad de informática la que se encarga de soportar los equipos, enviando personal propio a solucionar el problema a cualquier punto del país. En muchos casos los costos de este sistema exceden claramente los beneficios obtenidos de realizar su propio soporte, es por esta razón que se están analizando cuales deberían ser las condiciones óptimas para suscribir un contrato externo de soporte a nivel nacional.

Existe una política básica de respaldo de datos que consiste en que personal de informática grabe sistemáticamente en unidades de respaldo cinta la información contenida en los servidores de los sistemas.



CAPÍTULO II :

EVALUACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO - SENCE



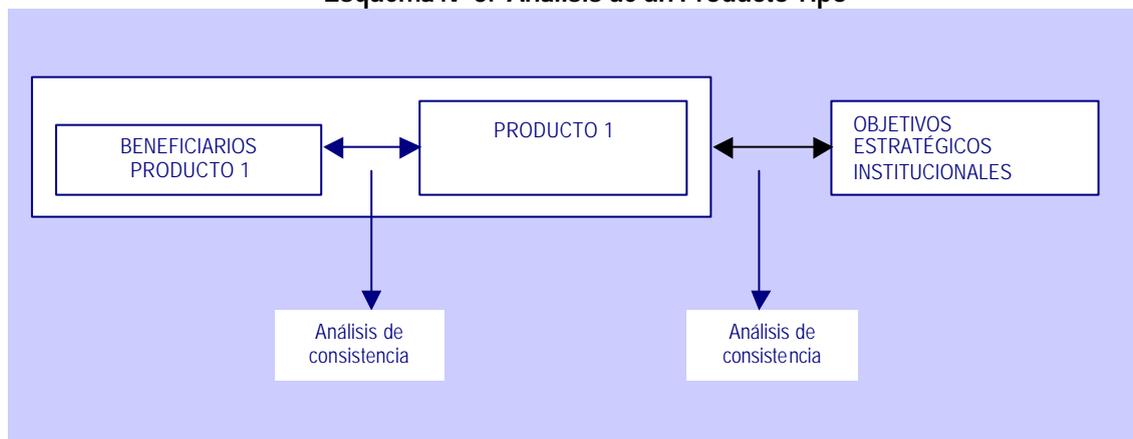
A. ANÁLISIS DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

1. ANÁLISIS DE CONSISTENCIA ENTRE BENEFICIARIOS, PRODUCTOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En la sección, se analiza la consistencia horizontal entre los productos- beneficiarios del Sence y los Objetivos Estratégicos declarados. Para cada producto estratégico, la evaluación incluye: analizar la consistencia entre el diseño del producto y los beneficiarios a que se dirige, y en segundo término, evaluar la consistencia del producto (incluyendo sus beneficiarios), con los objetivos estratégicos del Servicio.

La siguiente figura ilustra la lógica de análisis para un producto cualquiera.

Esquema N° 8: Análisis de un Producto Tipo



Fuente: Elaboración propia

1.1 Producto 1: Administración de la Franquicia Tributaria

(a) Consistencia beneficiarios - producto

La Franquicia Tributaria define claramente el universo de sus beneficiarios potenciales: empresas que tributan en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta y sus trabajadores.

La Franquicia Tributaria posee diversos mecanismos orientados a estimular y otorgar mayores beneficios a los segmentos de trabajadores y empresas de menores recursos, los que introducen un criterio de equidad en la distribución del beneficio:

- A nivel de trabajadores, se entrega un financiamiento escalonado por nivel de renta (menor renta, mayor subsidio).
- A nivel de empresas, se garantiza un piso de 13 UTM como subsidio anual para empresas cuyo 1% de planilla de remuneraciones no supera dicha cifra. Los criterios que sustentan la



fijación de este piso, poseen un énfasis eminentemente histórico, es decir, la determinación de la 13 UTM como piso, que corresponde a la fijación más eficiente (reforma de 1997), provienen de un monto original (fijado en ingresos mínimos), que históricamente se ha considerado adecuado, de acuerdo a la estimación de un número "n" de cursos⁵¹, al valor promedio de los cursos de la época en que se creó el subsidio

Adicionalmente, a nivel de diseño, el instrumento incorpora adecuadamente un estímulo de bonificación adicional de un 20% de la hora de capacitación por alumno, si las acciones de capacitación se enmarcan en Planes de Capacitación elaborados por los Comités Bipartitos (trabajadores/empresarios)

Desde el punto de vista del diseño de operación, el producto presenta flexibilidad para que los beneficiarios canalicen el uso del subsidio a través de distintos mecanismos:

- Transfieran su subsidio a organismos intermediarios (OTIC)
- Contraten capacitación en una OTEC con cargo al subsidio
- Desarrollen capacitación con relatores de la propia empresa.

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

En la siguiente tabla, se identifican las condiciones de funcionamiento y requerimientos básicos del diseño del producto, para posibilitar su funcionamiento:

Tabla Nº 3: Condiciones de Funcionamiento Franquicia Tributaria

Alternativas de operación	Condiciones de funcionamiento	Requerimientos básicos al diseño del producto para su funcionamiento
Empresas transfieren su subsidio a organismos intermediarios (OTIC)	<ul style="list-style-type: none"> • El requerimiento de capacitación de la empresa es procesado satisfactoriamente por la OTIC, y satisfecho adecuadamente por una OTEC. • La capacitación incrementa las competencias y capital humano de los trabajadores⁵² 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificación ex –ante • Supervisión y fiscalización de la realización de los cursos⁵³ • Certificación ex –post
Empresas contratan capacitación en una OTEC con cargo al subsidio		
Empresas desarrollan capacitación con relatores de la propia empresa.		

Fuente: Elaboración propia.

⁵¹ Se hace referencia a un número "n" de cursos, puesto que no se cuenta con el registro preciso del número de cursos que se consideraron en la época en que se creó el subsidio.

⁵² El aumento de la productividad de las empresas es un factor complejo de medir (requiere estudios y evaluaciones especializadas y costosas), por lo que no se ha considerado incluirlo en una estimación de los elementos básicos o mínimos necesarios para el funcionamiento de la Franquicia Tributaria.

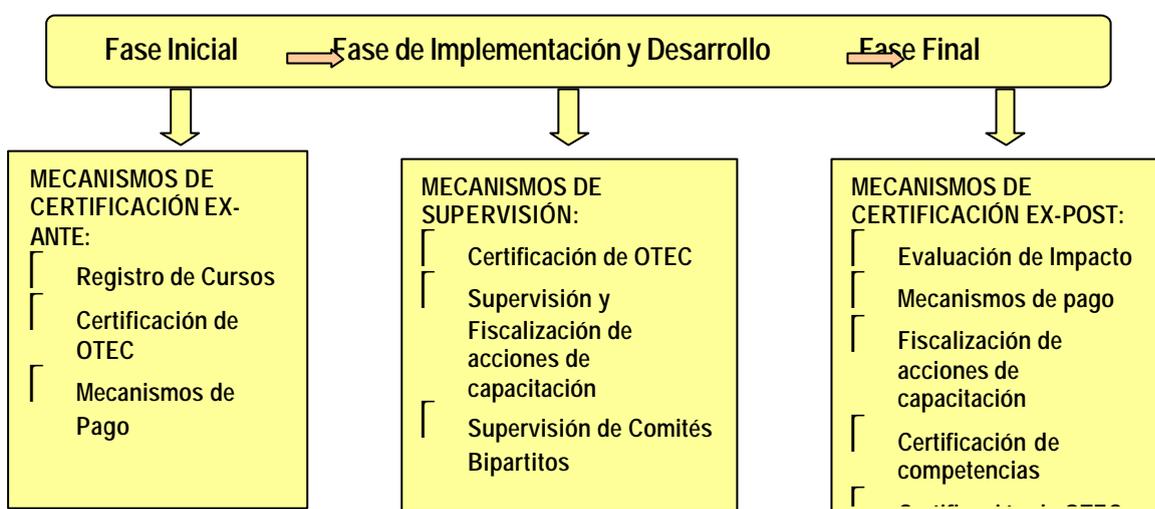
⁵³ El SENCE observa que no obstante existe fiscalización de la ejecución en un porcentaje estimado insuficiente respecto del total de cursos que se ejecutan, no posee la intención de fiscalizar el total de cursos que se ejecuta cada año debido a la magnitud y costos de dicha tarea (existen 115.000 cursos acreditados).



Actualmente el diseño del producto asume plenamente el primero de los tres requerimientos considerados como básicos para el funcionamiento del producto: la certificación ex-ante de los cursos (obtención de código SENCE).

Con el objetivo de regular el funcionamiento de la Franquicia Tributaria, el diseño del producto debe contar con mecanismos que contribuyan a normar su desarrollo de tal forma que se incrementen los niveles de calidad y pertinencia de los resultados del producto, junto a incentivar la correcta y adecuada operación de las acciones de capacitación. Desde la perspectiva del diseño, se puede visualizar el funcionamiento del producto, en fases claves. Para graficar lo señalado, en el siguiente esquema se presentan las tres fases de desarrollo de la Franquicia Tributaria, asociada a diferentes tipos de mecanismos de supervisión y monitoreo:

ESQUEMA N° 9: MECANISMOS DE REGULACIÓN DEL PRODUCTO FRANQUICIA TRIBUTARIA



i. Mecanismos de Certificación Ex-ante:

- ▮ **Registro de Cursos:** Este mecanismo está actualmente en operación. Existe un registro nacional con cerca de 115.000 cursos inscritos y acreditados ante el SENCE.
- ▮ **Certificación de OTEC:** 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. Hasta la fecha, se ha sometido a esta norma, en forma voluntaria, 339 OTEC⁵⁴.
- ▮ **Mecanismos de Pago:** El producto no cuenta con mecanismos de pago por resultado, medido en función de pertinencia de la capacitación realizada, calidad de la misma y logro de aprendizajes o competencias.

⁵⁴ Ver www.sence.cl, enlace Norma OTEC de Calidad



ii. Mecanismos de Supervisión:

┌ **Certificación de OTEC:** El proceso de certificación de OTEC, aún no se encuentra en operaciones en forma completa, por lo que no opera durante el proceso de ejecución de las acciones de capacitación financiadas por la Franquicia Tributaria, retroalimentado la información y evaluación sobre las OTEC registradas.

┌ **Supervisión y Fiscalización de acciones de capacitación:**

El Servicio cuenta con un programa de fiscalización en esta etapa de desarrollo del producto, pero que opera fundamentalmente en la Región Metropolitana. No se cuenta con un mecanismo que entregue cobertura nacional. Considerando la función de supervisión y fiscalización como un aspecto ineludible de realizar durante el proceso de ejecución de la capacitación financiada por la Franquicia Tributaria, el producto carece de un sistema de supervisión y fiscalización de un porcentaje anual de acciones ejecutadas. No se cuenta con supervisión por medio de muestras de acciones a fiscalizar.⁵⁵

┌ **Supervisión a Comités Bipartitos:**

Se carece de un mecanismo de supervisión sobre los Comités Bipartitos de Capacitación⁵⁶, que considere el diseño de metodologías de muestreo para seleccionar los Comités a evaluar.

iii. Mecanismos de Certificación Ex-Post:

┌ **Evaluación de Impacto:**

La Franquicia Tributaria carece de estudios de impacto de la Franquicia Tributaria. Las evaluaciones de impacto son herramientas indispensables para conocer y dimensionar los resultados efectivos de un producto.

┌ **Mecanismos de Pago:**

La Franquicia Tributaria no posee en su diseño, sistemas adecuados que estimulen a las OTEC a incrementar los niveles de eficacia y calidad de la capacitación efectuada. Por ejemplo, la forma de pago (uso de la Franquicia Tributaria en la operación renta de cada año tributario), está condicionada sólo a la constatación administrativa del SENCE, de la ejecución de la capacitación, por medio de los procesos de liquidación de la acción de capacitación o de acreditación de la ejecución de los cursos.

⁵⁵ La definición del tipo y tamaño de las muestras a seleccionar, depende de las técnicas de muestreo a utilizar y del presupuesto disponible para tal efecto.

⁵⁶ Los Comités Bipartitos son obligatorios en las empresas de más de 15 trabajadores, por lo que constituyen un elemento del diseño de la Franquicia a monitorear con el objetivo de obtener información sobre la participación de los trabajadores de este tipo de empresas, en la toma de decisiones sobre los programas de capacitación que utilizan la Franquicia Tributaria.



┌ Certificación de competencias:

El sistema de certificación de competencias se encuentra en etapa de diseño, por lo que actualmente la Franquicia Tributaria carece de un sistema de evaluación de resultados de la capacitación, que opere sobre la base de evaluación de las competencias y conocimientos adquiridos mediante el uso de este subsidio, en la áreas de capacitación que aborde el sistema de certificación de competencias laborales en elaboración.

┌ Certificación de OTEC y Fiscalización de acciones de capacitación:

A nivel de diseño, el producto carece de estos elementos. Tal como ya se señaló, el sistema de certificación de OTEC está en etapa de implementación. En tanto, no se cuenta con mecanismos de fiscalización de muestras de acciones de capacitación ex post.

Otro aspecto que cabe consignar como factor en el diseño del producto, es la definición del beneficiario. En primer lugar, están las empresas (que tributan en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta). Ellas son las que reciben el subsidio a la demanda de capacitación. En segundo lugar, tenemos que los beneficiarios finales del producto son los trabajadores de dichas empresas, quienes reciben la capacitación que se financia con la Franquicia Tributaria. El producto genera un servicio que beneficia a ambos actores a la vez: para la empresa, mejorando las competencias y productividad de su Recurso Humano; para el trabajador, mejorando sus competencias, calificación e ingreso. El diseño del producto, define que la decisión final de uso del mismo, es del empresario. No obstante, existe un mecanismo que persigue incentivar la participación de los trabajadores en la toma de decisiones sobre el tipo de capacitación a desarrollar: los Comités Bipartitos⁵⁷.

El producto no considera el enfoque de género en su diseño. No hay desagregación por sexo en la definición de los beneficiarios finales (trabajadores). Las reglamentaciones legales del producto tampoco consideran la dimensión de género. Se considera que la introducción del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas aún es muy reciente, por lo que ello podría explicar el que no se haya considerado en el diseño del subsidio. Esto constituye una debilidad del diseño del producto⁵⁸.

⁵⁷ El artículo 13 de la Ley N° 19.518, define la creación de Comités Bipartitos de Capacitación en las empresas. Será obligatorio en aquellas empresas cuya dotación de personal sea igual o superior a 15 trabajadores. Las funciones del comité serán: acordar y evaluar él o los programas de capacitación ocupacional de la empresa y asesorar a la dirección de la misma en materias de capacitación. Las empresas que presenten sus acciones de capacitación con acuerdo del Comité Bipartito, podrán obtener un 20% de beneficio respecto de lo que el SENCE autoriza como gasto imputable, considerando los topes por valor hora por participante y tramos de ingresos de éstos según sus niveles de remuneraciones. La empresa, con este beneficio no debe superar el gasto efectivo en el que incurrió por la realización de la acción. No se cuenta con evaluaciones que proporcionen información actualizada sobre el funcionamiento y operación de los Comités Bipartitos.

⁵⁸ Se revisó el informe Diagnóstico contemplado en la Etapa 1 de Enfoque de Género del PMG, elaborado por SENCE, y se concluye que no se ha incorporado adecuadamente el enfoque de género a los productos estratégicos del Servicio. No se observa en el informe, correspondencia en su diseño metodológico con las instrucciones de la "Guía para la realización del Diagnóstico con Enfoque de Género de los Productos- PMG", documento del Sistema de Equidad de Género- PMG.



(b) Consistencia producto – objetivos estratégicos

El diseño del producto, en general, está alineado y es consistente con los objetivos estratégicos del Servicio, como se observa en la siguiente tabla. No obstante, se observa una baja consistencia del producto con el objetivo estratégico N° 2:

Tabla N° 4 Consistencia Producto – Objetivos Estratégicos

Objetivos Estratégicos SENCE	Consistencia del Producto 1, con los Objetivos Estratégicos del Servicio
(1) Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados	La Franquicia Tributaria está diseñada para operar como instrumento de subsidio de capacitación a gran escala. Su universo está constituido por el conjunto de empresas que tributan en primera categoría
(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.	El diseño del producto incluye como mecanismo básico de aseguramiento de calidad, la acreditación ex – ante de los cursos y acciones de capacitación. Dada la insuficiencia de mecanismos de fiscalización y certificación ex – post, se observa baja consistencia entre el producto y el objetivo estratégico
(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	El diseño del producto opera con criterios de equidad, en orden a privilegiar, en el universo de beneficiarios, la capacitación a trabajadores de rentas menores (escalamiento del subsidio) y garantizar un piso de subsidio a empresas con menores volúmenes de venta.



1.2 Producto 2: Capacitación en Empresas

El Producto incluye 2 Programas:

1. Programa MYPE Foncap: Entrega de Subsidios para Capacitación en Micro y Pequeñas Empresas
2. Programa Planes de Aprendizaje

(a) Consistencia beneficiarios - producto

El producto presenta consistencia con sus beneficiarios definidos. En efecto, el producto posee 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.

- MYPE Foncap: empresas con ventas menores a 13.000 UTM, tributando en primera categoría, y con antigüedad mínima de 18 meses.
- Planes de Aprendizaje: jóvenes desocupados de 15 a 21 años, desocupados, que son contratados como aprendices en empresas que tributan en primera categoría.

Los criterios para la fijación del monto de 13.000 UTM corresponden a estimaciones que inicialmente se realizaron al momento de crear el subsidio, sobre el volumen de ventas de las empresas que deberían ser beneficiadas con el mismo. Inicialmente, el monto se estimó en ingresos mínimos, los que con la reforma de 1997 fueron transformados a UTM, manteniendo la proporción del mismo, de acuerdo a la propia reajustabilidad de la UTM. El monto de 13.000 UTM se aproxima al monto máximo de ventas correspondiente a pequeñas empresas (25.000 UF), según la clasificación de empresas por nivel de ventas, que utiliza el SENCE y el S.I.I. En tal sentido, resulta adecuada la fijación del mismo, por cuanto permite focalizar el subsidio en las micro y mediana empresas.

En ambos subproductos, los criterios de selección de los beneficiarios, plantean problemas, que se derivan más bien del escaso alcance (cobertura) de los programas. En efecto, las empresas beneficiarias acceden a los beneficios por orden de postulación, sin existir sistemas de selección técnica más afinados.

En el diseño de los subproductos, se observa la aprobación (certificación ex-ante), del SENCE respecto de los cursos y capacitaciones a realizar. No obstante, se constatan las siguientes debilidades:



- Ausencia de certificación ex-post de las acciones de capacitación, ligados a los mecanismos de pago (o entrega de los subsidios a las empresas)⁵⁹
- El producto considera dos beneficiarios: los empresarios y los trabajadores. No obstante, los trabajadores no participan en la decisión de postular al subsidio, la que es de exclusiva responsabilidad de los empresarios.
- Ausencia de sistemas de fiscalización

El producto no considera el enfoque de género en su diseño. No hay desagregación por sexo en la definición de los beneficiarios finales (trabajadores). Las reglamentaciones legales del producto tampoco consideran la dimensión de género. Se considera que la introducción del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas aún es muy reciente, por lo que ello podría explicar el que no se haya considerado en el diseño del subsidio. Esto constituye una debilidad del diseño del producto⁶⁰.

(b) Consistencia producto – objetivos estratégicos

Como se observa en la siguiente tabla evaluativo, el Producto 2, posee una consistencia baja con los objetivos estratégicos SENCE, a excepción de los aspectos vinculados con la focalización.

Tabla Nº 5: Consistencia Producto – Objetivos Estratégicos

Objetivos Estratégicos SENCE	Consistencia del Producto 2, con los Objetivos Estratégicos del Servicio
(1) Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados	El producto ha operado en condiciones de baja disponibilidad de recursos y cobertura. En este contexto, es escasamente consistente con el objetivo estratégico ⁶¹
(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.	El diseño del producto incluye como mecanismo básico de aseguramiento de calidad, la acreditación ex-ante de los cursos y acciones de capacitación. Dada la insuficiencia de mecanismos de certificación ex-post, ligados al pago del subsidio, se observa baja consistencia entre el producto y el objetivo estratégico
(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	Los subproductos componentes presentan una adecuada consistencia con el objetivo estratégico. Se han definido criterios de focalización que privilegian el acceso a los beneficios de grupos con mayor carencia y dificultad de acceso a la capacitación (jóvenes desempleados en Planes de Aprendizaje y empresas MYPE, en Programa MYPE Foncap)

⁵⁹Al igual que en el caso de la Franquicia Tributaria, no se cuenta con mecanismos que incentiven la ejecución de las acciones de capacitación en forma más eficiente y de mayor calidad, tal como sería ligar el procedimiento de pago de los subsidios a una certificación ex-post.

⁶⁰ Se revisó el informe Diagnóstico contemplado en la Etapa 1 de Enfoque de Género del PMG, elaborado por SENCE, y se concluye que no se ha incorporado adecuadamente el enfoque de género a los productos estratégicos del Servicio. No se observa en el informe, correspondencia en su diseño metodológico con las instrucciones de la "Guía para la realización del Diagnóstico con Enfoque de Género de los Productos- PMG", documento del Sistema de Equidad de Género- PMG.

⁶¹ Este juicio se fundamenta al constatar la cobertura alcanzada por el producto: un 0,9% del total de los trabajadores de las MYPE y un 2,4% del total de las MYPES. (Evaluación Gubernamental de Programas año 2001. DIPRES). Un análisis de la cobertura de este producto en que se observa una tendencia a la baja en su asignación presupuestaria, se encuentra más adelante en este capítulo, en el punto Análisis de Eficacia del Programa MYPE Foncap.



1.3 Producto 3: 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
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)
8. Programa Lirquén
9. Programa de Transferencias a entidades públicas (FF.AA., SENAME, Gendarmería)

(a) Consistencia beneficiarios - producto

Se verifica la existencia de consistencia entre beneficiarios y productos a nivel de diseño. El producto, está constituido por una batería de programas, que en común, apuntan a una población objetivo global: personas desempleadas o subempleadas, con dificultades de inserción laboral y pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos. Para esto, todos los productos proponen capacitaciones, que adoptan diferentes modalidades, respecto a quien la ejecuta, cómo se definen los cursos y quién selecciona los beneficiarios. En varios de estos productos, la capacitación en aula (curso) va asociada a una práctica laboral, mientras que en otros conlleva un subsidio para la adquisición de materiales de trabajo (trabajadores independientes).

Los beneficiarios de los diversos programas se encuentran definidos con precisión, variando el grado de amplitud de segmentación (requisitos).

Es posible encontrar subproductos que segmentan, y por lo tanto, focalizan la entrega de capacitación en determinados grupos o poblaciones objetivos, como son los programas para Mujeres Jefas de Hogar, el Programa Chile Joven, el Programa Chile Barrio (habitantes de asentamientos precarios), el Programa de Capacitación de Jóvenes de Escasos Recursos y las Transferencias al Sector Público (conscriptos, reclusos y menores). Todos estos casos los beneficiarios son personas que cumplen, además del requisito de ser de escasos recursos y tener problemas de ocupabilidad, pertenecer a dichos segmentos definidos.

El Programa Lirquén es un caso especial, pues define a priori a sus beneficiarios, un grupo específico de 79 trabajadores portuarios del Puerto de Lirquén.

Los Programas Ordinarios de Becas y de Becas Individuales tienen como beneficiarios la población que tenga problemas de empleabilidad en general, sin definir segmentos específicos, considerando a personas adultas de cualquier sexo, que cumplan con requisitos mínimos para asegurar el éxito de la capacitación.



El Programa Nacional de Becas (Piloto), tampoco define un segmento de población específico, sin embargo, aumenta los requisitos de los programas anteriores, principalmente exigiendo menores edades para los usuarios y mayor nivel de instrucción (enseñanza básica completa), todo esto con el fin de focalizar mejor los recursos y lograr una mejor inserción laboral posterior de los capacitados.

En general, la alta segmentación y diversidad de programas que incluye el producto, plantea las siguientes ventajas y desventajas:

- Como ventaja de diseño, se observa la realización de subprogramas con soluciones “a medida” de variados segmentos poblacionales, que presentan problemáticas y realidades específicas.
- Las poblaciones objetivos de cada uno de los programas se encuentran bien acotadas, y de acuerdo a esta definición las direcciones regionales del SENCE seleccionan las propuestas de cursos (producto final que reciben los beneficiarios) 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 productos que cuentan con un segmento determinado (jóvenes, mujeres, etc.), está 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 observa la complejidad y costos de gestión a asumir por la heterogeneidad de programas; la generación de dependencias de otras instituciones (con sus propios objetivos) que solicitan al SENCE capacitación, y se convierten en clientes a satisfacer.
- En general los Programas Sociales no consideran el enfoque de género en su diseño. Salvo casos como el Programa Jefas de Hogar, no hay mayores desagregaciones por sexo en la definición de los beneficiarios. Las reglamentaciones legales del producto tampoco consideran la dimensión de género, salvo en el caso mencionado. Se considera que la introducción del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas aún es muy reciente, por lo que ello podría explicar el que no se haya considerado completamente. Esto constituye una debilidad del diseño del producto⁶².

(b) Consistencia producto – objetivos estratégicos

El producto es consistente con los objetivos estratégicos, particularmente con aquel que hace referencia a la focalización de la capacitación en segmentos carenciados y con dificultades de acceso a la capacitación:

⁶² Véase nota al pie N° 60



Tabla N° 6: Consistencia producto – objetivos estratégicos

Objetivos Estratégicos SENCE	Consistencia del Producto 3, con los Objetivos Estratégicos del Servicio
(1) Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados	Se observa consistencia media entre producto y objetivo. El producto Programas Sociales contribuye a incrementar la cobertura de capacitación, no obstante apunta a un segmento poblacional constituido fundamentalmente por desocupados, subempleados y personas con dificultades de empleabilidad. En tal sentido, no se dirige necesariamente a trabajadores (si por ello se entiende empleados) como consigna el objetivo estratégico.
(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.	Se observa consistencia entre el producto y el objetivo. Los programas sociales involucran en su diseño una formulación explícita de los logros esperados (bases técnicas de licitaciones); supervisiones de terreno y evaluaciones de resultados. Estos mecanismos diseñados, son consistentes con el resguardo de la calidad de la capacitación presente en el objetivo estratégico.
(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	Se observa alta consistencia entre el producto y el objetivo. Los Programas Sociales están destinados explícitamente a cubrir necesidades de capacitación de poblaciones más carenciadas y con dificultades de acceso a la capacitación

1.4 Producto 4: Apoyo a las Oficinas Municipales de Información Laboral

(a) Consistencia beneficiarios - producto

El diseño de este Servicio presenta consistencia con respecto a los beneficiarios a los que desea llegar. En efecto, el SENCE, por medio de sus Direcciones Regionales, debe proporcionar asistencia técnica a todas la Oficinas Municipales de Información Laboral que se constituyan para tal efecto. Las Direcciones Regionales deberán entregar orientación, apoyo informativo y por medio de iniciativas específicas, apoyo en equipamiento y en capacitación al personal municipal que se encuentra asignado a las OMIL.

No se han definido criterios de focalización con respecto a los beneficiarios de este Servicio. Se cuenta con un universo potencial de 341 municipalidades en el país, por lo que el diseño está orientado a lograr una cobertura total.

La definición de este producto no considera el enfoque de género en su diseño. No hay desagregaciones por sexo en la definición de los beneficiarios. Las reglamentaciones legales del producto tampoco consideran la dimensión de género. Se considera que la introducción del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas aún es muy reciente, por lo que ello podría explicar el que no se haya considerado. Esto constituye una debilidad del diseño del producto.⁶³

⁶³ Véase nota al pie N° 60



(b) Consistencia producto – objetivos estratégicos

No se observan consistencias explícitas entre el producto y los objetivos estratégicos definidos por SENCE. De hecho, estos últimos no contemplan una referencia directa a la temática de la Intermediación Laboral. Solamente en lo que respecta al tercer objetivo estratégico institucional, se puede asumir consistencia media con el producto, ello en la medida que las OMIL contribuyen a implementar programas de capacitación destinados a los sectores de mayor vulnerabilidad laboral.

Tabla N° 7: Consistencia producto – objetivos estratégicos

Objetivos Estratégicos SENCE	Consistencia del Producto 4, con los Objetivos Estratégicos del Servicio
(1) Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados	Baja consistencia. El foco del producto es la intermediación laboral
(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.	Baja consistencia. El foco del producto es la intermediación laboral
(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	El servicio de intermediación cumple una función de apoyo en la focalización, fundamentalmente a través de la inscripción y derivación de beneficiarios carentes de recursos y con dificultades de empleabilidad a cursos de capacitación

1.5 Producto 5: Proempleo

(a) Consistencia beneficiarios - producto

El producto define claramente a sus beneficiarios. Por una parte, se encuentran los empresarios que reciben el subsidio del Estado, el cual permiten la ampliación de su recurso mano de obra a un menor costo, y por otra parte, le da la posibilidad de trabajar por un periodo de 4 meses a una persona cesante.

Se aprecia una lógica entre el diseño del producto y los beneficios que este entrega a las poblaciones beneficiarias, estando explícitamente determinados los requisitos para obtenerlo, tanto para las empresas contratantes como de las personas contratadas. De esta manera, se considera que existe coherencia entre el diseño del producto y los beneficiarios a los cuales están enfocado.

La principal debilidad de diseño está dada por la ausencia de mecanismos de certificación ex - post ligados al sistema de pago, de la capacitación realizada por las OTEC.

La definición de este producto no considera el enfoque de género en su diseño. No hay desagregaciones por sexo en la definición de los beneficiarios. Las reglamentaciones legales del producto tampoco consideran la dimensión de género. Se considera que la introducción del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas aún es muy reciente, por lo que ello podría explicar el que no se haya considerado completamente. Esto constituye una debilidad del diseño del producto.⁶⁴

⁶⁴ Véase nota al pie N° 60



(b) Consistencia producto – objetivos estratégicos

Como se observará en la siguiente tabla, el producto no presenta consistencia con los objetivos estratégicos definidos por el Servicio.

Tabla N° 8 Consistencia producto – objetivos estratégicos

Objetivos Estratégicos SENCE	Consistencia del Producto 4, con los Objetivos Estratégicos del Servicio
(1) Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados	No existe consistencia entre el producto y el objetivo estratégico. El producto persigue paliar el desempleo y no contempla capacitación relevante (incluye 13 horas de capacitación)
(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.	No existe consistencia entre el producto y el objetivo estratégico. El producto persigue paliar el desempleo y no contempla capacitación relevante.
(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	No existe consistencia entre el producto y el objetivo estratégico El producto persigue paliar el desempleo y no contempla capacitación relevante.



2. CONSISTENCIA INTERNA ENTRE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SENCE; OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EN RELACIÓN A POTENCIALES ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL SERVICIO.

2.1 Consistencia interna entre los Objetivos Estratégicos del SENCE.

Tabla N° 9: Objetivos Estratégicos del SENCE		
(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

El análisis de consistencia entre los objetivos estratégicos del SENCE, revela los siguientes aspectos:

- Los tres objetivos estratégicos se vinculan consistentemente entre sí al estar centrados en la entrega de capacitación, especificando cada uno cualidad a cumplir: cobertura, calidad, focalización.
- Dos de los objetivos estratégicos (1 y 2), parecen apuntar más directamente a poblaciones objetivo concebidas como empresas y sus trabajadores. En tanto el objetivo 3, se direcciona más específicamente hacia un segundo grupo objetivo constituido por la población desempleada o subempleada, de niveles socioeconómicos bajos.
- Por su formulación, los objetivos estratégicos, más que definir cada uno ámbitos de acción o "áreas de negocio" del Servicio, poseen un impacto transversal en los posibles productos que el Servicio defina. Así, es difícil pensar en cualquier producto estratégico que bajo un buen funcionamiento no responda a requisitos universales como son la cobertura (cubrir a la población esperada), calidad (hacerlo con un alto estándar de servicio) y focalización (aplicación de criterios de selección de beneficiarios).



2.2 Objetivos Estratégicos en relación a potenciales ámbitos de acción del Servicio.

El análisis de los objetivos estratégicos del Servicio se complementa si se visualiza qué ámbitos de acción podrían definir el quehacer del SENCE, cuáles de ellos se encuentran cubiertos por los objetivos actuales, y cuáles sin estar cubiertos por los objetivos, en la práctica se abordan parcial o totalmente.

Tabla N° 10: Ámbitos de Acción, Areas Cubiertas por Objetivos Estratégicos y Ámbitos Cubiertos por Sence u otras Instituciones

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

A partir de lo registrado en el Cuadro se pueden realizar las siguientes observaciones:

- (a) Los objetivos estratégicos actuales del SENCE, sólo dan cuenta de dos de los seis ámbitos cubiertos en la práctica por el Servicio.
- (b) Existen en la actualidad ámbitos de acción que están en desarrollo, entre los que destacan:
 - La regulación de sistemas y normas de certificación de calidad de la capacitación y competencias laborales. Actualmente, el Programa CHILE CALIFICA, de carácter piloto, y en el que participan los Ministerios del Trabajo (SENCE), Educación y Economía, desarrolla en convenio con la Fundación Chile un modelo de certificación de competencias laborales.
 - El desarrollo de sistemas de intermediación laboral. En el marco de la operación del 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.



3. CONSISTENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SENCE Y LOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

La siguiente tabla, señala las relaciones de consistencia entre los objetivos estratégicos ministeriales y los objetivos estratégicos del SENCE:

TABLA N° 11: Objetivos Estratégicos Ministeriales y Objetivos Estratégicos SENCE Relacionados

Objetivos Estratégicos Ministeriales	Objetivos Estratégicos SENCE Relacionados
1. Proponer y promover normativa laboral que perfeccione la equidad y cooperación en las relaciones laborales.	Ninguno de los objetivos del SENCE aborda directamente el tema de generar normativa sobre las relaciones laborales.
2. Estudiar, difundir y/o dar seguimiento a la aplicación de leyes y otras normativas laborales y evolución del mercado del trabajo.	1. Mejorar la cobertura de la capacitación articulando las acciones que permitan aumentar el número de trabajadores capacitados.
3. Promover, dirigir, coordinar y/o ejecutar planes y programas sociales que generen empleo, mejoren la empleabilidad y condiciones de trabajo, y fortalezcan a las organizaciones sindicales y microempresariales.	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.

Se aprecia que el objetivo ministerial N° 1 no posee una contrapartida en los objetivos estratégicos del SENCE. En efecto, no ha sido definida, entre sus prioridades estratégicas, la necesidad de generar normativa en lo que respecta a la regulación de las relaciones laborales. Esta es una facultad que le corresponde al Ministerio.

Con respecto al objetivo ministerial N° 2, se presenta una relación de consistencia relativa con el objetivo N° 1 del SENCE. En efecto, con el fin de aumentar la cobertura de la capacitación, el SENCE debe promocionar la normativa vigente y difundir el uso de los instrumentos existentes. Ello se relaciona directamente con el objetivo ministerial en el aspecto de difundir las leyes y normativas laborales.

El objetivo ministerial N° 3, se vincula directamente con los tres objetivos estratégicos del SENCE. Efectivamente, este objetivo del Ministerio, se ve reflejado con un alto nivel de consistencia en los objetivos del SENCE. El objetivo ministerial alude específicamente a los programas y planes sociales que generan empleo y que aumentan las potencialidades y condiciones de empleabilidad de los trabajadores. Esta es sin duda, una de las funciones primordiales del SENCE como Servicio público. Se trata entonces, de un objetivo ministerial que baja directamente hacia el SENCE en una línea de alta consistencia lógica abarcando los tres objetivos del Servicio: aumentar la cobertura, calidad y focalización de sus acciones de capacitación.



B. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO Y DISCIPLINA FINANCIERA

1. Análisis Presupuestario y de Disciplina Financiera

El Ministerio del Trabajo con sus servicios y entidades dependientes ejecutó el año 2002 un presupuesto gubernamental de \$ 3.847.700 millones, (Cuadro 18), dentro de los cuales el SENCE representa el 0,50%, siendo la partida más relevante en términos de participación el 26,77% que ocupa SENCE del saldo Inicial de Caja. Respecto a los gastos, se puede señalar que las transferencias corrientes del SENCE, en términos comparativos, ocupan el 1,35% del movimiento ministerial, y el Saldo Final de caja el 10,54%.

En la clasificación económica de gastos, se observa que el ítem prestaciones previsionales insume el 72,97% del presupuesto del Ministerio del Trabajo, lo cual se explica por la participación de Institución de Normalización Previsional, el cual materializa un gasto de M\$ 2.121.694.435, es decir, el 75,56% del total del ítem prestaciones previsionales. Si se omite la partida de prestaciones previsionales dado lo distorsionante de su volumen, se aprecia mejor la participación de SENCE en el presupuesto de Ministerio del Trabajo, la que llega al 18,50%.

Cuadro N° 18
Comparativo de la Ejecución Presupuestaria Ministerio del Trabajo versus SENCE año 2002
Según Clasificación Económica (M\$ 2003)

Clasificación económica	AÑO 2002		
	M. Trabajo	SENCE	%
INGRESOS			
Ingr. de Operación	10.103.188	23.371	0,23%
Imp. Previsionales	700.964.207	0	0,00%
Venta de Activos	111.438.947	5.212	0,00%
Recup. Préstamos	16.614.332	0	0,00%
Transferencias	277.066.967	1.185.547	0,43%
Otros Ingresos	55.665.762	71.197	0,13%
Endeudamiento	0	0	
Aporte Fiscal	2.658.615.629	13.650.664	0,51%
Operaciones de Años ant.	1.142.589	0	0,00%
Saldo Inicial en caja	16.088.026	4.306.562	26,77%
TOTAL	3.847.699.647	19.242.553	0,50%
GASTOS			
Gtos en Personal	52.646.659	2.426.154	4,61%
Bs y Serv de Consumo	34.633.284	1.151.319	3,32%
Bs y Serv para Prod.	250.908	0	0,00%
Prestaciones Previsionales	2.807.613.946	0	0,00%
Transf. Corrientes	839.707.477	11.374.499	1,35%
Inversión Real	1.292.440	89.717	6,94%
Inv Financiera	70.169.432	0	0,00%
Serv de la Deuda Pública	0	0	
Operaciones Años Ant	1.499.975	0	0,00%
Otros Compromisos Pend	38.620	0	0,00%
Saldo Final de Caja	39.846.907	4.200.864	10,54%
TOTAL	3.847.699.647	19.242.553	0,50%

Fuente: Elaboración propia base, Informe Ejecución Presupuestaria Dipres, año 2002



Al interior de la distribución de los ingresos del SENCE, resultan significativos el Aporte Fiscal y el Saldo Inicial de caja con un 70,94% y 22,38% respectivamente, los que en conjunto representan el 93,32% de los ingresos. El gasto por su parte, presenta su mayor acumulación en las Transferencias corrientes y en particular al sector privado, con un 59,11%, debido a que de esa cuenta se realizan los egresos ó pagos a los OTEC que Ejecutan los Programas Sociales. Le sigue en participación el ítem de personal con un 12,61%. Estas cifras, no incluyen el Programa Proempleo por cuanto éste corresponde a recursos extra presupuestarios que ascienden a M\$ 16.203.496, lo que permite casi duplicar la ejecución presupuestaria SENCE del año 2002. Sin embargo, se debe tener presente que el gasto corriente del SENCE permitió además el otorgamiento de M\$ 111.278.670 por concepto de Franquicia Tributaria, provenientes del Tesoro Público. Es decir, **SENCE el año 2002, movilizó una cantidad de recursos que alcanza a los M\$ 146.724.719.**

Cuadro N° 19
Participación de cada Partida Presupuestaria respecto al total año 2002 y Porcentaje de Ejecución
Presupuestaria (M\$ 2003)

Clasificación Económica	Presupuesto Vigente	Participación en el presupuesto	Ejecutado	Participación en la ejecución	Porcentaje de Ejecución (%)
Ingresos	20.788.232	100,00	19.242.553	100,00	92,56
Ingresos de operación	32.733	0,16	23.371	0,12	71,40
Venta de activos	1.065	0,01	5.212	0,03	489,62
Transferencias	1.185.547	5,7	1.185.547	6,16	100,00
Otros Ingresos	62.911	0,3	71.197	0,37	113,17
Aporte fiscal libre	15.199.414	73,12	13.650.664	70,94	89,81
Saldo inicial de caja	4.306.562	20,72	4.306.562	22,38	100,00
Gastos	20.788.232	100,00	19.242.553	100,00	92,56
Gastos en personal	2.426.861	11,67	2.426.154	12,61	99,97
Bienes y servicios de consumo	1.319.868	6,35	1.151.319	5,98	87,23
Transferencias corrientes:	16.824.878	80,93	11.374.499	59,11	67,61
Sector Privado	14.378.794	69,17	10.258.216	53,31	71,34
Transferencia a organismos Públicos	30.975	0,15	30.975	0,16	100,00
Transferencia a otras entidades Públicas	2.415.108	11,62	1.085.308	5,64	44,94
Inversión Real	95.306	0,46	89.717	0,47	94,14
Operaciones Años anteriores	2.065	0,01	0	0	0,00
Saldo Final de Caja	119.254	0,57	4.200.864	21,83	3.522,63

Fuente: Elaboración propia base, Informe Ejecución Presupuestaria Dipres, año 2002

La ejecución presupuestaria de la Institución muestra en términos globales una ejecución del 92,56% (cuadro 19), la cual no representa la realidad de su desempeño debido a que la presencia de un Saldo Final de Caja de elevado monto, distorsiona la ejecución, la cual es de sólo el 72,36% respecto del presupuesto vigente al no considerar el valor de M\$ 4.200.864.



Adicionalmente, al observar el cuadro 19, llama la atención la existencia de ejecuciones presupuestarias en los ingresos y en una partida de gastos, superiores a las asignaciones de recursos, lo cual implica la existencia de fallas administrativas por cuanto el presupuesto global de la Institución no se encuentra sobrepasado. Si bien la situación expuesta no afecta la operación de la Institución, su existencia refleja una carencia en la disciplina de la administración del presupuesto institucional, por cuanto debe existir una coherencia entre las partidas de ingresos y gastos con su respectiva ejecución por cuanto en el sistema público se puede realizar sólo lo que la ley permite.

La ejecución presupuestaria Institucional del presupuesto inicial respecto del vigente (cuadro 20), en los programas, presenta variaciones de alto rango, como se muestra en el cuadro siguiente, lo que permite inferir que existen variables externas que afectan al proceso de planificación presupuestaria, las que están asociadas principalmente a la partida presupuestaria de Becas, lo que se explicará detalladamente más adelante.

Cuadro N° 20
Variación (%) Presupuesto Inicial versus Vigente. Periodo 1999 a 2002. (M\$ 2003)

Año	Presupuesto Inicial M\$	Presupuesto Vigente 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: Elaboración propia base, Informe Ejecución Presupuestaria Dipres.

En relación a los saldos iniciales y finales de caja, como se observa en el cuadro 21, en el periodo 2000, 2002, estos se mantienen en una cifra cercana al 20% de la ejecución presupuestaria anual, cifra que indica que existen compromisos financieros sobre los cuales la Institución carece de control, debiendo inmovilizar recursos para cumplir con ellos en la eventualidad que se requiera ejecutarlos.

Cuadro N° 21
Evolución de Saldo de Caja Inicial y Final por Año.(M\$ 2003)

ITEM / AÑO	2000	2001	2002
Saldo Inicial en caja M\$	3.660.465	5.457.836	4.306.562
Porcentaje del Presupuesto ejecutado %	18,63	19,12	22,39
Saldo Final de Caja M\$	3.770.618	6.619.383	4.200.864
Porcentaje del Presupuesto ejecutado %	19,19	23,19	21,83
Presupuesto Ejecutado M\$	19.638.820	28.542.479	19.242.553

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



A partir del presupuesto SENCE se ha conformado el cuadro comparativo del presupuesto vigente ejecutado para el año 2002 para cada producto estratégico (Cuadro 22), incluido el Programa extra presupuestario Pro Empleo y los recursos Autorizados por Franquicia Tributaria en el cual se aprecia que en cuatro de ellos existe una subutilización del recurso asignado por cuanto en el mejor de los casos se logra el 82,48% y en el menor de ellos el 53,41%. El caso de la Franquicia tributaria, no es factible de comparar ya que el valor esperado de utilización por parte de los empresarios no es conocido y su tendencia de uso es creciente como se verá en las secciones posteriores del estudio.

Cuadro N° 22
Análisis de Ejecución Presupuestaria año 2002 por Producto Estratégico. (M\$ 2003)

Productos estratégicos	Presupuesto Vigente	Ejecutado		Diferencia (Vigente – Ejecutado)	Porcentaje de ejecución (%)
		M\$	%		
MYPE FONCAP	2.170.416	1.159.262	0,9%	1.011.154	53,41
Planes de Aprendizaje	674.004	518.992	0,4%	155.012	77,00
Programas Sociales	12.641.436	9.307.328	6,9%	3.334.108	73,63
Pro empleo	16.203.495	13.365.069	9,8%	2.838.426	82,48
Franquicia		111.278.670	82 %		
%	--	--	100%	--	--

Fuente: Elaboración propia base, Informe Ejecución Presupuestaria Dipres, año 2002

Del análisis realizado en este estudio, se desprende que la baja ejecución presupuestaria que presentan los Programas Sociales, se explica por las siguientes razones: Primero, 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 de la Institución, situación que obliga a realizar ajustes entre los presupuesto iniciales y vigentes; Segundo: 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.

Para efectuar una revisión en mayor profundidad del gasto en Becas, el Departamento de Administración y Finanzas del SENCE proporcionó la información que se expone en el Cuadro 23, que se obtuvo a partir de la revisión de las asignaciones realizadas en los registros contables de la Institución. Se debe recordar que de la partida Becas se financia gran parte de los Programas Sociales. En los datos, se aprecia que la mayor parte de la ejecución presupuestaria de la Institución obedece a adjudicaciones realizadas con anterioridad al periodo de ejecución. Ello implica que de los montos adjudicados el año 2001, M\$ 7.260.636, se ejecutaron el año 2002 M\$ 5.071.201, los cuales representan el 78,68% del total ejecutado en el año 2002 Adicionalmente, existen liberaciones de recursos por renuncias a beneficios (becas no utilizadas por los beneficiarios) ó cobros no realizados por parte de las OTEC, provenientes de adjudicaciones anteriores al año 2002, las que alcanzan a M\$ 362.217.



Por otra parte, el compromiso de recursos por pagar al 31/12/ 2001, M\$ 7.325.091, más los compromisos del año en ejecución, M\$ 1.590.750 suman un total comprometido para el año 2002 de M\$ 8.915.841, de los cuales al fin del año 2002 quedan por pagar M\$ 2.108.094, los que se incorporan para ejecución del periodo siguiente, de los cuales el 55,39% proviene de años anteriores al 2002.

Cuadro N° 23
Ejecución del gasto en Becas según compromisos anuales, Becas Institucionales (M\$ 2003)

AÑOS	Montos Adjudicados M\$	Saldo por pagar al 31/12/2001 M\$	Ejecutado 2002 M\$	Recursos liberados 2002 M\$	Saldo por pagar al 31/12/ 2002 M\$
2000	8.117.558	904.615	724.027	111.043	69.546
2001	7.260.636	6.420.476	5.071.201	251.174	1.098.101
2002	1.590.750	0	650.303	0	940.447
TOTAL becas	16.968.944	7.325.091	6.445.531	362.217	2.108.094
Porcentaje 2002	9,37	0,00	10,09	0,00	44,61
Porcentaje Anteriores al 2002	90,63	100,00	89,91	100,00	55,39

Fuente: Registros Contables, Dirección de Administración y Finanzas SENCE.

En relación a los otros programas, se aprecia una situación similar debido a que los recursos que se han comprometido, también presentan saldos por pagar al final de año calendario. Ello obedece al hecho de que la mayor parte de los programas puede sobrepasar el año calendario de ejecución. Cabe aclarar en forma especial la baja ejecución que presenta el Programa Chile Califica año 2002, debido a que el convenio que suscribió la República de Chile con el Banco Mundial se concretó en junio 20 de 2002, lo que significa que la elaboración y tramitación de los documentos legales que permitieron a SENCE contar con los recursos previstos sólo ocurrió en el mes de septiembre, motivo por el cual, si bien se transfirió la totalidad de los recursos previstos en el presupuesto, los tiempos necesarios para contratar y ejecutar las acciones previstas fueron insuficientes, lo que se manifiesta en una exigua ejecución presupuestaria anual.

Cuadro N° 24
Montos comprometidos y saldo por pagar Transferencias sector público y otros programas. (M\$ 2003)

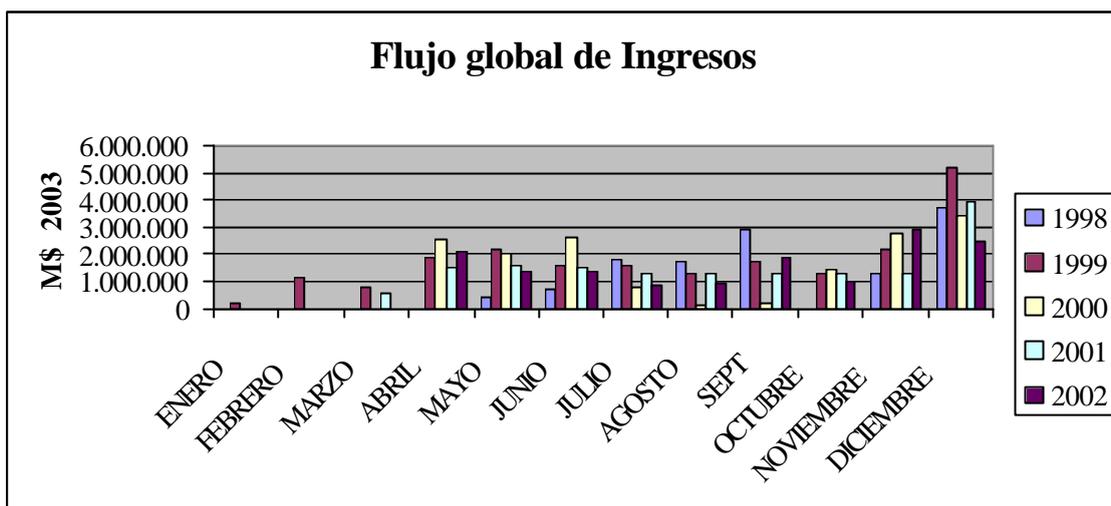
Programa	Monto Comprometido M\$	Pagado año 2002 M\$	Saldo por pagar al 31/12/2002 M\$	% por pagar
Becas Fuerzas Armadas	474.371	474.371	0	0,00
Certificación de Competencia	944.436	490.408	454.028	48,07
Fiscalización	218.572	102.310	116.262	53,19
Programa Chile Califica	1.521.405	325.675	1.195.729	78,59
MYPE FONCAP	2.868.617	1.487.673	1.380.944	48,14
Aprendices	1.307.095	666.021	641.075	49,05
Especial de Jóvenes	2.231.672	1.639.418	592.254	26,54
Estudio, investigación y Acción Experimental	81.845	39.478	42.367	51,76
Reconversión Laboral	1.165.367	1.043.911	121.456	10,42
Apoyo a OMIL	141.915	97.824	44.091	31,07

Fuente: Dirección de Administración y Finanzas SENCE.



En relación al comportamiento de los flujos de ingresos y gastos mensuales para el periodo en estudio (1998 – 2002) y según cada año de acuerdo a los antecedentes presentados previamente, se pueden visualizar gráficamente como sigue:

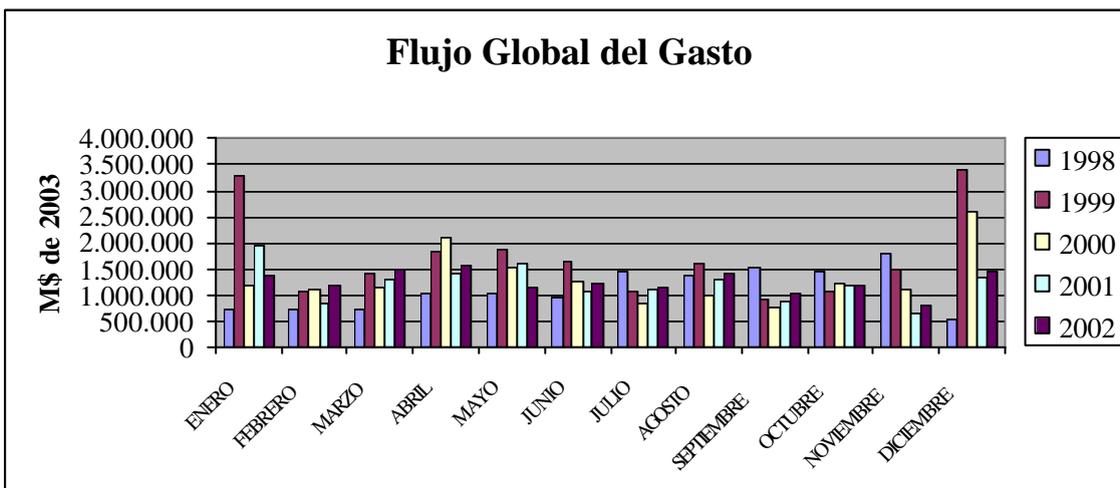
Gráfico N° 3: Flujo Global de Ingresos SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)



Fuente: Elaboración propia

En la gráfica anterior, se observa claramente como durante cada año, el ingreso mayoritario de los recursos ocurre el último trimestre, presentando los trimestres segundo y tercero valores relativamente homogéneos aunque sin una tendencia de comportamiento estable en cada mes, así como la ausencia casi total de ingresos durante el primer trimestre.

Gráfico N° 4: Flujo Global del Gasto SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)



Fuente: Elaboración propia



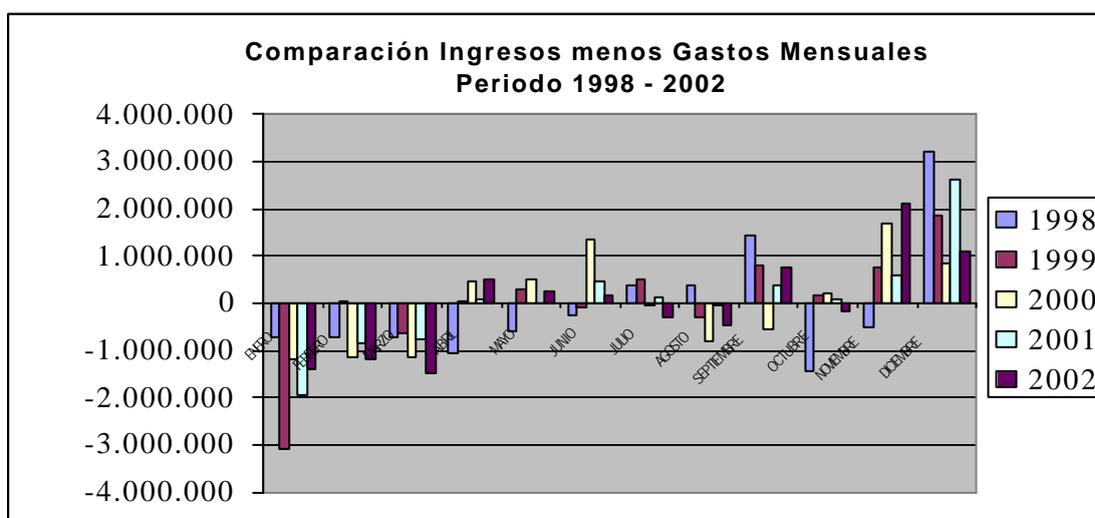
En relación al comportamiento del gasto se puede observar que el año 1999 tuvo niveles de gasto atípicos durante el periodo en los meses de enero y diciembre, los cuales provienen de las asignaciones realizadas durante el año 1998, las cuales se pagaron en enero de 1999 con el saldo de caja generado de los giros percibidos en diciembre 1998. El mayor gasto del mes de diciembre de 1999, se explica por que fue necesario pagar los compromisos adquiridos por arrastre de 1998 y por la ejecución de las asignaciones del año 1999. Durante los años siguientes, los pagos se han tendido a estabilizar entorno a los M\$ 1.000.000 mensuales. En cuanto a la tendencia en el gasto mensual del año 2000 en adelante, se aprecia que existe uniformidad en el comportamiento de cada mes con las excepciones de enero y diciembre.

Cuadro N° 25
Diferencias Ingresos menos gastos mensuales por año
Periodo 1998 - 2002
(M\$ 2003)

MES / AÑO	1998	1999	2000	2001	2002
ENERO	-730.045	-3.095.688	-1.182.791	-1.934.347	-1.372.814
FEBRERO	-733.815	53.175	-1.125.933	-837.632	-1.170.779
MARZO	-737.456	-634.780	-1.155.140	-747.621	-1.481.317
ABRIL	-1.056.837	21.860	445.582	77.787	481.765
MAYO	-593.366	293.261	491.815	-6.964	228.710
JUNIO	-244.022	-64.887	1.368.340	442.691	156.290
JULIO	383.144	497.605	-41.238	136.565	-288.810
AGOSTO	375.131	-287.042	-806.956	-42.922	-463.073
SEPTIEMBRE	1.442.646	811.359	-562.101	395.866	768.698
OCTUBRE	-1.447.956	177.045	194.444	81.031	-181.378
NOVIEMBRE	-513.186	769.524	1.669.020	601.571	2.126.287
DICIEMBRE	3.211.146	1.857.269	826.062	2.608.855	1.090.727
TOTAL	-644.617	398.701	121.106	774.881	-105.695

Fuente: elaboración propia, base informes de ejecución presupuestaria SENCE

Gráfico N° 5: Comparación Ingresos menos Gastos Mensuales SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)

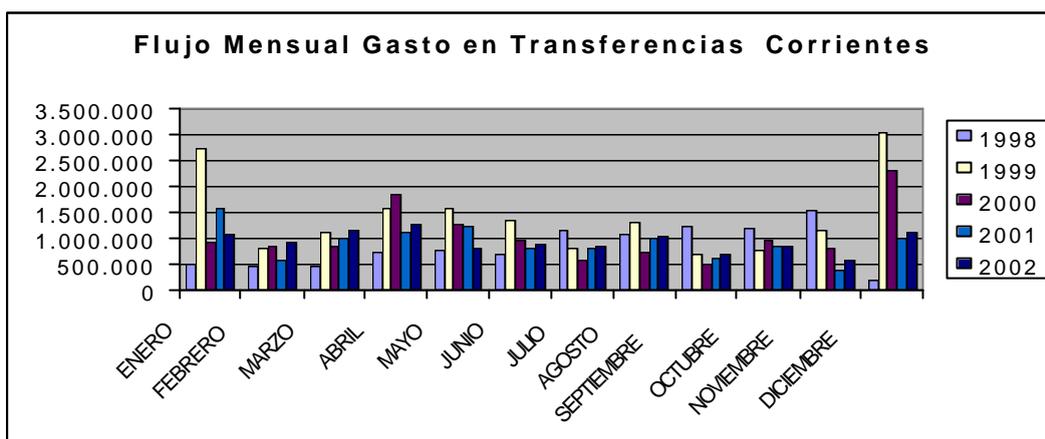


Fuente: elaboración propia, base informes de ejecución presupuestaria SENCE



Al observar el gráfico N° 5, se puede inferir que existe una desarticulación entre los flujos de gasto que desarrolla la Institución y los ingresos que percibe. Dado que el gasto mayoritario se realiza desde el ítem presupuestario de Transferencias Corrientes, en las gráficas siguientes se muestran el total de transferencias corrientes, Las Transferencias al Sector Privado (desde donde se paga a las empresas prestadoras en los Programas Sociales) y las Transferencias al Sector Público.

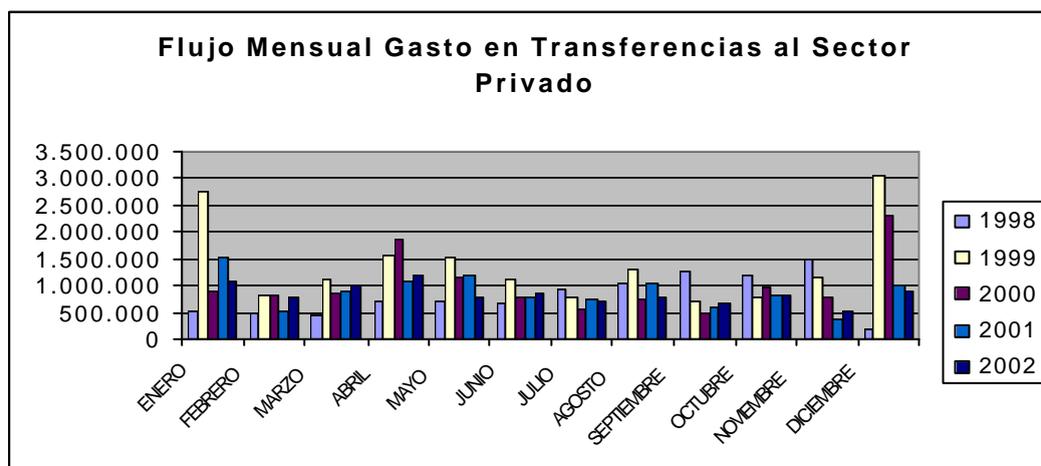
Gráfico N° 6: Flujo Mensual Gasto en Transferencias Corrientes SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)



Fuente: elaboración propia, base informes de ejecución presupuestaria SENCE

En relación a las transferencias corrientes y al sector privado, se observa en el Gráfico N° 7, que existe una congruencia entre lo señalado en el gasto total de la Institución, debido a que estas como fue señalado anteriormente, representan el 75,61% y 68,20% respectivamente de la ejecución del año 2002 al descontar el saldo final de caja.

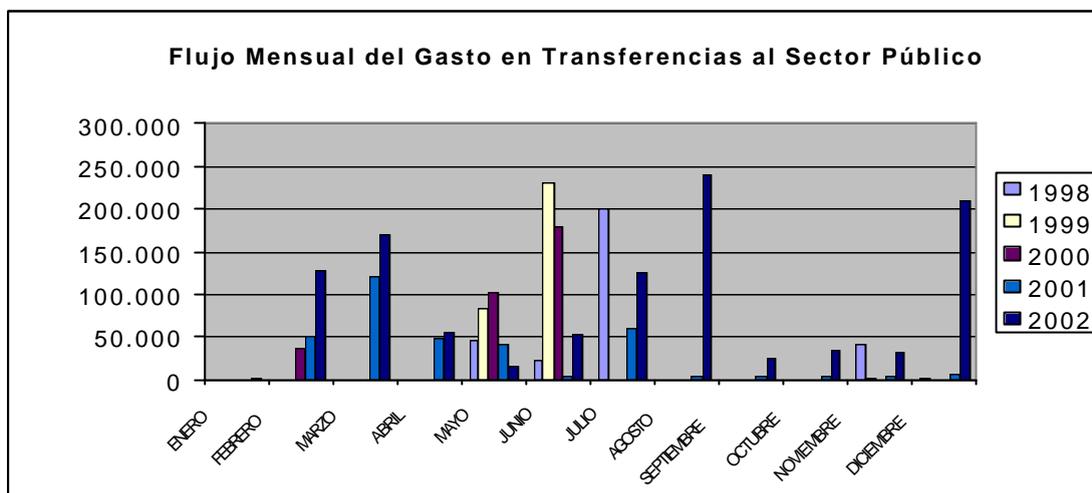
Gráfico N° 7: Flujo Mensual Gasto en Transferencias al Sector Privado SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)



Fuente: elaboración propia, base informes de ejecución presupuestaria SENCE



Gráfico N° 8: Flujo Mensual del Gasto en Transferencias al Sector Público SENCE 1998-2002
 (M\$ 2003)



Fuente: elaboración propia, base informes de ejecución presupuestaria SENCE

En relación a las Transferencias al Sector Público, se observa en el gráfico N° 8, que éstas tienen un comportamiento errático, sin embargo, en general estas se materializan vía convenios de traspaso de fondos que se ejecutan con pagos únicos o programados, por lo cual su ejecución es claramente previsible, además que su monto al año 2002 representó sólo el 7,41% de a ejecución global descontado el saldo final de caja.

En relación a los recursos extra presupuestarios del Programa Proempleo, se observa que los saldos operacionales son elevados en relación al monto de los recursos administrados: el año 2001 fue de un 62,54% y el año 2002 de 17,22%. Ello obedece principalmente, a que el Programa Pro Empleo en su diseño contempla la decisión del empresario como ejecutor del Programa constituyéndose SENCE en un Órgano administrador y promotor de su desarrollo, careciendo de instrumentos que le permitan regular el comportamiento decisional del empresario entorno a su participación en el Programa.

Los movimientos de ingresos y gastos del Programa Pro Empleo se muestran asimilados a la estructura presupuestaria gubernamental, por cuanto el sistema de control obedece a cuentas patrimoniales. En este caso, el déficit en la ejecución se muestra en el saldo final de caja.



Cuadro N° 26
Ingresos y Gastos Efectivos Pro Empleo.(M\$ 2003)

Clasificación presupuestaria	2001	2002
INGRESOS Percibidos	11.405.432	16.203.496
Aporte Fiscal	11.405.432	9.247.435
Capacitación y Bonificación	11.282.394	9.247.435
Administración	123.038	0
Saldo Inicial de caja	0	6.956.061
GASTOS Efectivos	11.405.432	16.203.496
Personal	68.119	214.215
Bienes y servicios	48.678	122.525
Transferencias	4.156.063	13.028.329
Capacitación	1.253.880	355.724
Bonificación	2.902.183	12.672.605
Saldo Final de Caja	7.132.573	2.838.426

Fuente: Elaboración propia según Informes de ejecución Sence

La estructura presupuestaria del Servicio (Cuadro 26), 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 del FONCAP, la cual se debiese observar con facilidad, pues su existencia obedece al marco legal de SENCE. Igual situación se observa en los ingresos por cuanto no existe desagregación del aporte fiscal al FONCAP.

Asimismo, la estructura presupuestaria no refleja el gasto que significa a SENCE la fracción presupuestaria que se destina a la administración ó intermediación de la Franquicia Tributaria, cuyo gasto es significativo por cuanto la cantidad de personal ligado a esta tarea es mayoritario. A partir de las nóminas de personal 2002 y su destinación se estima que de las 250 personas que se encuentran en planta ó contrata, aproximadamente 140 cumplen funciones ligadas a franquicia. A lo anterior, se agrega el hecho de que el monto de los recursos Franquiciados supera largamente al gasto en Programas Sociales.

Desde el punto de vista de la administración financiera contable de SENCE, la aplicación del sistema de contabilización por Centros de Costos, asociado a los centros de responsabilidad que se pretende tener operando el año 2005, facilitará la comprensión y desagregación de la información asociada a cada programa y/o tarea que se realice, por lo cual un adecuado desempeño en ese sentido resulta complementario a la estructura del presupuesto como herramienta de gestión.

En relación a los sistemas de soporte Financiero Contable, se observa que al interior de los sistemas que soportan la información del sistema de contabilidad gubernamental, este no contiene 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.



La evidente desarticulación entre el gasto ejecutado y los ingresos percibidos por la Institución es consecuencia en una parte de la inexistencia de un sistema de planificación financiera que consolide los compromisos adquiridos y por la otra a la falta de indicadores de gestión que permitan ajustar los ritmos de ejecución de los programas a los presupuestos vigentes y disponibles oportunamente.

La existencia de un bajo nivel de ejecución financiera de los programas desarrollados por SENCE, da cuenta de una desconexión funcional entre el Departamento de Administración y Finanzas y los ejecutores de los programas, lo que puede afectar la planificación para lograr una ejecución presupuestaria mayor. Si bien la ejecución financiera depende de la liquidación final de los cursos, lo cual pudiese exceder el tiempo de la capacitación, esta situación es previsible y el monto de los recursos involucrados en ella, no resultan significativos en relación a los montos totales de los contratos. Se estima que el 93,59% del valor de los contratos corresponde a capacitación. Esta capacitación se realiza en un periodo determinado de tiempo, por lo que las posibles demoras se encontrarían asociadas a un retraso en el desarrollo de solo el 6,41% (ver cuadro 27), del valor de los contratos, lo que implica que la incidencia del pago final, en cuanto al desarrollo de la ejecución presupuestaria, es baja en relación a los montos pactados para la ejecución presupuestaria anual de los programas.

En el cuadro 27, se muestran los resultados obtenidos de 559 cursos adjudicados el año 2002 para ejecución el año 2003, que involucran a 9.491 alumnos. En él, se muestran los valores asociados a los pagos post capacitación, el monto total adjudicado y el porcentaje que ocupa cada partida del monto total adjudicado:

Cuadro N° 27
Participación de Partidas Ligadas al Pago Final. (M\$ 2003)

Partida	Monto M\$	Porcentaje del total Adjudicado %
Valor Práctica Laboral Trabajador Dependiente	53.461	0,86
Valor Asistencia Técnica Trabajador Independiente	198.434	3,19
Valor Información Desenlace Laboral	146.992	2,36
Subtotal	398.887	6,41
Monto total adjudicado	6.226.503	100,00

Fuente: SENCE 2003



C. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y MECANISMOS DE GESTIÓN

1. EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES; SOPORTE ORGANIZACIONAL DE LOS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN.

La evaluación de la estructura organizacional del Servicio se ha ordenado de la siguiente manera:

- Evaluación de la incidencia en la estructura organizacional de los cambios en implementación en el Servicio.
- Evaluación de las fortalezas de la estructura.
- Evaluación de las debilidades de la estructura.
- Evaluación de la estructura en relación a la provisión de los productos estratégicos.

A continuación se desarrolla cada uno de estos puntos:

1.1 Evaluación de la incidencia en la estructura organizacional de los cambios en implementación en el Servicio.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo se encuentra en un proceso de cambio, iniciado a partir de noviembre del año 2002, que ha afectado su estructura organizacional.

Uno de los aspectos centrales de los cambios en implementación ha sido incorporar de nuevas temáticas (e – learning, alfabetización digital, entre otros emergentes) y avanzar la modernización del Servicio a través de la informatización de sus procesos, poniendo énfasis en aspectos clave como la provisión de los productos y la atención al cliente.

Estos aspectos generaron la aparición de dos coordinaciones en la estructura: Innovación y Desarrollo; y Procesos y Sistemas, que generaron nuevas unidades y absorbieron otras existentes.

En el caso de Innovación y Desarrollo, lo nuevo ha sido el posicionamiento del Programa Chile Califica y los temas asociados a e – learning y alfabetización digital. Por otro lado, esta coordinación tomó para sí la Unidad de Estudios (que antes dependía de Capacitación a Empresas) y la Unidad de Intermediación Laboral (que antes dependía directamente de la Dirección Nacional).

En el caso de Procesos y Sistemas se creó la Unidad de Procesos y se absorbió la Unidad Informática (que antes dependía de Capacitación a Empresas).

Con este proceso se potenció la función de diseño de procesos al interior del Servicio, generándose un nivel que mantiene las funciones operativas habituales y otro que toma funciones de diseño. Esta última se materializó estructuralmente en la creación de las coordinaciones.



Sin embargo, existen situaciones en que algunas unidades no han separado claramente las funciones de diseño de las funciones operativas, produciéndose situaciones de indefinición y falta de claridad tanto interna como de los otros departamentos y/o unidades del Servicio que actúan como clientes.

Es el caso de las unidades de Intermediación Laboral (Coordinación de Investigación y Desarrollo) e Informática (Coordinación de Procesos y Sistemas).

La Unidad de Intermediación Laboral cumple funciones operativas entregando capacitación y asistencia técnica a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral; pero además se está generando un diseño de Intermediación Laboral que contempla a las OMIL como la plataforma de servicios del SENCE.

La Unidad de Informática a la vez que cumple funciones operativas entregando el soporte informático a varios procesos asociados a la generación de los productos estratégicos del Servicio, se encuentra reelaborando estos mismos programas y diseñando otros. Por lo tanto, sus funciones también están tanto en lo operativo como en el diseño.

Ambas unidades, al estar bajo las coordinaciones establecidas en el Servicio, aparecen como asesoras. Como tienen funciones tanto de diseño como operativas, se genera una ambigüedad en la que aparecen como parte de entidades asesoras, las coordinaciones, aunque también podrían ser ubicadas, en el organigrama, como parte del núcleo operativo.

Este problema de falta de definición de las funciones ha sido bien manejada por los programas piloto generados en el contexto de Chile Califica, e - learning y alfabetización digital, puesto que el diseño se ha efectuado en la Coordinación de Investigación y desarrollo, pero la ejecución misma de los proyectos piloto ha estado a cargo del Departamento de Programas Sociales.

Por otro lado, otro cambio central que ha enfrentado el Servicio es el rediseño de los Programas Sociales. En este sentido, la estructura organizacional del Departamento de Programas Sociales varió en términos de pasar de una estructura determinada por una orientación a los productos a una estructura matricial, con el Programa Nacional de Becas. Estos cambios han sido positivos para la gestión de los Programas Sociales. Los cambios y los problemas resueltos se aprecian en el siguiente cuadro:



Tabla N° 12: Relación Cambios y Problemas Resueltos del Rediseño de Programas Sociales

Cambios	Problemas Resueltos
Desarrollo de Centros de Postulación a Capacitación y rol de OTEC	Falta de personalización de la capacitación, pues al entregarse programas masivos, no centrados en las necesidades y potencialidades de cada beneficiario, se tendía a insertarlos en soluciones estandarizadas, que no necesariamente cumplían con los objetivos definidos. Con los CPC se diseñan caminos de desarrollo específicos de acuerdo a las necesidades y motivaciones de los beneficiarios, que son ejecutados por las OTEC en este contexto. Se pasa de una mera entrega de "cursos de capacitación" al involucramiento en el desarrollo de una trayectoria laboral.
Unificación de la Oferta	Dispersión de programas con problemas de cobertura. Se genera un solo programa que pretende tener mayor cobertura y ofrecer una gama acotada pero suficiente de servicios, flexibles para abordar la heterogeneidad de los beneficiarios.
Definición de Mecanismos de Evaluación y Supervisión	Falta de mecanismos claros de evaluación y supervisión. Se generan instancias de evaluación ex – ante y mecanismos de supervisión de la ejecución de los programas que velan por la calidad de los servicios prestados.
Optimización de Recursos Humanos	Elevado encasillamiento en programas específicos. Se pasa de una situación de "encargados de programas" a una estructura basada en la multifuncionalidad.

Fuente: elaboración propia con base a Información Departamento Programas Sociales SENCE.

Sin embargo, el Departamento de Programas Sociales ha mantenido algunas funciones anexas que no están claramente consideradas en la lógica del rediseño y producen "ruido" en la ejecución de su producto estratégico central. Entre las funciones que se han mantenido se puede mencionar las transferencias a otros organismos del sector público, el trabajo asociado a las becas que dan las OTIC, entre otros.

Finalmente, en este punto, es importante mencionar que, a propósito de los cambios mencionados, se creó recientemente, como parte del Departamento de Capacitación a Empresas, la Unidad de Fomento y Gestión. Esta unidad tiene como parte de sus funciones, algunas relacionadas con incorporar nuevos temas como e – learning y repensar los programas de apoyo a la microempresa. Estas funciones de la Unidad de Fomento y Gestión duplican lo que está haciendo la Coordinación de Investigación y Desarrollo, por lo que sería necesario replantearlas.

1.2 Evaluación de las Fortalezas de la Estructura⁶⁵:

El proceso de cambio deliberado que se realiza en el Servicio ha tenido un impacto positivo pues ha posicionado temas emergentes referidos a la capacitación que deben ser abordados por el Servicio. Estos temas constituyen el futuro hacia el cual el Servicio va a orientarse por lo que es una fortaleza que se estén diseñando y realizando programas piloto en temáticas como e – learning, alfabetización

⁶⁵ La evaluación presentada hace referencia a la nueva estructura del Servicio, implementada a partir de noviembre de 2002.



digital, capacitación modular, entre otros. Estos programas pasarán a constituir parte de la estructura organizacional permanente del Servicio, una vez finalizadas y evaluadas las experiencias piloto, que son ejecutadas en el contexto de Chile – Califica.

Por otro lado, es también una fortaleza haber incorporado a la estructura organizacional, a propósito de los cambios en marcha, una coordinación que se encargue de diseñar el soporte informático del Servicio. Si bien existe un nivel importante de informatización, esta coordinación avanza en optimizar lo existente y dar cuenta de temas emergentes que son parte de la agenda de modernización del Estado.

Las funciones que cumplen los departamentos y unidades asociados a la provisión de los productos estratégicos del Servicio cuentan con un soporte informático constituido por software específicos. Esto es una fortaleza puesto que se facilita la generación y entrega de los productos. Los procesos asociados a los productos pueden, en parte importante, ser realizados a través de estos software, lo que ha generado logros importantes como disminuir tiempos de espera, realizar evaluación y seguimiento en línea, generar indicadores, entre otros.

Se realiza una reunión semanal de coordinación en la que participa el equipo directivo del Servicio. En ella se analiza la marcha global del Servicio. Esto es altamente positivo pues permite poner en común la acción de los distintos departamentos y unidades que trabajan de manera autónoma. De esta forma se reafirma la integración del Servicio en la dirección de objetivos y metas estratégicas comunes.

En general, en el Servicio priman relaciones personales de tipo horizontal. Esta situación es percibida como positiva pues permite el contacto directo entre las personas que necesitan coordinarse para la realización de tareas específicas.

Los departamentos encargados de la provisión de los productos estratégicos centrales del Servicio, Capacitación a Empresas y Programas Sociales, realizan esta función atendiendo un proceso de mejoramiento y modernización, fundamentado en los siguientes elementos:

- Certificación ISO 9000 para la Unidad de Organismos del Departamento de Capacitación a Empresas (proceso de certificación de organismos capacitadores).
- Proceso de Rediseño de los Programas Sociales.
- Plataforma de Atención para la Operación de la Franquicia Tributaria.
- Apoyo de Sistemas Informáticos para la gestión de los productos asociados.

1.3 Evaluación de las Debilidades de la Estructura:

Los procesos de cambio a que se ha enfrentado el Servicio son positivos pues están pensados para introducir mejoramientos. Sin embargo, en términos de la estructura organizacional ha generado espacios de falta de claridad pues han surgido nuevos departamentos y se han traspasado unidades de unas direcciones a otras⁶⁶. Esto, desde la perspectiva de los funcionarios, genera falta de claridad en la dependencia y en algunos casos en las funciones específicas correspondientes a unos u otros.

⁶⁶ Los nuevos departamentos surgidos son:



La relación entre el nivel central y las direcciones regionales presenta situaciones problemáticas. Se trata de un Servicio muy centralizado en el que muchas decisiones rutinarias (por ejemplo, los pagos a terceros) deben realizarse en el nivel central. Por otro lado, se percibe una falta de capacidad en la gestión de las direcciones regionales⁶⁷. Esto genera problemas pues las direcciones regionales carecen de autonomía formal y práctica, lo que genera una cierta saturación en el Servicio a nivel central. Además, la entrega de mayor autonomía a las regiones está mediada negativamente por la percepción de falta de capacidad de gestión. En términos concretos, las regiones cuentan con poco personal para hacerse cargo de una alta demanda de trabajo y, de hecho, el personal contratado bajo PROEMPLEO, ha constituido un apoyo a su gestión. Esta situación afecta la provisión de todos los productos estratégicos del Servicio.

La función de la Unidad de Fomento y Gestión del Departamento de Capacitación a Empresas se presenta con un nivel bajo de definición y duplica las funciones de la Coordinación de Innovación y Desarrollo. Esta situación puede deberse a que se trata de una unidad de reciente creación.

PROEMPLEO funciona como una estructura paralela al Servicio. Esta situación, que en principio no debería presentarse como problemática, ya que se trata de un programa temporal que en cualquier momento puede eliminarse, es compleja, sobre todo a nivel de regiones. En efecto, las direcciones regionales del Servicio trabajan con estructuras mínimas que se han visto reforzadas por el personal de PROEMPLEO, sobretodo en los periodos en que las tareas del Programa son menores. Por lo tanto, la desarticulación de la estructura paralela de PROEMPLEO podría generar problemas en las Direcciones Regionales al dejar de contar con el apoyo que este Programa entrega a las tareas habituales del Servicio.

La función de fiscalización y supervisión no está centralizada en el Servicio. Existe un Departamento de Fiscalización dependiente directamente de la Dirección Nacional, que se encarga de supervisar parcialmente la Franquicia Tributaria. Además, está la Unidad de Fiscalización de Proempleo, que depende del Departamento Jurídico. Finalmente, el Departamento de Programas Sociales hace una supervisión de la ejecución de los programas licitados.

Existen problemas de coordinación entre Administración y Finanzas y el Núcleo Operativo, presentado por los Departamentos que ejecutan productos del Servicio. En general, se producen problemas, por falta de coordinación, en los pagos que debe efectuar administración y finanzas por

-
- Coordinación de Innovación y Desarrollo.
 - Coordinación de Procesos y Sistemas. (continúa en la siguiente página).
 - Dentro del Departamento de Capacitación a Empresas la Unidad de Fomento y Gestión.
 - PROEMPLEO (aunque como una estructura provisoria que responde a una demanda específica asociada a la situación del empleo a nivel nacional).

Los departamentos traspasados son:

- La Unidad de Informática desde el Departamento de Capacitación a Empresas a la Coordinación de Procesos y Sistemas.
- El Departamento de Estudios desde el Departamento de Capacitación a Empresas a la Coordinación de Innovación y Desarrollo.
- El Departamento de Intermediación Laboral desde una dependencia directa de la Dirección Nacional a una dependencia de la Coordinación de Innovación y Desarrollo.

⁶⁷ Ocho de diez Directores Regionales manifestaron, en la encuesta realizada en el contexto de esta evaluación, que el personal con que contaban era insuficiente. Esta percepción se reafirmó a partir de la información recabada a través de entrevistas en profundidad con informantes clave del nivel central.



los Programas Sociales, MYPE – FONCAP y PROEMPLEO. Estos problemas tienen que ver con "atochamientos" de órdenes de pago que derivan en atrasos.

La Unidad de Planificación y Control es parte del Departamento de Administración y Finanzas. Si bien se justifica que sea parte de este Departamento por las labores de apoyo a la ejecución presupuestaria que realiza, las otras funciones cumplidas permiten afirmar que debería estar en una posición de asesoría a la cumbre estratégica de la organización. Por b tanto, debería ser una unidad asesora de la Dirección Nacional, que dependiera directamente de ella.

1.4. Evaluación de la Estructura Organizacional en relación a los Productos Estratégicos del Servicio

Tabla Nº 13: Fortalezas y Debilidades de la Estructura Organizacional en Relación a los Productos Estratégicos del Sence

	Fortalezas	Debilidades
Franquicia Tributaria	⇒ Estructura clara y funciones bien definidas.	⇒ Estructura de fiscalización desacorde con la magnitud de las operaciones realizadas bajo la Franquicia Tributaria.
MYPE – FONCAP Planes de Aprendizaje	⇒ Estructura clara y funciones definidas	-
Intermediación Laboral	⇒ Proceso de generación de una estructura que abarque a los Municipios en marcha.	⇒ Estructura a nivel central con dependencia no adecuada. ⇒ Funciones poco definidas.
PROEMPLEO	⇒ Estructura con funciones claras	⇒ Estructura superpuesta al Servicio, de carácter temporal.
Programas Sociales	⇒ Provisión del Producto rediseñada, con funciones claras.	⇒ Implementación del Rediseño incompleta.

A partir del análisis del cuadro es posible afirmar que la estructura organizacional del Servicio no es homogéneamente adecuada para la provisión de los productos. En efecto, es posible afirmar lo siguiente:

- La estructura para la provisión del producto Franquicia Tributaria es adecuada. Sin embargo, debe reforzarse la función de fiscalización.
- La estructura para la provisión del producto MYPE – FONCAP es adecuada.
- Resulta inadecuado que la Unidad de Intermediación Laboral no dependa directamente de la Dirección Nacional, quedando ubicada junto al Departamento de Capacitación a Empresas y Programas Sociales. Ello, por cuanto tal unidad está en el núcleo operativo que entrega los productos estratégicos del Servicio. La actual dependencia de la Unidad de Intermediación Laboral de una Coordinación con funciones de asesoría no resulta adecuada.
- La estructura del Programa PROEMPLEO no es adecuada, aunque cumple con la función de entregar el producto estratégico asociado. No es adecuada porque está superpuesta al Servicio cumpliendo una función que no forma parte de la misión de este.



- La estructura para la provisión del producto Programas Sociales es adecuada. A partir del proceso de rediseño de la entrega de productos, el Departamento de Programas Sociales ha debido reestructurarse para hacer funcional su gestión al nuevo diseño. Esta reestructuración es adecuada y debe implementarse en su totalidad.

1.5. Evaluación de la Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación desde la perspectiva de los Directores Regionales del Servicio⁶⁸:

En términos generales, los directores regionales evalúan positivamente la estructura organizacional y mecanismos de coordinación de estas direcciones.

En este contexto positivo, los elementos mejor evaluados son los siguientes:

- Existen mecanismos de coordinación adecuados al interior de la dirección (9 de 10 de acuerdo o muy de acuerdo)
- Existen mecanismos de coordinación adecuados con los actores regionales relevantes (9 de 10 de acuerdo o muy de acuerdo)
- Se considera que es adecuada para los requerimientos de gestión asociados a los productos estratégicos (6 de 10 de acuerdo o muy de acuerdo).

Los elementos con una evaluación más negativa, dentro del contexto positivo, son los siguientes:

- Distribución de funciones.
- Soporte organizacional.

⁶⁸ Este análisis se basa en la aplicación del Cuestionario para Directores Regionales realizado por DESUC en el marco de la presente evaluación.



2 EVALUACIÓN DE PROCESOS DE GESTIÓN CLAVES SELECCIONADOS

Se han seleccionado 2 procesos de gestión clave:

1. Operación de la Franquicia Tributaria
2. Operación del Programa Nacional de Becas, Subprograma Becas Individuales

2.1 Proceso Operación de la Franquicia Tributaria

2.1.1 Evaluación del proceso

La acción gubernamental por medio de incentivos, principalmente a la demanda de capacitación, aporta un factor dinámico al mercado de la capacitación. Esta acción dinamizadora gubernamental, está dada, fundamentalmente, por el incentivo al desarrollo de actividades de capacitación mediante el uso de la Franquicia Tributaria.

El proceso de Producción de la Franquicia Tributaria obedece a etapas secuenciales que es necesario cumplir para poder operar con ella. Desde ese punto de vista, las etapas que se consideran claves, son las siguientes:

- Reconocimiento de la OTEC
- Reconocimiento y operación del OTIC
- Acreditación de cursos
- Financiamiento de la acción de capacitación
- Comunicación de la Acción de Capacitación
- Ejecución de la Capacitación
- Supervisión ó fiscalización de Acciones de Capacitación
- Liquidación de cursos
- Certificación de Franquicia Tributaria
- Control Tributario SII

(a) Reconocimiento de las OTEC:

El Proceso de reconocimiento de las OTEC, se encuentra mandatado en la Ley N° 19.518, Estatuto de Capacitación y Empleo. El número de OTEC Inscritas en el Registro Nacional a Julio 2003, es de 6.057.

Las principales ventajas que se advierten para el sistema son las siguientes:

- Existe un amplio número de empresas inscritas en las distintas regiones
- El proceso de inscripción es simple y expedito



- El marco legal es simple y claro, existiendo buen material de apoyo para el proceso
- Existe un marco legal que se encuentra en etapa de perfeccionamiento para regular de mejor forma la función de fiscalización, supervisión y sanciones que realiza SENCE sobre los OTEC.

Las principales desventajas:

- 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
- 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.

Desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos (eficacia), del Registro Nacional de OTEC, se observa que estos se cumplen parcialmente. En efecto, la información básica se encuentra disponible, por ejemplo: cuáles son las OTEC inscritas y disponibles en cada región y qué cursos ha realizado. Sin embargo, no es factible obtener información en torno a cuáles son las OTEC que imparten capacitación en una determinada área de capacitación o cual es la evaluación de calidad de sus servicios⁶⁹. Esta información sería de utilidad tanto para los demandantes de capacitación como para los oferentes, proporcionando mayor transparencia al sistema.

Sence efectúa las revisiones de las OTEC en el 100% de los casos tanto en sus aspectos administrativos como jurídicos y de verificación de existencia de las instalaciones administrativas de los OTEC, respondiendo dentro de los plazos estipulados en la ley, a los solicitantes.

(b) Operación de los OTIC

Las OTIC inscritas 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.

Las principales ventajas de las OTIC:

- Tienen roles claros definidos por ley⁷⁰ y existe un marco regulatorio de su operación, el cual aborda los aspectos más importantes de su función.
- Los empresarios 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.

⁶⁹ Por ejemplo, evaluaciones de los alumnos o de los supervisores SENCE sobre infraestructura, recursos utilizados o calidad de enseñanza.

⁷⁰ Ley N° 18.518 y Reglamento OTIC N° 122 23/11/1998



- Mejoran la posición negociadora de los empresarios más pequeños para con la OTEC.
- La plataforma de atención vía Internet SENCE - OTIC es expedita.

Dentro de las principales desventajas, se observan:

- 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 cantidad de excedentes sin utilizar, los cuales aumentan cada año llegando en el 2002 a \$ 9.339 millones, que corresponden a \$ 33.064 millones acumulados en el periodo 1998-2002, de los cuales se han utilizado \$23.725 millones. Según el Anuario estadístico SENCE 2002.
- No existen mecanismos de regulación sobre la concentración de acciones de capacitación en alguna OTEC en particular.

Cuadro N° 28
Participación de Franquicia Tributaria realizada Vía OTIC, Año 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	44,82
Trabajadores capacitados (N°)	394.485	452.385	846.870	53,42
Total Empresas (N°)	82.755	33.791	116.546	28,99
Inversión Pública (En mill. de \$)	44.128,84	33.356,82	77.485,66	43,05
Inversión Privada (En mill. de \$)	8.147,94	10.088,23	18.236,17	55,32
Inversión Total (En mill. de \$)	52.276,78	43.445,05	95.721,83	45,39

Fuente: Anuario Estadístico 2002, Cuadro 18.6.

Nota: Inversión pública no incluye gastos indirectos y de administración.

Del Cuadro 28, se desprende que las OTIC movilizaron una mayor cantidad de personas, 53,42% del total, que pertenecen al 28,99% del total de empresas que utilizaron el sistema de Franquicia Tributaria. Estas empresas ocuparon el 43,05% de la Inversión pública, y el 55,32% de la inversión privada, lo que implica el 45,39% de la inversión total.

La plataforma operacional por Internet se encuentra en una fase creciente tanto en número de participantes como en su participación del total de uso, como lo evidencian las cifras del Cuadro 29:

Cuadro N° 29
Numero de participantes según modo de acceso al sistema Años 2000, 2001, 2002.

Modo de Acceso	Participantes (N°)					
	Año 2000		Año 2001		Año 2002	
	N°	%	N°	%	N°	%
Plataforma Física	200.473	32,3%	217.372	28,7%	226.672	26,8%
Internet	419.762	67,7%	538.708	71,3%	620.198	73,2%
Total	620.235	100,0%	756.080	100,0%	846.870	100,0%

Fuente: Anuario Estadístico 2002, Cuadro 13.



Las cifras disponibles al momento del estudio no permiten discriminar sobre la cantidad de acciones que son realizadas directamente por las empresas y las que realizan las OTIC. Sólo se pudo conocer durante las entrevistas que casi la totalidad de las OTIC opera vía Internet.

(c) **Acreditación de Cursos**

El proceso de acreditación de cursos se fundamenta en el artículo 35° de la Ley N° 19.518, en la cual se establece que SENCE debe cautelar la existencia de una adecuada correlación entre la calidad de la capacitación y su costo. Para ello, debe observar que las empresas y los OTEC cumplan con los requisitos y condiciones autorizados, en cuanto a horas de instrucción, cobertura del personal atendido y calidad de ésta⁷¹.

Al efectuar una revisión de uno de los instrumentos con que cuenta SENCE para esta función, el formulario Propuesta de Acción de Capacitación, se observa que los formatos prediseñados incluyen la información exigida por los instrumentos legales, observándose sólo una carencia en el registro de la fecha de ingreso para los efectos de validar la realización de cursos dentro del año y conservar su vigencia.

Dentro de la información solicitada, si bien excede el marco legal vigente, no se observa descripción de la forma de evaluación de los aprendizajes, así como los posibles indicadores de resultado o logro a medir con el propósito descrito y su justificación, lo cual debiese incidir en una mayor facilidad para que los trabajadores reconozcan sus aprendizajes y capacidades adquiridas.

En relación a la revisión efectuada por SENCE de los antecedentes presentados por las OTEC, se reconoce⁷² que su efectividad es baja, por cuanto no existen todos los especialistas que se puedan requerir en las distintas materias, lo que implica que en la mayoría de los casos, las observaciones que se formulan obedecen a aspectos relacionados con la forma, quedando sin abordar los aspectos de fondo de la capacitación que se solicita.

La confluencia de los aspectos mencionados precedentemente, revisten importancia debido a que el marco legal obliga al SENCE a velar por la relación calidad-precio de la acción de capacitación, por cuanto se estaría abordando sólo el aspecto de precio sin considerar la calidad de la prestación, al no contar con mediciones de resultado. Esto dificulta la medición de los retornos esperados como producto de la capacitación, tanto para el trabajador, la empresa y/o el sistema de capacitación.

⁷¹ Para cumplir esta función SENCE ha desarrollado instrumentos de apoyo que facilitan la tarea de los solicitantes y de los revisores. Estos instrumentos se encuentran disponibles en documentos magnéticos que pueden ser obtenidos en el Sitio WEB del SENCE o en las Direcciones Regionales SENCE, en donde además, se encuentran disponibles en formularios preimpresos (Solicitud de Autorización de Actividad de Capacitación).

⁷² Opiniones de personal SENCE entrevistado.



(d) Financiamiento de la acción de Capacitación:

Las acciones de capacitación que realizan las empresas que tributan en Primera Categoría, deben ser financiadas en forma previa a la recuperación de la inversión mediante el uso de la Franquicia Tributaria. Las empresas que poseen la solvencia necesaria para realizar estas acciones no presentan problemas para efectuar los pagos que corresponda o los aportes Financieros a las OTIC. Cuando los contribuyentes que no tienen la liquidez suficiente, desean recurrir a las acciones de capacitación, pueden utilizar el sistema financiero para la obtención de un crédito, o bien, suscribir un mandato irrevocable a un tercero, al cual cede su derecho a percibir el retorno por la Franquicia Tributaria.

El uso del mandato se encuentra focalizado en el segmento de las micro empresas y de contribuyentes que no son empresas (Cuadro 30), en más del 50 % de los contribuyentes que solicitaron Franquicia Tributaria. Si bien, este proceso ocurre entre privados, el Estado se ve afectado, por cuanto la cantidad de acciones de capacitación que se están financiando por esta vía es creciente y está demandando una atención mayor de disponibilidad funcionaria, particularmente en el Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 30
Contribuyentes que operaron con mandato el Año 2002
Según tipo de contribuyente

Tipo de contribuyente	Solicitaron utilización de Franquicia en declaración de Renta al SII	Informados por SENCE ⁷³	Con Mandato	
			Si	No
No Empresa	19.563	17.938	14.035	5.528
Micro Empresa	57.418	56.412	42.950	14.468
Pequeña Empresa	12.595	12.298	4.393	8.202
Mediana Empresa	4.249	4.214	208	4.041
Gran Empresa	3.870	3.854	18	3.852
Total	97.695	94.716	61.604	36.091

Fuente: SII año 2003

(e) Comunicación de la Acción de Capacitación:

Para que la acción de capacitación tenga validez, se debe informar al SENCE la planificación de la actividad mediante el Formulario Único de Comunicación, Rectificación y Liquidación de Actividades de Capacitación, al menos un día antes de su inicio. En esta etapa del proceso, se proporciona por parte de la empresa, información que obedece básicamente al principio de la Buena Fe, por cuanto no se solicitan documentos probatorios, así como no existen procesos internos o inter-servicio (por ejemplo, con el S.I.I.), de contraste de lo informado. Es decir, la información entregada, sólo puede ser verificada durante la supervisión por parte de SENCE, o durante la Operación Renta que realiza SII.

⁷³ Significa lo que SENCE informa al SII sobre lo cual ha realizado certificación de Franquicia.



Algunas de las falencias detectadas en esta etapa son las siguientes:

- El contribuyente solicitante no tiene filtro de validación respecto de su elegibilidad para utilizar la Franquicia Tributaria.
- El incremento de 20% del valor hora, se contrasta sólo con la existencia de convenio de capacitación, sin verificar el cumplimiento en contenido del acuerdo con el Comité Bipartito.
- Los porcentajes de aplicación de la cobertura del valor hora, financiado por el Estado en función de la renta de cada trabajador, no poseen validación.
- El ingreso de información no posee proceso de verificación o validación post operador.

(f) Ejecución de la Capacitación:

En esta etapa del desarrollo del proceso, SENCE reconoce no tener una capacidad de supervisión suficiente dada la magnitud de acciones de capacitación que se ejecutan anualmente. Ello implica que no se cuenta con una adecuada caución en el uso del recurso fiscal de capacitación.

En este punto se manifiesta un problema operacional para la realización de la tarea debido que los cursos deben ser informados con al menos 24 horas de anticipación a su inicio, y la actividad de capacitación lleva una duración promedio de 113 horas por acción de capacitación, sobre la base de datos SENCE (Anuario 2001), 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 lo que se suma un bajo número de personas en esta tarea. En efecto, según datos del Anuario año 2001, en la Región Metropolitana se realizaron 94.328 acciones de capacitación vía Franquicia Tributaria. En la región se dispone de 7 fiscalizadores, que logran visitar aproximadamente 4 empresas día como máximo, con lo se infiere que en un año, pueden visitar aproximadamente 900 empresas, es decir el 1% de los usuarios.

En este ámbito, resulta pertinente observar a su vez, los resultados proporcionados por el Departamento Jurídico SENCE (cuadro 31), que ha realizado una experiencia piloto de fiscalización en la Región Metropolitana con los 7 fiscalizadores regulares de SENCE, más un refuerzo 6 personas adicionales transitorias de refuerzo a la función. Se han logrado los siguientes resultados en el periodo mayo-diciembre del 2002, lo cual implicó un gasto operacional cercano a M\$ 61.000 :

**CUADRO N° 31
RESULTADOS PROGRAMA DE FISCALIZACION ACCIONES DE CAPACITACIÓN
REGION METROPOLITANA 2002**

Observación	Defraudación Evitada \$
Franquicia solicitada por empresas superior a la real	40.831.160
OTEC liquidan cursos por un N° de horas superior a lo real	49.512.920
Participante no asiste - Participante sin Base Imponible	51.853.733
Cursos no realizados- Participantes asistencia menor a 75%	55.324.394
Total Defraudación Evitada al 31/12/2002	197.522.207

Fuente: Departamento Jurídico SENCE. 2003



El valor de \$ 197.522.207 señalado como total de la defraudación evitada supone que los valores detectados se habrían franquiciado de no mediar esta acción. Lo anteriormente expuesto, demuestra que la ausencia de fiscalización y de sistemas de pago (uso del subsidio), que incentiven la adecuada ejecución de las acciones de capacitación, permite una fuga de recursos que están siendo defraudados y que requieren de una acción que resulta necesaria y rentable para el erario nacional.

Por Otra parte, en la sección de OTIC se ha señalado que el 53,42% de los participantes en acciones de capacitación son canalizadas por vía de las OTIC, las que deben realizar la función de supervisión de calidad y de asistencia, lo que forma parte de sus servicios a los adherentes. Ello, permite considerar que el Estado debiese concentrar sus acción en aquellas empresas que no operan vía OTIC, es decir, el 46,58% restante, lo cual implica según cifras del año 2002, 394.485 personas en 82.755 empresas (Anuario SENCE 2002).

En cuanto al soporte tecnológico del proceso en esta etapa se debe señalar que la información de los cursos en ejecución se encuentra disponible para los departamentos que tengan acceso autorizado, como lo son las Direcciones Regionales, Fiscalización y Jurídico. Sin embargo, la posibilidad de efectuar cruces para una mejor focalización de la función de fiscalización por ejemplo, deben ser solicitados expresamente a la unidad de Informática del SENCE, lo que redundaría en una menor capacidad de respuesta del Servicio.

(g) Liquidación de Cursos:

El proceso de liquidación de cursos obedece a la cuantificación ajustada y a la verificación del pago real efectuado por el demandante de la capacitación al capacitador. En el reglamento de la Ley N° 19.518, Artículo 28°, se señala que los contribuyentes que se acojan a la Franquicia Tributaria, deben presentar al SENCE, una liquidación de todos los gastos realizados para la capacitación de trabajadores, que puedan deducirse del impuesto a la renta o que deban ser considerados como gasto necesario para producir la renta, dentro del plazo de 60 días contados desde el término de la respectiva acción de capacitación.

No se requiere, para el reconocimiento de la Franquicia Tributaria, una certificación de resultados o aprendizajes logrados para efectuar el gasto de los recursos fiscales, lo que no contribuye a la rentabilidad social de la inversión en capital humano.

Al igual que en la etapa anterior, no existe validación en el ingreso de la información y se mantiene sin verificar la fracción a subsidiar según el monto de la remuneración del trabajador.

(h) Certificación de la Franquicia Tributaria:

SENCE tiene la responsabilidad legal de certificar los valores que tienen derecho a percibir los contribuyentes que utilizaron la Franquicia Tributaria. Los certificados contienen la información global del monto que se reconoce como franquiciable cada mes en el que se efectuó la liquidación correspondiente, o el aporte a la OTIC y su valor total. Los Certificados son enviados a cada



contribuyente que realizó acciones de capacitación y una base de datos con la información del periodo anual es enviada paralelamente al Servicio de Impuestos Internos.

Para los efectos de emitir la Certificación de los valores a franquiciar SENCE desconoce la información relativa a los gastos efectuados por la empresa en remuneraciones imponibles, cuyo resumen es Ingresado por cada contribuyente de primera categoría a más tardar el 31 de marzo de año siguiente al SII mediante el Formulario 1887. Por lo cual al momento de efectuar la certificación de la Franquicia Tributaria no existe base de datos disponible para su contraste ó validación de ajuste al 1% de las remuneraciones imponibles.

(i) Control Tributario:

Los principales análisis que realiza el SII al uso de la Franquicia Tributaria, son los siguientes:

Cuadro N° 32
Principales Análisis que Realiza el SII

Código Observación	Detalle de observación
A51	Según los antecedentes del SII, el contribuyente no realiza actividades gravadas con el Impuesto de Primera Categoría o ha realizado Termino de Giro, o no tiene movimiento en su F29 durante el año tributario, por lo que no le corresponde utilizar el crédito
A52	Los gastos de capacitación declarados en Línea 47 exceden los límites establecidos por la Ley, correspondientes al 1% de las remuneraciones imponibles declaradas en el Formulario 1887 o 13 UTM.
A55	Los gastos de capacitación declarados en Línea 47 son inconsistentes con la información proporcionada por el SENCE.
A57	Para ocupar el crédito por gastos de capacitación declarados en Línea 47 debe haber presentado el Formulario 1887, declarando las remuneraciones pagadas.
F03	Control a contribuyentes cuyas OTEC estén querelladas.
F04	Control a contribuyentes cuyas OTEC estén revocadas por el Sence.
F05	Control de OTEC querelladas.
F06	Control de OTEC Revocadas por el Sence.
F55	Contribuyentes que no Ratificaron su(s) Mandato(s) mediante Declaración Jurada.
F56	Contribuyentes seleccionados para su Fiscalización para control de Crédito por Gastos de Capacitación

Fuente SII, Sub Dirección de Fiscalización, año 2003

Según la Información proporcionada por SII, los resultados obtenidos para los años Tributarios 2002, y 2003 son los siguientes:



Cuadro N° 33
Número de Observaciones según proceso y Año Tributario

Código Observación	Proceso AT2002 N° de Observaciones	Proceso AT2003 N° de Observaciones
A51	996	8.991
A52	3.454	3.868
A55	2.866	4.164
A57	9.028	5.590
F03	-	2.050
F04	-	945
F05	-	2
F06	-	9
F55	-	12.499
F56	-	31.702
N° Total Observaciones por Franquicia Tributaria Capacitación	16.344	69.820
N° Contribuyentes Impugnados por Franquicia Tributaria Capacitación	12.670	46.846
N° Contribuyentes Impugnados por Franquicia Tributaria Capacitación con Otras Observaciones.	-	20.691

Fuente SII, Sub Dirección de Fiscalización, año 2003

Los resultados que se presentan en el Cuadro 33, revelan la presencia de dos problemas que se deben superar. El primero de ellos, es la situación planteada por la ratificación del mandato. El S.I.I. debe cautelar que las restituciones de fondos a los contribuyentes se realicen de forma correcta y sobre la base de información cierta, para lo cual ha determinado (el año 2003), que se hará una revisión exhaustiva de la utilización del mandato para evitar errores en los pagos a terceros, la que incluye la ratificación del instrumento en sus oficinas, por parte del contribuyente, y la presentación de una declaración jurada de haber recibido efectivamente el beneficio de la capacitación. Esta medida tiene como propósito secundario evitar que el instrumento mandato se constituya como documento de pago. El problema se presenta por los contribuyentes que no lo ratificaron, puesto que en estos casos no se procederá a la autorización de uso del subsidio. Esta situación, dado que es primera vez que se presenta, puede ser puntual y no establecer tendencia.

El punto siguiente que merece atención, es la cantidad de contribuyentes que no pertenece a la categoría tributaria que da derecho al otorgamiento de la Franquicia Tributaria (8.991 casos), lo que genera problemas de ineficiencias en general, tanto para los contribuyentes como para el Estado, debido a los recursos que se distraen en atender estos casos. Este problema, puede generarse, entre otros motivos, por la carencia de una conexión interna de consulta SENCE-SII, o por ejemplo, por la falta de un certificado digital del SII, que acredite la elegibilidad tributaria para operar con la Franquicia Tributaria.



2.2 Proceso Operación del Programa Nacional de Becas, Subprograma Becas Individuales.

Se debe señalar que el proceso que está realizando SENCE obedece a un nuevo diseño para la operación de los Programas Sociales, que sólo ha realizado un proceso (2002), al momento del presente estudio, por lo cual la información disponible para análisis es reducida.

(a) Determinación de la demanda con fines Sociales:

La información de la Demanda Regional con fines sociales se ha delegado en las respectivas Direcciones Regionales, las cuales han sido capacitadas para el cumplimiento de esta función.

Con el propósito de verificar la forma en la cual se ha llevado a cabo esta tarea, se han revisado dos de los diagnósticos entregados que corresponden a la Sexta y Décima Región, y que se han presentado para el proceso 2002.

En este ámbito, se observa que la información se presenta disímil en forma y contenido, lo que evidencia que el método de trabajo no está estandarizado. Otro antecedente debiese estar dado por la forma de construir la información sobre la demanda requerida debido a que se presentan requisitos de distintas instituciones y no existe filtro de duplicidad de la información con lo cual se afecta la posibilidad de asignar la totalidad de los cursos solicitados. Adicionalmente, no existe explicación para aquellas comunas que no presentan solicitud, lo cual puede indicar que en la etapa de conformación de la demanda hay áreas territoriales inconsultas, o que no se interesan en la capacitación, o simplemente no la requieren.

Lo anterior indica que no existe una metodología preestablecida para la determinación de los requerimientos de capacitación por Programas Sociales, en la cual se establezca claramente:

- las fuentes de información y sus características
- que considere su representatividad regional
- la definición de los actores participantes y sus roles

La situación descrita, lleva a la existencia de diagnósticos no comparables entre regiones y puede provocar una distorsión en las estimaciones de los requerimientos al momento de realizar las convocatorias, lo cual redundaría en una ejecución dificultosa, por cuanto se desconoce la magnitud real de las necesidades de los potenciales usuarios, así como su ubicación geográfica. Adicionalmente, la situación señalada, incide en una desventaja en la posición de SENCE al momento de plantear los requerimientos presupuestarios respectivos.



(b) Determinación de los marcos presupuestarios Regionales y de los procesos de licitación:

En la distribución de recursos regionales se utilizan las siguientes variables:

- N° de trabajadores por región que pertenecen a la Población Económicamente Activa.
- N° de desempleados por región
- Inversión histórica en Programas Sociales
- Desempeño regional (capacidad de uso de recursos, cambio de cursos, n° de cursos utilizados, mala supervisión).

No existe modelo determinado del peso relativo de cada variable para componer el factor de distribución regional, sólo se reconoce una mayor carga en el valor del número de desempleados y en el gasto histórico. Este aspecto, al no ser explicitado con claridad, no permite dar mayor transparencia al proceso de asignación regional.

El Proceso de Licitación es realizado en la mayoría de los casos por licitación pública y con un procedimiento idéntico. Respecto del particular, se debe señalar que en los últimos años la tendencia a usar los procesos públicos es creciente.

Cabe señalar que existe una excepción: el Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos, opera con asignación directa⁷⁴. La perspectiva futura de operación que tiene SENCE para este Programa, es su incorporación como parte del Programa Nacional de Becas y así garantizar la igualdad de oportunidades a todos los organismos capacitadores participantes.

En cuanto al proceso de apertura y evaluación de las propuestas, se puede señalar que éste se realiza conforme a las normas inherentes al sistema público, bajo la responsabilidad del Departamento de Programas Sociales.

Como resultado de la evaluación de las propuestas, el Departamento de Programas Sociales (DPS), emite un informe en el que señala el grupo de cursos elegibles para adjudicar. Este informe no considera una recomendación técnica priorizada (por ejemplo: identificación de la mejor opción técnico-económica de adjudicación), por parte del DPS. Con estos antecedentes, el Director Regional respectivo selecciona, según su criterio, el grupo de cursos elegibles y propone la adjudicación a la Dirección Nacional. No obstante ser aceptable, desde el punto de vista normativo, resulta inconveniente desde el punto de vista de la transparencia del proceso, por cuanto, la decisión de adjudicación es responsabilidad de la Dirección Nacional. Una vez emitida la resolución de adjudicación, por parte de la Dirección Regional, se firman los convenios con los organismos seleccionados, los que se envían a toma de razón de la Contraloría General de la República, con algunas excepciones como las universidades.

⁷⁴ Este Programa es ejecutado por instituciones sin fines de lucro que se dedican exclusivamente a atender a jóvenes en capacitación y formación. Las acciones de capacitación que se llevan adelante en el marco de esta iniciativa, se encuentran definidas en la Ley N° 19.518 en su artículo 46, letra e).



(c) Ejecución de los contratos Centros de Postulación de Capacitación-OTEC.

En cuanto a la ejecución misma de la tarea encomendada a los Centros de Postulación de Capacitación y OTEC, el SENCE ha realizado una jornada de evaluación con funcionarios a nivel nacional y representantes de los CPC y OTEC, cuyos resultados han sido sistematizados por el Departamento de Programas Sociales en la Tabla que se muestra a continuación, en Junio 2003, respecto al proceso 2002, cuyos resultados se muestran en anexos.

La mencionada evaluación abordó todos los aspectos operacionales ligados al desarrollo de los contratos es decir, el Reclutamiento, la Selección de Beneficiarios, la Priorización de Beneficiarios, los Planes de Acción Individuales, La derivación a las OTEC. En ellos, los principales problemas detectados son los siguientes:

● Reclutamiento de Beneficiarios

- ⇒ Difusión del Programa: ambigua, insuficiente, baja cobertura territorial
- ⇒ No se cumple con la cuota Chile Barrio.
- ⇒ Los postulantes no acreditan características que se solicitan (escolaridad, antecedentes de cesantía).
- ⇒ Débil coordinación CPC/ OTEC, desconocimiento de roles de cada uno de ellos.
- ⇒ No hay diferenciación entre rural y urbano para las estrategias usadas.
- ⇒ Rol de la OMIL no está clara para el CPC. No hay OMIL en todas las comunas.
- ⇒ El proceso completo se realiza con personas que no cumplen el requisito del Programa.
- ⇒ Los beneficiarios no tienen información sobre el Programa a pesar de haber pasado por todo el proceso.

● Selección de Beneficiarios

- ⇒ Desinformación del personal de CPC sobre el Programa o los cursos.
- ⇒ La oferta de cursos es limitada.
- ⇒ Los descriptores de cursos son muy generales.
- ⇒ Criterios para la asignación de puntajes poco flexibles.
- ⇒ Debilidad en el proceso de orientación.
- ⇒ Los test aplicados requieren un tiempo extenso para su aplicación (3 test en 3,5 horas).

● Priorización de beneficiarios

- ⇒ Puntaje de personas Chile Barrio menor que el de otras que quedaron fuera.
- ⇒ Escaso número de reemplazantes.
- ⇒ Personas en esta etapa que no cumplen con los requisitos del Programa.
- ⇒ Las personas de programas especiales (Chile Barrio, Chile Solidario) no cumplen los requisitos del Programa o son difíciles de contactar.

● Planes de acción a beneficiarios

- ⇒ Son genéricos.



⇒ Su entrega está desfasada

- **Derivación de beneficiarios a OTEC**

- ⇒ No hay retroalimentación de los resultados a las OMIL.
- ⇒ Tiempo muy amplio (más de 30 días), entre reclutamiento y derivación debido a la dificultad para completar los cupos por curso, a lo que se suma la deserción.
- ⇒ Falla en el traspaso de información desde CPC al OTEC Deserción entre derivación e inicio de los cursos.
- ⇒ Los beneficiarios no tienen información sobre el Programa a pesar de haber pasado todo el proceso (ex reclutamiento).

El tipo de problemas que se detecta en la evaluación realizada, es operacional y puede deberse a la falta de regulaciones y/o mayor supervisión. Se destaca, sin embargo que la mayor cantidad de los problemas detectados pueden ser superados con una mejor calidad de los estudios de demanda regional, por capacitación en programas sociales. El diseño del proceso no ha sido observado, así como tampoco se ha cuestionado el rol que cada uno de los actores cumple

(d) Evaluación de Resultados y del proceso

El rediseño del Programa Nacional de becas no cuenta con un sistema que permita el mejoramiento continuo de su gestión, con sistemas e indicadores. No se han establecido los momentos en los cuales se desarrollarán las tareas y los recursos con los que deberá contar. Se observa que la voluntad de realizar esta función existe por cuanto la primera de las evaluaciones ya ha sido realizada pese a la inexistencia del sistema formal de aprendizaje.

2.2.1 Subprograma Becas Individuales

Las formas en la que los beneficiarios se informan del llamado privado es diversa y no obedece a una metodología uniforme. Asimismo, en la selección que realiza el beneficiario no existe una evaluación formal que muestre que la opción seleccionada corresponde al mejor precio o la más pertinente (relación de los contenidos de la capacitación con los requerimientos del beneficiario).

En lo operacional, el Programa presenta carencias de registros, criterios de asignación nacional y regional. No se realiza supervisión durante el desarrollo de la capacitación. Se desconoce su posible impacto en los beneficiarios.

Por otra parte, la convocatoria que se realiza a los Directores Regionales para el llamado es variable, en función de los recursos liberados de otras operaciones, lo cual lo hace incierto en términos de su oferta pública.



3. MECANISMOS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y MODALIDADES DE PAGO A EJECUTORES

3.1 Mecanismos de Formulación y ejecución Presupuestaria:

La formulación del presupuesto se realiza conforme a las directrices impartidas por el Ministerio de Hacienda, ante lo cual SENCE opera sin introducir modificaciones significativas a las propuestas recibidas. La asignación de los recursos entre las partidas carecen de fundamentos que justifiquen los montos asignados más allá de un comportamiento histórico. Ello indica una carencia en la capacidad de estimar demandas por las distintas líneas programáticas.

Por otra parte, en los distintos programas administrados por SENCE, no se explicita en ninguno de ellos, asignaciones regionales mediante las cuales se pueda observar la existencia de ejecución descentralizada. Ello, se evidencia al observar que los informes de ejecución presupuestaria que emite el Servicio, no poseen clasificación regionalizada en las partidas.

A lo anterior, se agrega la inexistencia de metodologías de distribución explícitas sobre las cuales se pueda asignar responsabilidad en su ejecución a las Direcciones Regionales en coordinación con el Gobierno Regional y sus Estrategias de Desarrollo.

3.2 Modalidades de Pago a Ejecutores:

En la sección, se realiza un análisis para cada producto estratégico.

3.2.1 Franquicia Tributaria:

Las Empresas que deseen realizar capacitación de sus trabajadores vía Franquicia Tributaria, cuentan con adecuados y variados mecanismos de acceso gratuito a la información y documentación necesaria para operar con el producto.

Las sanciones para las irregularidades están adecuadamente difundidas por medio de la entrega de información para el conocimiento de los operadores del producto. Al respecto, existen situaciones de riesgo en el proceso de reembolso del gasto subsidiable. En efecto, éste puede no materializarse, por ejemplo, producto del proceso de fiscalización que realiza el SII, puede resultar que la devolución sea retenida y/u objetada. El Estado cautela sus intereses hasta el momento en que se acepta el pago en la declaración de renta. Los antecedentes de respaldo de la acción de capacitación realizada, deben estar disponibles tanto en la empresa, OTEC y/o OTIC hasta por un plazo de tres años, periodo en el cual, es factible efectuar revisiones por parte de SENCE.

Se constata la existencia de mecanismos de supervisión y control de la ejecución previo al pago de los servicios, además de la posibilidad de revisiones, por parte del S.I.I., una vez realizado el pago del subsidio por parte del Estado.

Se debe tener en cuenta que la liquidación de cursos, es decir, el reconocimiento del financiamiento del Estado, no está vinculado a la certificación del conocimiento adquirido por los trabajadores en la



capacitación, y tampoco al incremento de la productividad de la empresa (factor poco factible de medir), sino que esta asociado solamente a la asistencia de los trabajadores a la acción de capacitación y a la evaluación que el trabajador hace del organismo capacitador, los cuales se consideran como indicadores de desempeño, no existiendo estándares para otras variables. Asimismo, puede ser considerado como un indicador de desempeño, la emisión del certificado que realiza SENCE anualmente, el cual indica que se ha cumplido a satisfacción con la realización de los cursos, lo que implica el reconocimiento del derecho a utilizar la fracción de los recursos que el Estado aporta como parte de las acciones de capacitación realizadas.

Con el propósito de minimizar los riesgos que puede conllevar una acción de capacitación, el SENCE mantiene registros públicos y de actualización diaria sobre las OTEC y OTIC vigentes y que por ende, cumplen con los requisitos de pertenencia.

3.2 Programa MYPE FONCAP

La información relativa a la existencia de este producto, así como las normas de cada concurso específico son de fácil acceso en términos de precio y cantidad de ella, encontrándose a disposición de los interesados por la distintas vías que el Servicio dispone.

La selección del curso por parte del empresario ocurre antes de la adjudicación del concurso, sobre la base de una acreditación ya otorgada. Ello implica, que existe por parte del SENCE una aceptación previa del valor a pagar por la acción o conjunto de acciones a financiar.

La modalidad de pago se encuentra explicitada en los documentos de convocatoria, así como las condiciones que inhabilitan a las MYPE para utilizar el beneficio.

En el caso de este Programa, existe un financiamiento por parte del empresario que resulta obligatorio (20%), lo cual permite inferir que existe de su parte, la voluntad y propósito de que la inversión en capacitación tenga un impacto en su desempeño empresarial, a lo que se suma la elaboración de los antecedentes para ingresar al concurso. Ello, también hace presumir que el empresario ha filtrado la relación precio-calidad del requerimiento de capacitación. Esta situación revela, además, la existencia de riesgo compartido, entre el Estado y el empresario.

La modalidad de pago y las relaciones entre las entidades participantes son claras e informadas, y las acciones de elaboración de antecedentes, selección preliminar de cursos y OTEC, más el cofinanciamiento, son elementos que permiten que la acción de capacitación lleve asociado elementos de auto regulación por parte del empresario - y eventualmente, el trabajador- para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Los intereses del Estado se ven cautelados por la regulación administrativa del proceso realizado por SENCE, además del pago, una vez que la prestación del servicio ha sido otorgada y eventualmente supervisada. Lo Anterior, indica la existencia de mecanismos de monitoreo que el Servicio dispone para efectuar la supervisión, los cuales se encuentran explícitos en la documentación del concurso.

En relación a la existencia de sanciones, las normas del Programa MYPE FONCAP, señalan que el incumplimiento de la normativa del concurso, da lugar a la eliminación de la empresa postulante, así



como la inhibición del pago en el caso de incumplimiento de la normativa para su ejecución, en la fracción que al Estado le corresponde aportar. Lo anterior, lleva implícita la existencia de mecanismos de exigibilidad desde el inicio del proceso de postulación hasta la ocurrencia del pago final.

3.3 Programa Planes de Aprendizaje

El Programa Planes de Aprendizaje, presenta una lógica operacional que obedece a la iniciativa empresarial en su ejecución, siendo asignado el beneficio por SENCE de manera secuencial sobre la base de los antecedentes establecidos para la operación del Programa. La modalidad de pago ocurre contra la presentación de antecedentes para el reembolso del gasto efectuado, lo cual asegura que su aplicación ha sido concretada en el fin previsto.

La información del Programa se encuentra disponible en SENCE por distintas vías, así como el marco legal que ampara la ejecución del Programa, su forma de operación es simple, y se expresan con claridad los aspectos que debe cumplir la empresa y el joven aprendiz. Asimismo, el proceso de supervisión y revisión que SENCE realiza es conocido por el empresario.

La capacitación es realizada sobre la base de cursos acreditados por las OTEC, por tanto la calidad/precio de la prestación se encuentra prefijada y aceptada por SENCE. El empresario es el responsable de seleccionar el OTEC que realizará el curso, cuyo costo sobrepasa el valor aportado por SENCE, con lo que se infiere que el empresario procurará optimizar el rendimiento de la inversión que realizará.

La modalidad de pago contra reembolso de gastos efectuados, se considera como un procedimiento adecuado, que permite verificar que los recursos del Estado se están utilizando para el fin previsto. Asimismo, se puede inferir que los propósitos del Programa se logran, toda vez que existe un interés por parte del empresario, de contar con personal calificado generando control sobre el aprendizaje del trabajador, lo que debiese asegurar la rentabilidad de la inversión social por esta vía.

Las relación ejecutor-SENCE, así como la modalidad de pago con la que opera el Programa se evalúan satisfactoriamente por cuanto las partes se encuentran informadas de su propósito y mecanismos. Por otra parte, los intereses del Estado se ven adecuadamente cautelados por la regulación administrativa del proceso realizado por SENCE, además del pago una vez que la prestación del servicio ha sido otorgada y eventualmente supervisada.

El Programa, lleva implícita la existencia de mecanismos de control que se hacen exigibles en cada ocasión que se solicita el reembolso de las fracciones que el Estado aporta. A ello se agrega la facultad de supervisar el desarrollo del contrato tanto en la empresa, como en la realización de la acción de capacitación. Esto significa que tanto el Estado como el empresario, comparten los riesgos en la ejecución del Programa, en cuanto a que el aprendiz se incorpore al mercado del trabajo con una plataforma de conocimientos pertinente para su desempeño laboral.



3.4 Programas Sociales

Los Programas Sociales operan por convocatoria a empresas pertenecientes a los registros SENCE, por vía pública o privada, con bases de licitación aprobadas por la Contraloría General de la República. Las bases de licitación contienen un completo conjunto normativo que regula las condiciones de desarrollo de los programas⁷⁵.

La documentación se encuentra disponible para todos los convocados al proceso de licitación, pudiendo además realizar las consultas dentro de los plazos establecidos para ello. Todo lo cual disminuye la incertidumbre de la acción a realizar.

Las ofertas de capacitación en este caso no requieren inscripción previa o acreditación de curso, por cuanto los llamados conllevan características especiales según el tipo de beneficiario, curso y/ ubicación geográfica. Los criterios de selección de propuestas se ajustan a la normativa y demás consideraciones técnicas y económicas que permiten obtener una adecuada relación precio-calidad del servicio contratado, por cuanto, la condición de competencia y evaluación asociada al proceso de licitación, permiten acercarse a un valor óptimo del servicio requerido.

Por otra parte, el contrato que suscribe SENCE con los prestadores adjudicados, se ajusta a los contenidos de las normas de las bases generales y sus condiciones especiales, las que son conocidas por las partes. El fiel y oportuno cumplimiento del contrato es garantizado al momento de su firma por el adjudicado.

La generación de los pagos se ajusta al procedimiento establecido el cual asegura en el caso de anticipo su caución y el de avance responde coherentemente al avance de los trabajos encomendados. Las garantías son devueltas una vez concluidos y aprobados los servicios prestados.

En los Programas Sociales, se observa que los elementos que regulan la relación mandante ejecutor, son apropiados y transparentes para las partes. Asimismo, las modalidades de pago son adecuadas (proporcionales al avance), para procesos que por lo general, tienen una duración superior a los 12 meses.

En los documentos de licitación se encuentran contenidas las facultades de SENCE para realizar el monitoreo y la supervisión de las acciones que se realicen, las cuales permiten una amplia acción revisora y fiscalizadora. En efecto, las bases contienen mecanismos de exigibilidad de lo pactado, y sanciones en caso de incumplimiento.

⁷⁵Se refiere a los elementos de presentación tales como: Marco legal, Origen del financiamiento y mecanismos de licitación; las Normas Generales en torno a los participantes y calendarización del llamado; Características Generales del llamado; Definición de los beneficiarios del programa; características Generales del servicio solicitado; componentes de las etapas; forma y criterios de evaluación de las ofertas; formas de pago por etapa, plazos de iniciación de trabajos, señalética; Supervisión; Facultades de SENCE, Aplicación de Sanciones; definición de faltas o infracciones, normas de presentación de la propuesta, forma de notificación de las propuestas adjudicadas, celebración de convenios, Término anticipado del convenio, normas complementarias, Formularios de presentación, condiciones especiales del llamado.



3.5 Programa Pro Empleo:

La ejecución del Programa Pro Empleo, se realiza a través de SENCE, por cuanto constituye un Programa que pretende facilitar la contratación de trabajadores cesantes que sean, a su vez, preferentemente jefes y jefas de hogar. Para ello, se ha diseñado un sistema de adscripción voluntaria por parte del empresario, quien manifiesta su intención de participar del Programa y aceptar sus normas. El Programa cuenta con una normativa clara que especifica su operación⁷⁶.

La información del Programa es ampliamente difundida, de fácil acceso y bajo costo. En este caso, SENCE expone a los empresarios las condiciones en las cuales pueden acceder a los beneficios del Programa, las cuales son aceptadas por ellos al momento de realizar la presentación. La información proporcionada es completa y las atribuciones del mandante se encuentran claramente establecidas, así como la modalidad de pago que se utilizará, que ocurre contra reembolso de la prestación efectuada, ya sea de bonificación a la remuneración ó de capacitación.

En el caso de esta iniciativa, se ocupa la modalidad de contratación de cursos acreditados previamente. Sin embargo, en este caso no se señala como propósito el mejoramiento de la productividad del trabajador y la empresa, debido a su característica de transitorio, por lo cual no se constituye como elemento relevante en la condición de pago. En este escenario, se considera que los riesgos asociados al propósito del Programa se comparten adecuadamente entre SENCE y la empresa.

La ejecución del Programa Pro Empleo posee una adecuada modalidad de ejecución y regulación al ser un Programa de contingencia. Asimismo, se considera que la modalidad de pago diseñada (reembolso de gasto efectuado), cauciona adecuadamente el correcto uso de los recursos del Estado.

Se verifica la existencia de las facultades supervisoras de SENCE y la existencia de mecanismos de exigibilidad de lo pactado, constituyéndose como indicadores de cumplimiento, las aceptaciones de los reembolsos, y particularmente, la certificación de asistencia del trabajador al curso de capacitación y la evaluación de la OTEC.

⁷⁶ La documentación de soporte del Programa contiene: Antecedentes Generales, Descripción del Programa, Requisitos de las empresas postulantes, Requisitos de los trabajadores y de los contratos de trabajo, El número de contratos de trabajo por empresa, Requisitos de las actividades de capacitación, Antecedentes y documentos de respaldo necesarios para la postulación al Programa, Adjudicación y notificación, Requisitos para el pago de la bonificación, Requisitos para el pago de la capacitación, Fiscalización del Programa, Los plazos de ejecución.



4. EVALUACIÓN DE MECANISMOS DE AUDITORIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN EL USO DE RECURSOS.

El SENCE posee dentro de su estructura Organizacional, una unidad de Auditoría Interna que se ha creado Mediante resolución exenta N° 13.433 de noviembre 26 de 2001, en el marco de la política de Auditoría General de Gobierno implementada y propiciada por el ejecutivo para el fortalecimiento y desarrollo de los organismos, sistemas y metodologías que permitan resguardar los recursos públicos y apoyar la gestión de la administración y los actos de los gobiernos.

El Departamento de Auditoría debe coordinar su acción con el Consejo de Auditoría Interna del Gobierno CAIGG.

La unidad de Auditoría Interna plantea, para cada año desde su creación, planes que incluyen el objetivo gubernamental, ministerial e Institucional, así como los departamentos y unidades que serán consideradas y el punto de interés de la revisión.

En este ámbito se debe señalar que el Programa de trabajo es de carácter general y que carece de precisiones, en términos de la definición del propósito, el mecanismo de operación, el momento en el que se realizará cada tarea, el tiempo que tomará, quienes serán los involucrados, periodo que abordará, recursos que se utilizarán, etc.

En cuanto al informe que se envía al CAIGG, éste es una matriz correlativa simplificada que señala el tipo de informe, la fecha de emisión, a quien fue dirigido, el contenido o materia auditada, la existencia de recomendaciones del auditor, y medidas adoptadas con relación al informe. Si bien, no existe una forma preestablecida por el CAIGG para la entrega del Informe, la evaluación constató que en el caso del SENCE, estos documentos carecen de las precisiones que revelen la labor desarrollada y su impacto real en la Institución, es decir, los resultados obtenidos de los seguimientos de las recomendaciones y medidas preventivas y correctivas emanadas de los informes de auditoría aprobados por la autoridad. Se considera, que este último elemento es de importancia por cuanto la unidad de auditoría debe poseer un alto grado de impacto en la Institución ya que, en términos organizacionales, debe ser el garante del cumplimiento de procesos de calidad en los servicios que presta la Institución.

Al momento de efectuar la presente consultoría, la unidad contaba sólo con una persona para el cumplimiento de la función, lo cual no implica necesariamente una carencia en el recurso humano, por cuanto es un proceso incipiente en la organización que puede ser realizado con un Programa de trabajo realista en función de los recursos que estarán disponibles para la tarea.

El SENCE no posee Unidad o Departamento de Control Interno. Esto implica, que en algunos casos, las unidades enfrentan el ejercicio de la tarea como una revisión de los actos administrativos y la legalidad de los mismos, en vez de considerarlos como parte de un estilo de gestión moderno, como el que demanda el cumplimiento de las normas ISO 9001.

En cuanto a las formas de la rendición de cuentas, éstas se dividen en dos ámbitos, uno interno y el otro externo. En lo interno, se refiere a los informes regulares que se deben enviar a la DIPRES y a



la Contraloría General de la República, los cuales son obtenidos directamente del sistema informático que opera en la Institución. Sin embargo, sus resultados no son conocidos por los jefes de departamento para ser utilizados como apoyo a la gestión. En el ámbito externo, el SENCE cuenta con un número y tipo adecuado de instrumentos de rendición de cuentas. En efecto, el Servicio informa, al menos una vez al año, de la tarea realizada a través de sus Anuarios Estadísticos, Balances de Gestión Integral (BGI), e Informes de Ejecución Presupuestaria, los cuales se encuentran disponibles en su biblioteca Institucional y en el Sitio WEB www.sence.cl, el que además, permite el accesos a diversos estudios sobre sus temas de trabajo. Los registros de OTEC, OTIC y Cursos Autorizados están abiertos permanentemente a la ciudadanía, tanto físicamente, como por vía Internet.

Desde el punto de vista de la adjudicación de los recursos a los proyectos que se ejecutan con recursos FONCAP, también se observan mecanismos de transparencia adecuados. Se debe señalar que las bases cuentan con aprobación de la Contraloría General de la República, los procesos de licitación se publican en el portal www.chilecompra.cl y/o en la prensa escrita de circulación nacional. Los resultados de ellas, se encuentran disponibles en la oficinas del SENCE, para quien lo solicite. Se observa que los resultados no se encuentran disponibles en el sitio WEB del Servicio, situación que no contribuye a una mayor transparencia.

Desde el punto de vista de los resultados asociados a las actividades que desarrolla el Servicio, se considera que la biblioteca digital y física cumplen con la tarea de transparentar la información específica que dispone y utiliza la Institución, como parte de su función de aprendizaje en un nivel de especialidad propio de su área de desempeño.

Otro punto que merece atención, es la modalidad de selección de los CPC, debido a que su preselección ha sido discrecional con una aparente inconsistencia entre el propósito del registro al que pertenecen y la tarea encomendada. Esto obedece a que sin existir una metodología uniforme, cada región efectuó una propuesta de a quienes convocar, revisando que pertenecieran al registro OTEC y que además tuviesen experiencia en reclutamiento de personal. Esta segunda variable no consta en la base de datos OTEC. La preselección de ellos fue desigual en cada región en torno a la consideración de esta experiencia específica y en su ponderación. A esto, se agrega que el registro de OTEC tiene por finalidad el empadronamiento de las empresas que pueden realizar capacitación y no sobre su experiencia en reclutamiento de personal:



Cuadro N° 34: Número de empresas convocadas por Región

Región	Cantidad
I	5
II	3
III	3
IV	2
V	7
VI	5
VII	1
VIII	3
IX	2
X	3
XI	2
XII	2
RM	7
Total	45

Cuadro N° 35: Lista de CPC Adjudicados año 2002

Región	Nombre CPC Adjudicado
I	Corp.de Est. y Des.Norte Grande
I	Offenkreis Consultores
II	C Y C Ltda.
III	Arjé Cia.Ltda
IV	O.N.G Corporación F.P.P.Sur
V	Ancora Ltda.
V	Gestión Consultores
VI	Icalpre Ltda.
VII	Univ.De Talca
VIII	Sercap Profesionales Ltda.
IX	O.N.G.Corproa
X	Univ.De Los Lagos
XI	Univ.De Los Lagos
XII	Mun.De Pta.Arenas
RM	Ancora Ltda.
RM	Univ.Católica Cardenal Silva Henríquez

Fuente: Departamento de Programas Sociales. SENCE 2003

De la muestra anterior se concluye que 15 empresas de un total de 45 fueron adjudicadas en el proceso de selección de CPC.



5. EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN.

En este punto es importante considerar los instrumentos de evaluación de la gestión general del Servicio (PMG, Metas Ministeriales y BGI) que dan cuenta de indicadores agregados generados ex – post, como un punto a analizar. Por otro lado, se consideran los mecanismos a través de los cuales se monitorea la gestión de los procesos asociados a los productos estratégicos, a los que se podría acceder en la generación misma de ellos.

Respecto de los instrumentos de gestión general es posible afirmar lo siguiente:

- El PMG y las Metas Ministeriales, en cuanto instrumentos globales de evaluación, cumplen su función a cabalidad pues orientan al Servicio respecto de los objetivos clave a cumplir en periodos específicos de tiempo. Además, al interior del Servicio se generan instancias y metodologías específicas para evaluar las metas. La unidad encargada de la función de recopilar y sistematizar la información que permite evaluar el cumplimiento de las metas asociadas a ambos instrumentos es Planificación y Control de Gestión. Como se expresó anteriormente, esta unidad, dada la función estratégica que cumple, debería ubicarse como asesora directa del ápice estratégico de la organización.
- Los BGI (Balances de Gestión Integral) cumplen su función de rendición de cuentas a cabalidad. Estos informes dan cuenta de manera global del Servicio, partiendo por su descripción y marco legal, avanzando en el cumplimiento de metas y presentando indicadores de gestión. Con este formato, permiten al lector realizar un análisis completo de la gestión del Servicio en un periodo determinado. Como se trata de documentos realizados año a año, permiten generar análisis longitudinales en el tiempo, que permiten observar la marcha del Servicio a través de los años.
- La evaluación ex – post de los productos estratégicos del Sence se realiza a través de estudios que son, en su mayoría, licitados a entidades externas. Si bien existen estudios relativamente recientes de los productos estratégicos del Servicio, es una debilidad que estos no se realicen de acuerdo a criterios claros y definidos. Lo que prima es la disponibilidad de recursos frente a demandas espontáneas.

Respecto del monitoreo de la gestión de procesos asociados a la generación de los productos estratégicos el panorama es menos positivo:

- El monitoreo de gestión de procesos asociados a los productos estratégicos no cuenta con un soporte de sistemas de información adecuado. El Servicio cuenta con sistemas informáticos para la operación de productos estratégicos. Sin embargo, estos no son suficientes para un adecuado monitoreo, pues no existe posibilidad de retroalimentación, de acceso a información, ni de toma de decisiones asociadas al proceso de ejecución que se basen en la información disponible.
- En este sentido, las direcciones regionales carecen de una Intranet que les permita generar un monitoreo oportuno de los productos estratégicos. Esto implica que no hay retroalimentación. Las direcciones regionales solo cumplen un rol en el envío de información a través de los sistemas informáticos, pero no tienen la posibilidad de obtener información para apoyar su gestión. Además, cuando esta se solicita, sufre demoras importantes.



6. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS INSTITUCIONALES.

Respecto de los Recursos Humanos del Servicio es posible realizar la siguiente evaluación:

El Servicio cuenta con un 47,5% de la dotación efectiva (planta más contrata), en el nivel central y el resto en regiones. El promedio de funcionarios por región asciende a 9,6 lo que plantea el desafío de que con este personal, las Direcciones Regionales deben dar cuenta de todos los servicios, productos y funciones que les corresponden.

En el nivel central las funciones de diseño, supervisión y ejecución que se realizan demandan, sobretodo, un mayor número de funcionarios profesionales, los que, a la fecha, como se explica mas adelante, han sido provistos, de manera importante, por programas temporales bajo la modalidad de honorarios.

Basándose en la percepciones de los funcionarios del Servicio, recogidas a partir de entrevistas en profundidad⁷⁷, a nivel regional existirían funciones con déficit de recursos humanos para su adecuado desempeño. Ellas son:

1. Fiscalización y Supervisión.
2. Auditoría Interna.
3. Las tareas asignadas a las Direcciones Regionales (planificación, tareas ejecutivas, supervisión y control).

Los cambios que se han producido en el Servicio, asociados al posicionamiento de temas como Chile Califica, e-learning, alfabetización digital, mejoramiento de sistemas informáticos, entre otros; se han materializado por funcionarios contratados, mayoritariamente, a honorarios. Esto abre la pregunta sobre el futuro y viabilidad de los cambios implementados, si se considera que se trata de funcionarios en una situación de inestabilidad por su categoría contractual.

La fuerte presencia de funcionarios a honorarios (102 en total, frente a una dotación efectiva de 240) genera otra dificultad, que es el problema de la responsabilidad administrativa. En efecto, existen funcionarios que cumplen funciones directivas que, sin embargo, no puede firmar documentos oficiales del Servicio, lo que genera problemas. Por otro lado, todos los fiscalizadores del Departamento de Fiscalización (Franquicia Tributaria) están a honorarios, lo que genera dificultades el proceso mismo de fiscalización.

PROEMPLEO es el Programa que más funcionarios a honorarios aporta al Servicio (56). Si bien en el Servicio central solo hay 7 de estos funcionarios, su presencia en las Direcciones Regionales de suma importancia pues apoyan sus funciones, lo que es altamente valorado en un contexto de una gran carga de trabajo.

⁷⁷ El análisis organizacional contempló la realización de 15 entrevistas en profundidad: Subdirectora, todos los Jefes de Departamento, algunos profesionales seleccionados como informantes claves. Ellos coincidieron en definir las funciones explicitadas, como las más deficitarias en términos de personal



La contratación de funcionarios a honorarios aporta, mayoritariamente, personas de nivel profesional al Servicio. Esta situación es relevante al observar, como se expresó anteriormente, que funcionarios bajo esta modalidad de contrato son los que realizan los cambios que se están implementando en el Servicio. Por lo tanto, situaciones coyunturales como falta de presupuesto, cambio de directora, entre otros, podrían afectar negativamente esta estructura paralela de funcionarios a honorarios, en su mayoría profesionales.

También es importante destacar que el perfil mayoritario de funcionarios del Servicio, considerando la dotación efectiva, considera personas con menos de 5 años en el Servicio y pertenecientes al segmento etario "adulto joven".

Finalmente, desde la perspectiva de los directores regionales⁷⁸, existe una negativa evaluación de aspectos centrales relacionados con los recursos humanos, a saber:

- Sistemas de capacitación del personal (9 de 10 lo consideran insatisfactorio).
- Política de desarrollo de recursos humanos (8 de 10 lo consideran insatisfactorio).
- Número de personal disponible (8 de 10 lo consideran insatisfactorio).

7 EVALUACIÓN DE CAPACIDADES EN TECNOLÓGICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE LA INSTITUCIÓN.

7.1 Características de las instalaciones físicas, redes de datos y eléctrica.

El actual sistema de interconexión entre las unidades SENCE a nivel nacional, posee las tecnologías necesarias para dar un buen servicio a los usuarios, sin embargo, el hecho de que dichas conexiones no sean permanentemente monitoreadas, chequeadas y certificadas, constituye un factor de alto riesgo para todos los sistemas informáticos. Por esta razón, es que si bien coincidimos con el inicio de los procesos de certificación impulsados por el área informática, creemos que esta tarea debe contar con un nivel de carácter de urgencia y debe abarcar todas las redes del sistema.

En cuanto a las mallas de puntos de redes eléctricas y de señal, se hace necesario aunque menos urgente, la revisión total de las instalaciones, la certificación de la red de datos y la garantía de que la red eléctrica cumpla con los standard necesarios y que sea exclusiva para los equipos informáticos. La culminación de esta etapa deben ser los planos de toda la red y el certificado de su correcto funcionamiento.

Con relación al cambio de ubicación físico de la unidad de informática, sólo se puede decir que es una necesidad inmediata, ya que las actuales condiciones en que se desempeñan, conspiran contra los objetivos y el rol que les ha sido asignado.

⁷⁸ Este análisis se basa en la aplicación del Cuestionario para Directores Regionales realizado por DESUC en el marco de la presente evaluación.



7.2 Características y disponibilidad del hardware

En relación a los servidores, la calidad de varios de ellos está dada por el tipo de máquina y como se observó, estos son los que almacenan las bases y sitios más críticos del sistema. El cambio de arquitectura lógica que se está emprendiendo es una necesidad justificada, puesto que con el actual formato no hay posibilidad de crear las necesarias capas de acceso y seguridad. Su forma y diseño actual es fruto de un crecimiento no planificado.

Primeramente consideramos que la proporción de equipos actuales y proyectables (*) (incluidos Notebook), es adecuada respecto del total general de equipos (68%).

$$\frac{\text{Nº total de PC (actuales + proyectables)}}{\text{Numero total PC existentes}} \rightarrow \frac{233}{341} = 68 \%$$

(*) por equipos proyectables, se debe entender equipos cuya vida útil se proyecta a un plazo superior de 5 años, según la propia catalogación hecha por el personal informático.

Esto nos indica que el 68% de los equipos existentes es al menos adecuado para cumplir con los requerimientos actuales. Esta conclusión se puede obtener al determinar que cualquiera de las aplicaciones informáticas productivas, software de soporte, unidad periférica, o sistema de comunicación existentes, puede operar a toda capacidad en cualquiera de los equipos incluidos en este 68%.

Si además consideramos la cantidad de funcionarios total con que actualmente cuenta el SENCE y obtenemos en base al número y tipo de computadores existentes, incluyendo los Notebook, los siguientes índices:

$$\frac{\text{Nº total de PC (actuales + proyectables)}}{\text{Numero total funcionarios SENCE}} \rightarrow \frac{233}{421} = 55 \%$$

Esto nos dice que más del 55 % del número total de los funcionarios del Servicio, tienen asignados para sí un computador tecnológicamente apto para cumplir con los requerimientos actuales o futuros inmediatos.

El otro 45% de los funcionarios, conforme a la percepción de los entrevistados, no requiere de computadora o al menos no de manera permanente. Ante la eventualidad de que si lo necesitara, es altamente probable de que pueda acceder a ella con cualquier colega que si disponga y se la pueda compartir momentáneamente. Para respaldar esta percepción, se pueden citar dos estudios realizados por el consultor, respecto a este punto específico, en las Municipalidades de San Joaquín y Linares, en las que se concluyó que frente a la consulta de si necesitaba siempre, a veces o nunca de una computadora para realizar su trabajo, se obtuvieron en ambos casos, porcentajes bastante menores al 55% (el promedio para ambos estudio fue de 42%).



La Institución no requiere de manera intensiva la renovación o incorporación de nuevos equipos, y la actual política de que las nuevas compras, sólo se pueden justificar frente a la aprobación de nuevos proyectos que demuestren que así se requiere.

En cuanto a las impresoras, dado que desconocemos el sistema bajo el que están compartidas, sólo podemos opinar que nos parece correcto el hecho de que se disponga de un buen número (*) del tipo LÁSER respecto del total general de impresoras (un 34%), esto fundamentalmente por los bajos costos operacionales que ofrecen y por la calidad y velocidad de su impresión.

$$\frac{\text{Nº Impresoras Láser}}{\text{Número total Impresoras}} \rightarrow \frac{30}{87} = 34\%$$

(*) Esta percepción corresponde a la experiencia del consultor en otras instituciones donde por lo general se han observado proporciones menores.

Dado su menor costo de adquisición, es habitual que muchas instituciones privilegien la compra de impresoras del tipo injet, por sobre la tecnología láser. Sin embargo, tal como ya se mencionó, en el largo plazo, el menor costo operacional de estas últimas termina haciendo de ellas una mejor inversión. Conforme a lo manifestado por el área informática del Sence, hay plena conciencia de esta situación y la política será privilegiar la adquisición de impresoras con este tipo de tecnología

7.3 Software de plataforma y aplicaciones Back-Office

Independientemente de cuales sean las aplicaciones que se decida utilizar, un servicio público debe normalizar la cantidad de licencias que posee con respecto al número de computadoras en que están instaladas (siempre existe un margen que el mismo proveedor contempla), ya que de no hacerlo, se está expuesto a sanciones penales y de algún modo morales que deben evitarse.

En lo particular, nos parece que la intención del Servicio de estandarizar a sistemas operativos Windows 2000 y aplicaciones Office 97, es correcta, puesto que la actual versión del Office se encuentra plenamente operativa (y ya existen licencias de este).

7.4 Tipos y características de los software especializados

Las aplicaciones especializadas del SENCE, si bien cumplen con la función de apoyar la gestión del Servicio y la generación de los productos estratégicos, presentan las siguientes deficiencias técnicas:

- ⇒ Poseen una baja capacidad para proporcionar información e indicadores de gestión sobre el proceso de desarrollo y producción de los servicios y productos en forma rápida y oportuna.
- ⇒ Las Bases de Datos no se encuentran interrelacionadas, por lo que se dificulta la capacidad institucional de establecer vínculos entre los datos necesarios para el análisis y la supervisión de la gestión, la toma de decisiones y el cumplimiento de metas.



- ⇒ Las Direcciones Regionales, carecen de un sistema Intranet que les proporcione información sobre la marcha de la gestión y la generación de los productos y servicios generados por ellos mismos.
- ⇒ Se carece de bases de datos que cuente con información de caracterización de los diferentes clientes/beneficiarios/usuarios de los servicios y productos del Servicio.
- ⇒ Se carece de sistemas de información y/o conexión con los sistemas de información del SII y con la Tesorería General de República. Ello dificulta la capacidad institucional de abordar los procesos de pago de la Franquicia Tributaria y del uso de mecanismos asociados tales como el Mandato Irrevocable o la definición de los requisitos para optar a los diferentes subsidios, entre otros.

El Servicio ya ha realizado un diagnóstico de esas deficiencias y se encuentra en desarrollo la elaboración de un Plan Informático que abordará en forma planificada estos ámbitos temáticos.

7.5 Servicios Web

Entre las principales preocupaciones del área informática está la permanente mantención y mejora de los servicios y sistemas Web. Para los usuarios, los sitios y páginas Web del Sence, representan una oportunidad de acceder rápidamente a información que necesitan. Para el propio Servicio, representa una forma de retroalimentarse desde los usuarios y un ahorro en términos de atención de público y consultas en general. El tema Web tiene importancia estratégica en ámbitos tales como la cobertura y difusión de los productos y políticas de capacitación y empleo. Es adecuado que el Servicio haya destinado personal informático con dedicación exclusiva a su mantención y desarrollo incremental.

7.6 Políticas relacionadas a las tecnologías de información

En la actualidad, no existen políticas informáticas, de soporte, de insumos, ni similares. Esto atenta contra el crecimiento orgánico de las tecnologías de información como un todo al interior del SENCE. Los logros obtenidos en algunos temas, como por ejemplo el desarrollo WEB, han sido fruto de aciertos individuales o aislados que no representan la situación global actual.

Con la llegada de una nueva jefatura y con las nuevas atribuciones otorgadas a la unidad informática (hace pocos meses), se puede apreciar ya que son muchos los aspectos tecnológicos que están en evaluación y varios de ellos en modificación o corrección.

La determinación de políticas y standard es parte de las tareas que se están abordando. Este es un marco teórico fundamental en el desarrollo de la organización, ya que primeramente determina los roles que el departamento y su jefatura deben cumplir y segundo autoimpone algunos estándares que muchas veces la propia contingencia hace difícil de cumplir



D. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS DEL SENCE.

1. EVALUACIÓN DEL PRODUCTO ADMINISTRACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA.

a. Análisis de Eficacia.

Cobertura global

El producto Franquicia Tributaria (FT), es el más relevante en términos de gasto y cobertura del SENCE. Lo anterior, se refleja en el Cuadro 36, que muestra que en el período 1998 y el 2002 el gasto en este producto se incrementó en un 83% (de MM\$ 2002 58.920 a MM\$ 2002 107.775) y el número de capacitaciones franquiciadas creció en un 78 % (de 476.436 capacitaciones a 846.870). En tanto, en el gráfico 9, se verifica la importancia del producto Franquicia Tributaria como el principal instrumento SENCE para el financiamiento de la capacitación y la consiguiente cobertura en términos empresas beneficiadas y trabajadores capacitados.

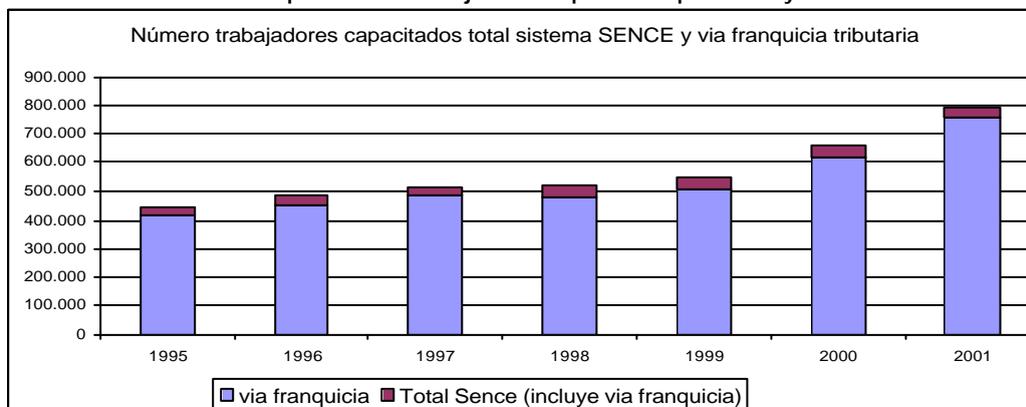
Cuadro N° 36: Cobertura de la Franquicia

	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Total (MM \$2002)	58.920,40	63.774,27	73.844,77	95.876,75	107.775,96
Número de capacitaciones franquiciadas por SENCE	476.436	504.436	620.235	756.080	846.870
Empresas que solicitaron el beneficio. (SII)	12.375	16.194	31.176	75.328	98.198
Fuerza de trabajo ocupada (INE)	5.432.360	5.404.480	5.381.470	5.479.400	5.531.260
Porcentaje de capacitados sobre FT ocupada	8,77	9,33	11,53	13,80	15,30
Fuerza de trabajo dependiente (INE)	4.014.630	4.151.970	4.181.410	4.361.560	4.414.930
Capacitados sobre FT dependiente	11,87	12,15	14,83	17,34	19,18
Número de empresas que liquidaron gastos por capacitación vía F.T.(SENCE)	14.169	17.686	32.505	81.790	110.703

Fuentes: Anuario estadístico SENCE , BGI, SII, INE.

Nota: Respecto de los datos de empresas que solicitan el beneficio (98.198, dato del SII) y aquellas que liquidaron gastos (110.703, dato del SENCE), se debe considerar la existencia de ciertos rezagos de un año a otro. Quienes solicitan son de un año, y parte de aquellos que liquidan, pueden venir del año anterior.

Gráfico N° 9: Comparación de trabajadores capacitados por vía FT y totales SENCE.



Fuente: SENCE



El cuadro 36, muestra otro indicador de eficacia, cual es el porcentaje de trabajadores dependientes que han sido capacitados por la vía de la Franquicia Tributaria (FT). Este, ha aumentado desde 1998 cuando era cercano a un 12% hasta casi duplicarse en el 2002 llegando a un 19,2%.

La mayor cobertura y masificación del programa de la FT ha sido un objetivo explícito del Servicio, y los datos avalan su cumplimiento. A fines de 1999, el SENCE estableció como meta lograr capacitar a 565.000 trabajadores vía Franquicia Tributaria para el año 2000, y logró una capacitación de 620.235 trabajadores. Esta expansión, fue promovida a través de la inversión realizada por el SENCE para informar sobre el sistema, que hasta antes del año 2000 era significativamente menos conocido. No obstante lo anterior, el aumento de cobertura no necesariamente significa un aumento del beneficio social, puesto que en definitiva, el beneficio social depende de quienes son los beneficiados por el Programa y si el Programa efectivamente incrementa la productividad laboral.

Región y sexo

El cuadro N° 37, muestra otros indicadores de eficacia, considerando la distribución de beneficiarios por región y sexo, y su porcentaje de crecimiento anual para el período 1998-2002.

Cuadro N° 37
Capacitación por Franquicia según región y género

Región	Participantes			% Benefic. por Región	% Empleo por Región	Crec. Anual Beneficiarios 98-2002	% de Mujeres
	Hombres	Mujeres	Total				
I	17.803	5389	23.192	2,74%	2,73%	4,9	23,24%
II	49.190	7216	56.406	6,66%	3,00%	12,5	12,79%
III	14.824	2638	17.462	2,06%	1,87%	6,6	15,11%
IV	17.051	6060	23.111	2,73%	3,55%	14,1	26,22%
V	47.232	23241	70.473	8,32%	9,27%	11,1	32,98%
VI	33.804	9269	43.073	5,09%	4,83%	21,3	21,52%
VII	21.433	13169	34.602	4,09%	5,50%	29,0	38,06%
VIII	50.535	19669	70.204	8,29%	11,62%	8,6	28,02%
IX	16.083	10212	26.295	3,10%	5,78%	35,9	38,84%
X	29.943	15560	45.503	5,37%	6,80%	17,0	34,20%
XI	1.930	1057	2.987	0,35%	0,72%	7,1	35,39%
XII	6.996	2874	9.870	1,17%	1,15%	7,0	29,12%
RM	285489	138203	423.692	50,03%	43,17%	10,2	32,62%
Total	592.313	254.557	846.870	100,00%	100,00%	11,9	30,06%

Fuente: SENCE

En estas cifras se aprecia una importante centralización de la Franquicia Tributaria (FT). A nivel país, y respecto del número de personas capacitadas, el Programa se centró en un 50% en la Región Metropolitana, es decir, la mitad de las personas capacitadas en todo el país, seguida muy lejanamente por la V y la VIII con un 8% aproximado cada una. Esta centralización, no puede explicarse exclusivamente por la relativa importancia de la Región Metropolitana como empleador, pues las cifras de participación en el número de beneficiarios de la FT, van más allá de lo que sugiere la participación del empleo de la región, la que llega a un 43%. Como hipótesis, en parte, la composición industrial, y en particular, la orientación a los servicios, podrían explicar la centralización constatada. En efecto, la participación del empleo industrial y del comercio y servicios de la Región Metropolitana en el empleo del país supera, aunque levemente, el 50%. Sin embargo, es posible que



existan otros factores que incidan en esta concentración, en la línea de ventajas de centralización geográfica, por la vía de economías de densidad. De cualquier forma, el crecimiento regional en el período difiere notablemente, pudiendo deberse a diversas causas, entre otras: (a) diferencias en la gestión SENCE a niveles regionales, (b) diferencias en la gestión de los operadores intermediarios del sistema por región, (c) diferencias en el interés, grado de información y demanda del subsidio por parte de las empresas de cada región.

En cuanto a la cobertura según sexo, la proporción de mujeres beneficiarias representó al año 2002 un 30,1% y la de hombres un 69,9% hombres. Estas proporciones, son cercanas a la que se observan en el empleo nacional, y por tanto a nivel global no se observa un sesgo o barrera a la capacitación femenina.

Categoría ocupacional

El Cuadro 38 muestra otro indicador de cobertura, cual es la distribución de la capacitación por Franquicia tributaria según los niveles de la pirámide ocupacional. En este cuadro, se observa una alta participación de los niveles altos de la pirámide ejecutiva. En efecto, al año 2002 los participantes (personas capacitadas), de nivel Ejecutivo y Profesional representan aproximadamente un 20% del total de beneficiarios de acciones de capacitación (cursos que se llevaron a cabo), en circunstancias que esos niveles representan menos de un 15% de la ocupación (INE). Llama por cierto la atención la baja participación de los trabajadores semi y no calificados, puesto que es en ese sector donde debiera esperarse un mayor foco capacitador. De cualquier forma, estos antecedentes deben ser considerados con cautela, toda vez que se trata de una auto clasificación⁷⁹, que puede contener errores de validez.

Cuadro N° 38: Estadísticas Franquicia Tributaria según Nivel ocupacional, años 1999 y 2002

	Inversión M\$ 2002			N° PARTICIPANTES	N° EMPRESAS	N° CURSOS o ACCIONES	N° HORAS
	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL				
1999							
Ejecutivos	38%	62%	2.948.006	22.228	3.525	9.266	587.633
Profesionales	49%	51%	10.121.128	91.727	6.008	27.975	2.624.467
Mandos Medios	56%	44%	4.972.340	49.199	3.426	15.897	1.216.443
Administrativos	84%	16%	14.800.136	152.860	8.634	39.115	4.132.812
Calificado	85%	15%	12.214.288	151.933	5.737	26.638	3.731.705
Semi Calificado	95%	5%	1.988.425	24.457	2.686	5.851	654.506
No Calificado	95%	5%	749.169	12.043	829	2.106	289.687
2002							
Ejecutivos	64%	36%	6.080.158	48.427	10.974	20.481	1.528.583
Profesionales	58%	42%	15.058.764	130.511	14.105	44.514	4.138.590
Mandos Medios	62%	38%	6.440.749	60.439	7.230	22.815	1.701.219
Administrativos	87%	13%	26.485.454	254.357	30.866	79.221	7.607.833
Calificado	88%	12%	27.118.296	245.079	41.439	79.217	8.328.920
Semi Calificado	96%	4%	8.620.452	69.721	19.885	28.128	2.703.683
No Calificado	97%	3%	5.920.274	38.331	14.052	18.036	1.829.232

Fuente: SENCE

⁷⁹ Datos que proporciona el solicitante del subsidio (empresa o intermediador).



En cuanto a la evolución, el nivel de participantes ejecutivos se ha más que duplicado entre los años 1999 y 2002 y los aportes se han invertido durante estos años, es decir en el 1999 para los ejecutivos el Fisco aportaba un 38% del gasto en su capacitación vía Franquicia Tributaria, y en el 2002 aporta un 64% de los gastos. Ello ocurre en menor medida para el resto de los niveles ocupacionales.

Tamaño de Empresa⁸⁰

Como se ha mencionado con anterioridad, la utilización de la FT ha experimentado una significativa expansión en los últimos años. A nivel de las empresas, la cifra de 12.375 unidades que solicitaban el beneficio tributario en 1998, se multiplicó prácticamente por siete al 2002 (98.198 empresas). Las tasas de incorporación fueron particularmente fuertes en los años 2001 y 2002 (Cuadro N° 39).

Cuadro N° 39: Utilización de la Franquicia Tributaria por empresas. Período 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Empresas que solicitaron el beneficio al Servicio de Impuestos Internos	12.375	16.194	31.176	75.328	98.198
Variación (%) anual	---	+31%	+93%	+142%	+30%

Fuente: S.I.I. 2003

El cuadro N° 40, presenta información que permite, para el año 2002, contar con una estimación respecto de cómo se distribuye el uso de la FT según tamaño de la empresa⁸¹. Se constata en él que la microempresa concentra el 79 % de las solicitudes del beneficio, la pequeña empresa el 13 %, y las medianas y grandes empresas el 8%. Así, se observa que la FT, desde el punto de vista de la solicitud del beneficio, está llegando fuertemente a la micro y pequeña empresa. A su vez, la información revela que particularmente en el segmento de la micro empresa el uso del beneficio ha implicado recurrir al mecanismo del Mandato⁸² para financiar la capacitación (un 74% de las micro empresas que solicitaron el crédito, utilizaron el mandato).

Cuadro N° 40: Número de Empresas que Solicitaron Franquicia Tributaria según tamaño de empresa (2002).

Tipo Empresa	Solicitaron Crédito	Informados por Sence	Con Mandato	Sin Mandato
Micro Empresa	77.000	74.360	56.991	20.009
Pequeña Empresa	12.591	12.293	4.389	8.202
Mediana Empresa	4.247	4.212	209	4.038
Gran Empresa	3.869	3.853	18	3.851

Fuente: SII AT 2002

⁸⁰ Las cifras totales de empresas que solicitaron crédito de acuerdo a la fuente SII de los cuadros N° 39 y N° 40, presentan una leve variación debido a que los datos corresponden a reportes estadísticos de distinto año (2002 y 2003).

⁸¹ El criterio usado por el Servicio de Impuestos Internos para la clasificación del tamaño de las empresas es el siguiente:

- Micro Empresa : Ventas anuales entre 0 UF y 2.400 UF
- Pequeña Empresa : Ventas anuales entre 2.401 UF y 25.000 UF
- Mediana Empresa : Ventas anuales entre 25.001 UF y 100.000 UF
- Grandes Empresas : Ventas anuales superiores a 100.000 UF

⁸² El mandato es un contrato por el cual una empresa que utiliza la Franquicia Tributaria, cede a un tercero (Banco, OTIC, OTEC, otro) el cobro del beneficio tributario al año siguiente, a cambio de la entrega del financiamiento inmediato de las acciones de capacitación por parte del referido tercero.



Como se observará en el Cuadro 41, el incremento del uso de la FT en el segmento de Micro empresas ha sido un proceso. En efecto, la tasa de utilización, medida como el monto del crédito tributario que las empresas declaran por concepto de gasto de capacitación sobre el gasto total en remuneraciones, pasó de un 16,7% en el año 1999 a un 44,5% en el 2001 en las microempresas. En las empresas de mayor tamaño relativo, la utilización de la Franquicia Tributaria ha aumentado menos fuertemente como lo podemos ver en el cuadro N° 40.

Cuadro N° 41
Tasa de utilización de la Franquicia Tributaria por tamaño de empresa

Tamaño de Empresa	1999	2000	2001
Micro Empresas	16,7%	33,4%	44,5%
Pequeñas	0,8%	0,9%	1,2%
Medianas	0,5%	0,5%	0,6%
Grandes	0,6%	0,6%	0,6%
Totales	0,6%	0,7%	0,9%

Fuente: SENCE

En este mismo orden de cosas, el cuadro N° 42 muestra información sobre el tamaño de las acciones o cursos de capacitación por empresa, lo que puede estar reflejando el tamaño relativo de las empresas que usan el beneficio. Este cuadro muestra que la mayor parte de las acciones de capacitación se toman por personas naturales (con toda probabilidad Micro empresas), y no sorprendentemente, ellas tienen que ver con acciones que involucran a un solo empleado (participante). Sin embargo, ello también ocurre a nivel de las personas jurídicas, lo que podría estar reflejando acciones de iniciativa individual, perfectamente internalizadas por los beneficiarios, en lugar de acciones planificadas a nivel de la empresa y que son las que presumiblemente, por las externalidades que pueden producir, las que pretende cubrir el subsidio estatal.

Cuadro N° 42
Número de Empresas que utilizan la Franquicia Tributaria según tamaño y naturaleza jurídica
Periodo 2000-2003 (empleadores clasificados según número de empleados y naturaleza jurídica)

	2000	2001	2002	2003
Pers. Naturales				
1 Empleado	2.578	10.316	46.554	62.418
2 Empleados	511	1.527	3.790	6.805
3 Empleados	234	560	1.510	2.277
4 Empleados	195	356	867	1.158
5 Empleados	131	254	609	790
6 y + Empleados	926	1.278	2.602	3.414
	4.575	14.291	55.932	76.862
Pers. Jurídicas				
1 Empleado	829	1.385	3.111	3.688
2 Empleados	524	1.512	1.211	1.720
3 Empleados	403	1.629	873	1.182
4 Empleados	367	1.832	645	866
5 Empleados	316	1.740	590	717
6 y +	8.429	9.623	11.512	12.604
Total	10.868	17.721	17.942	20.777

Fuente: SII



Como muestra el Cuadro 43, una gran proporción (54,7 % en el 2003) de los empleadores personas naturales a que están solicitando el subsidio FT sólo pagan 1 mes al año de cotizaciones previsionales al beneficiario de la capacitación. Si bien esto no transgrede la normativa, a todas luces 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, lo que idealmente implica una situación de mayor estabilidad y permanencia del personal. A su vez, esta situación plantea la interrogante de en qué medida se está usando el beneficio en forma irregular y eventualmente dolosa.

**Cuadro N° 43: Tipo de Empleador (persona natural, persona jurídica)
 y número de empleados que involucra la utilización de la Franquicia Tributaria. (Años 2002-2003)**

Empleador P. Naturales	AT2002		AT2003	
	Total Empleadores	Empleadores Pagan 1 Mes de cotizaciones previsionales.	Total Empleadores	Empleadores Pagan 1 Mes de cotizaciones previsionales.
1 Empleado	46,554	25,244	62,418	39,351
2 Empleados	3,790	613	6,805	1,832
3 Empleados	1,510	35	2,277	352
4 Empleados	867	10	1,158	132
5 Empleados	609	5	790	67
6 Empleados y más	2,602	6	3,414	333
	55,932	25,913	76,862	42,067

Empleador P. Jurídicas	AT2002		AT2003	
	Total Empleadores	Empleadores Pagan 1 Mes de cotizaciones previsionales.	Total Empleadores	Empleadores Pagan 1 Mes de cotizaciones previsionales.
1 Empleado	3,111	485	3,688	3,356
2 Empleados	1,211	32	1,720	1,175
3 Empleados	873	3	1,182	626
4 Empleados	645	3	866	423
5 Empleados	590	1	717	322
6 Empleados y más	11,512	5	12,604	2,955
	17,942	529	20,777	8,857

Fuente: SII

En consonancia con el proceso de expansión del uso de la FT en el segmento de pequeñas y micro empresas, el Cuadro 44, muestra que también se ha incrementado el gasto destinado a empresas pequeñas que por lo reducido de sus ventas, utilizan la capacitación hasta las 13 UTM. La evolución en los últimos cuatro años es muy importante, en cuanto a que han ido incrementando su participación en el tiempo. Desde en año 1999 al 2002 se ha incrementado más que sustancialmente la participación pasando de ser un 5,7% a un 34%.



Cuadro N° 44
Empresas con capacitación hasta 13UTM (M\$ 2002)

Año	TOTAL	Hasta 13UTM	% del total en Gasto en FT
1999	46.786,74	2.656,81	5,68%
2000	59.091,23	7.048,34	11,90%
2001	81.974,89	22.550,45	27,50%
2002	93.574,85	31.966,71	34,20%

Fuente: SENCE

Impacto

El producto Franquicia Tributaria posee como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y la productividad de la empresa, lo que sin embargo no se define claramente. Ello no es raro, toda vez que el concepto económico de productividad suele ser difuso, tendiéndose a confundir elementos de productividad media y marginal del trabajo y más aún, el concepto de productividad total de factores.

Idealmente para evaluar el Programa se requeriría verificar qué ocurriría con los salarios de las personas que fueron capacitadas si el mismo nivel de empleo se mantuviera. Ello correspondería a evaluar la productividad. Esto, sin embargo, no es posible. El empleo y las remuneraciones se mueven conjuntamente, y lo típico de observar es que las remuneraciones suben con un rezago en el tiempo, lo que hace difícil aislar los efectos.

Las estimaciones de medición de impacto de la Franquicia Tributaria (FT) disponibles en el SENCE, las ha realizado GEO Consultores⁸³ y como la mayoría de las estimaciones que emergen de evaluaciones realizadas sin que se hayan definido adecuadamente grupos de control, es decir un grupo de semejantes características con quien comparar los resultados del tratamiento (capacitación), están sujetas a críticas. En este estudio, se utiliza la metodología de "diferencias en diferencias", de modo de aislar algunos efectos que persisten cuando no se dispone de reales grupos de control. Básicamente, la metodología consiste en calcular el diferencial de salario entre un grupo de trabajadores capacitados y otro que no lo fue.

Los datos que reporta el mencionado estudio indican que para una de las especificaciones del modelo, existiría un diferencial de salarios significativo a favor de quienes recibieron capacitación. Sin embargo, cuando el diferencial es significativo, el valor económico del diferencial no excede el 1%. Ello, por cierto, puede estar escondiendo una mala definición del grupo de control, pero para ese resultado, no cabe otra interpretación. Asimismo, aunque el estudio concluye que las mujeres tendrían un retorno a la capacitación de un 8,9% mayor que los hombres, este resultado tampoco es significativo desde un punto de vista estadístico.

⁸³ GEO Consultores, (2000), "Evaluación económica de la Franquicia Tributaria para la inversión en capacitación en la empresa", Abril.



Aunque la conclusión del estudio es que desde el punto de vista social el Programa sería ampliamente rentable, con un valor presente neto (con una tasa de descuento de 12%) del orden de \$500.000 por trabajador capacitado, ello no se condice en absoluto con los datos primarios recogidos y la no significancia de las estimaciones anteriores del estudio. En otros términos, contrario a las conclusiones de dicho estudio, los datos del mismo no apoyan la hipótesis que existe un efecto significativo de la capacitación en los salarios. Por su parte, como tampoco existe una evaluación del efecto de la capacitación sobre el empleo, no se puede concluir, en base de la información disponible obtenida de datos secundarios que el Programa tenga un efecto claro en la productividad de los trabajadores.

b. Análisis de Calidad.

El producto Franquicia Tributaria, no cuenta con estudios de calidad y satisfacción de usuarios (empresas, trabajadores).

Un indicador puntual disponible, señala que el tiempo que toma el proceso de acreditación de los cursos ha sido mejorado notablemente a partir del año 1999, y en la actualidad el 100% de las solicitudes de acreditaciones de cursos solicitadas al SENCE se tramitan en menos de 12 días (Cuadro 45).

Cuadro N° 45
Tiempo de tramitación de cursos Franquicia Tributaria.

	1998	1999	2000	2001	2002
% solicitudes tramitadas < 12 días	21	80	100	100	100

Fuente: SENCE

Es importante señalar que la medición de la calidad del producto, cobra especial relevancia en el caso de la FT, dados los recursos fiscales involucrados para su ejecución y la importancia estratégica para el desarrollo económico y social del país. En tal sentido, resulta relevante contar con procesos de medición y aseguramiento de la calidad referidos a diversos aspectos de la gestión y provisión del producto, principalmente:

- **Certificación de Calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC):** proceso que se encuentra en una primera etapa de desarrollo, habiéndose elaborado la norma NCh 2728, para implementar un sistema que permita mejorar los estándares de calidad de las instituciones que ofrecen capacitación y asegurar la calidad de la oferta de capacitación a los usuarios del sistema. Esta norma, fue desarrollada por el Instituto Nacional de Normalización (INN), y a Mayo del 2003, 218 OTEC se han sometido voluntariamente a esta certificación, que se encuentra en etapa piloto.
- **Certificación ex - ante de calidad de los cursos:** Existente en la actualidad a través de la acreditación SENCE. No se cuenta con evaluaciones de calidad de este sistema.
- **Certificación ex - post de calidad de los cursos:** Actualmente no existe un sistema operando, y en el marco del Programa Chile Califica se está elaborando un diseño para un



sistema de certificación de competencias laborales que cumpliría un rol directamente funcional en este aspecto.

- **Medición de satisfacción de usuarios empresas y trabajadores:** Actualmente no existe un sistema que opere para estos fines.

c. Análisis de Eficiencia.

La eficiencia siempre debe considerarse respecto de los logros obtenidos, de la calidad y del impacto. No se trata de evaluar sólo el costo, pero sin duda, hay al menos dos indicadores de costo que, con los datos disponibles, resultan naturales de computar, pues dan una idea del esfuerzo monetario en el que se incurre por cada acción tomada. Estos son, el gasto medio por beneficiario, y un segundo, menos directo, el gasto medio por empresa. El primero indica cuanto cuesta, en promedio, realizar una acción de capacitación. El segundo, da una idea de cuan concentradas están dichas prestaciones:

Cuadro N° 46
Gasto por Beneficiario y por Empresa

	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Total (MM\$ del 2002) (1)	58.920,40	63.774,27	73.844,77	95.876,75	107.775,96
Beneficiarios (2)	476.431	504.436	620.235	756.080	846.870
Empresas (3)	14.169	17.686	32.505	81.790	110.703
Gasto por Beneficiario (1)/(2)	123.670	126.427	119.059	126.808	127.264
Gasto por Empresa (1)/(3)	4.158.402	3.605.918	2.271.797	1.172.231	973.560
N° promedio de beneficiarios por empresa (2)/(3)	33,6	28,5	19,1	9,2	7,7

Fuente: Sence

El cuadro 46 muestra que el gasto total por beneficiario (que incluye el público y el privado) prácticamente se ha mantenido (incremento del 3% aprox. en el período). En cuanto al gasto promedio por empresa, éste ha ido disminuyendo considerablemente, lo que se debe al fuerte aumento de las empresas participantes, y coherentemente con lo planteado más arriba, al menor tamaño de las mismas. En este mismo cuadro, se observa que el gasto por hora de capacitación está en el orden de los \$ 3.600 y que disminuyó en un 15% entre el año 2000 y el 2002. Cabe señalar, que si esta cifra se compara con el valor hora de capacitación promedio del producto Programas Sociales, vemos que es sustancialmente inferior al mismo. En efecto, el valor promedio que alcanzó el valor hora de capacitación de los Programas Sociales (ver cuadro N° 61 del presente Informe), es de \$24.062. Debemos indicar que en el caso de los Programas Sociales, se trata de acciones de capacitación de una duración promedio de 220 horas, en tanto, la duración promedio de la acciones de capacitación vía Franquicia Tributaria, bordea las 109 horas⁸⁴.

Otros indicadores de eficiencia del producto dicen relación con el porcentaje de utilización de la FT, medido por la proporción de contribuyentes que habiendo desarrollado el proceso a través del

⁸⁴ Según Anuario SENCE 2002 cuadro N° 11.



SENCE luego solicitan el beneficio tributario, y la relación entre el monto solicitado por los contribuyentes al Servicio de Impuestos Internos (SII) y lo contabilizado por SENCE (Cuadro N° 47).

Cuadro N° 47
Utilización del beneficio tributario, según relación de empresas atendidas por SENCE y empresas que solicitan el beneficio tributario al SII.

		AT1999	AT2000	AT2001	AT2002	AT2003
N° de Contribuyentes que solicitan beneficio	N°	12,375	16,194	31,176	75,328	98,198
N° de informados por Sence	N°	14,168	18,721	36,788	83,442	107,593
% Utilización	N°	87.3%	86.5%	84.7%	90.3%	91.3%
		AT1999	AT2000	AT2001	AT2002	AT2003
Monto solicitado por Contribuyentes MM\$	MM\$	33,991	37,827	49,374	71,395	84,534
Monto informado por Sence MM\$	MM\$	37,992	42,848	56,115	76,515	91,783
% Utilización	MM\$	89.5%	88.3%	88.0%	93.3%	92.1%

Fuente: SII.

Se observa que alrededor del 90 % de contribuyentes (empresas) que realizan capacitaciones tramitadas por SENCE en el marco de la FT, finalmente solicitan el beneficio tributario ante el Servicio de Impuestos Internos.

Finalmente, en otro indicador de eficiencia, se constata que el porcentaje de contribuyentes impugnados por el Servicio de Impuestos Internos y cuyas solicitudes son observadas asciende al 48 % en el año 2003, lo que revela una cifra preocupante en cuanto a la adecuada utilización del beneficio (Cuadro 48)⁸⁵.

Cuadro N° 48
Contribuyentes con solicitudes de beneficios de la Franquicia Tributaria, impugnados por el Servicio de Impuestos Internos.

AÑO	N° Contribuyentes Impugnados por Franquicia Tributaria Capacitación (1)	N° de Contribuyentes que solicitan beneficio (2)	(1)/(2)
A.T. 2002	12,670	75,328	17%
A.T. 2003	46,846	98,198	48%

Fuente: SII.

d. Análisis de Economía de la Franquicia Tributaria

En términos porcentuales, 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.

⁸⁵ De acuerdo a antecedentes aportados por el SENCE, el indicador de impugnaciones debe ser considerado con cautela pues frente al crecimiento experimentado en el número de empresas y trabajadores, y la alta correlación con empresarios unipersonales y uso de Mandato, el SII tomó medidas especiales de control durante la operación renta 2003; se retuvieron las devoluciones a un número significativo de contribuyentes, hasta que éstos ratificaran determinada información. No existe aún un juicio definitivo sobre si estos contribuyentes utilizaron o no adecuadamente el beneficio de la franquicia tributaria, o si cometieron faltas que ameriten sanciones.



En el Cuadro 49, destaca el hecho que el mayor aumento del gasto en la Franquicia Tributaria 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. No se posee el dato desagregado de gasto público / privado por tamaño de empresa. No obstante, más adelante analiza la distribución por tramo de financiamiento público.

Cuadro N° 49
Aporte público y privado en gasto de la Franquicia Tributaria . MM\$ 2002.

AÑO	GASTO PÚBLICO	GASTO PRIVADO	GASTO TOTAL	% COFINANCIAMIENTO PRIVADO
1998	42.546,07	16.374,33	58.920,40	28%
1999	46.768,74	17.005,53	63.774,27	27%
2000	59.091,23	14.753,54	73.844,77	20%
2001	81.974,89	13.892,86	95.867,75	14%
2002	93.574,85	14.201,11	107.775,96	13%

Fuente: SENCE.

Si se examinan las cifras para el año 2002 (Cuadro N° 50), se constatan diversos hechos:

- Un 93% del gasto del Estado en FT, se destina a financiar las capacitaciones a trabajadores con rentas inferiores a las 25 UTM mes (\$ 734.725 a Dic de 2002). Cabe señalar, sin embargo que la remuneración definida como tope para subsidiar el 100% de la capacitación es de un monto relativamente elevado y no apunta a focalizar en el segmento de rentas más bajas.
- El gasto privado se distribuye en forma relativamente equitativa según los tramos de remuneraciones (40% en el tramo intermedio, 31% en el tramo de rentas más bajas y 29% en el tramo de rentas superiores a 50 UTM mes), y siempre supera el porcentaje mínimo a cofinanciar.

Cuadro N° 50
Gasto público y privado en Franquicia Tributaria. Año 2002. MM \$

TRAMO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO	GASTO PUBLICO MM\$	% fila	% col	GASTO PRIVADO MM\$	% fila	% col	TOTAL
15 % (remuneración superior a 50 UTM mes)	448,71	8%	1%	5,216,72	92%	29%	5,665,43
50% (remuneración entre 25 y 50 UTM mes)	3,766,67	34%	5%	7,316,66	66%	40%	11,083,33
100% (remuneración inferior a 25 UTM mes)	73,271,26	93%	94%	5,704,09	6%	31%	78,975,35
TOTAL	77,486,64	--	100%	18,237,47	--	100%	95,724,11

Fuente: SENCE. Dpto. de Informática



A su vez, el cuadro N° 51, muestra, para el año 2000, el esfuerzo de inversión en los sectores en los que se ha producido la capacitación y el porcentaje de cofinanciamiento privado (lo que también puede asociarse con la relevancia y pertinencia de la misma, al menos desde la perspectiva del sector privado). Como se puede apreciar, hay cuatro áreas que dan cuenta de la mayor parte de la capacitación, cuales son la Administración, con un 32% de los beneficiarios, Computación e Informática, con un 14%; Ciencias y Técnicas Aplicadas, con un 9,7% y Servicios, con un 8,7%. Estos sectores, aunque muestran porcentajes potenciales de cofinanciamiento privado mayores a la media, están lejos de ser los que más cofinancian las acciones de capacitación.

Cuadro N° 51
Áreas de Capacitación y Co- financiamiento año 2002

Áreas de capacitación	Empresas		Beneficiarios		Inversión			% cofinanc. privado
	N°	participac.	N°	participac.	Pública (En mill. de \$)	Privada (En mill. de \$)	Total (En mill. de \$)	
Administración	27.127	19,48%	264.121	31,19%	19.662,40	6.547,03	26.209,44	24,98%
Agricultura	2.929	2,10%	10.542	1,24%	1.126,92	100,83	1.227,76	8,21%
Agropecuario	1.651	1,19%	2.405	0,28%	562,63	11,62	574,25	2,02%
Alimentación, Gastronomía	4.081	2,93%	29.261	3,46%	2.067,19	92,16	2.159,35	4,27%
Artes, Artesanía y Gráfica	659	0,47%	2.513	0,30%	327,51	23,66	351,17	6,74%
Ciencias y Técnicas Aplicadas	4.341	3,12%	82.177	9,70%	4.051,30	1.370,04	5.421,34	25,27%
Comercio y Servicios Financieros	1.812	1,30%	22.173	2,62%	1.399,71	432,96	1.832,67	23,62%
Computación e Informática	38.732	27,81%	116.751	13,79%	16.832,88	2.767,47	19.600,35	14,12%
Construcción	1.210	0,87%	10.804	1,28%	1.206,66	174,14	1.380,79	12,61%
Ecología	398	0,29%	2.558	0,30%	157,71	113,92	271,63	41,94%
Educación y Capacitación	2.072	1,49%	46.410	5,48%	2.653,62	401,12	3.054,75	13,13%
Electricidad y Electrónica	1.280	0,92%	9.608	1,13%	1.045,79	498,33	1.544,11	32,27%
Energía Nuclear	78	0,06%	469	0,06%	34,34	20,13	54,47	36,96%
Especies Acuáticas	121	0,09%	1.704	0,20%	97,97	17,48	115,44	15,14%
Forestal	259	0,19%	2.834	0,33%	163,36	30,8	194,16	15,86%
Idiomas y Comunicación	6.190	4,44%	45.345	5,35%	4.506,04	2.962,78	7.468,82	39,67%
Mecánica Automotriz	4.371	3,14%	9.222	1,09%	1.768,13	138,71	1.906,84	7,27%
Mecánica Industrial	601	0,43%	6.561	0,77%	552,44	370,25	922,69	40,13%
Minería	183	0,13%	8.235	0,97%	510,82	548,24	1.059,05	51,77%
Procesos Industriales	2.203	1,58%	11.991	1,42%	1.309,77	320,44	1.630,22	19,66%
Salud, Nutrición y Dietética	1.281	0,92%	23.909	2,82%	1.293,46	186,73	1.480,19	12,62%
Servicio a las Personas	4.627	3,32%	73.878	8,72%	4.657,64	477,57	5.135,21	9,30%
Transporte y Telecomunicaciones	33.075	23,75%	63.231	7,47%	11.459,61	613,65	12.073,26	5,08%
Nivelación de Estudios	6	0,00%	168	0,02%	37,75	16,12	53,87	29,92%
Total	139.287		846.870		77.486	18.236	95.722	19,05%

Fuente: Anuario estadístico SENCE

En un nivel de mayor agregación y respecto de la evolución en los últimos años, el cuadro 48 muestra que entre los años 1999 y 2002 el aporte privado en el año 1999 fue en promedio de un 29,2%. Para el nivel de inversión de 1999, donde más aportó el sector privado fue en Minas, Petróleo y Canteras, con un 55% del total de la inversión. Ello se mantuvo el año 2002, con un aporte de un 57% del total para estas actividades. Sin embargo en el 2002 el aporte promedio del sector privado disminuyó a un 22,3%. En el sector de la agricultura el sector público aporta la mayoría de los dineros con un 82% en el 1999 y un 92% en el 2002. En el 2002 otras actividades ampliamente beneficiadas con el aporte del sector público son las de Comercio, Construcción y Transporte, donde éste aportó un 89% del presupuesto. Por último, y en relación con el gasto total, el Comercio es la actividad donde, en el 2002, se destinaron más recursos; un 22,8% del total.



Cuadro N° 52
Aporte público y privado en la Franquicia Tributaria. Nivel de gasto por sector años 1999 y 2002, en M\$ del 2002

1999	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL
Agricultura, Servicios, Agrícolas, Caza, Silvicultura	82%	18%	1.856.487
Minas, Petróleo y Canteras	45%	55%	2.766.974
Industrias Manufactureras	72%	28%	9.581.129
Electricidad, Gas Y Agua	57%	43%	1.260.262
Construcción	85%	15%	2.219.449
Comercio	78%	22%	7.389.429
Transporte	69%	31%	3.554.254
Finanzas, Seguros, Bs. Inmuebles, Ss. Técnicos y Profes.	66%	34%	9.252.214
Ss. Estatales, Sociales, Personales e Internacionales	82%	18%	5.467.397
Actividades No Especificadas Y Otras	72%	28%	4.445.896
2002	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL
Agricultura, Servicios, Agrícolas, Caza, Silvicultura	92%	8%	7.037.519
Minas, Petróleo Y Canteras	43%	57%	5.629.156
Industrias Manufactureras	75%	25%	12.595.774
Electricidad, Gas Y Agua	63%	37%	1.353.994
Construcción	89%	11%	4.364.094
Comercio	89%	11%	21.696.354
Transporte	87%	13%	10.287.086
Finanzas, Seguros, Bs. Inmuebles y Ss Técnicos y Profes.	69%	31%	10.482.082
Ss Estatales, Sociales, Personales E Internacionales	86%	14%	10.619.844
Actividades No Especificadas Y Otras	84%	16%	11.266.075

Fuente: SENCE



2. EVALUACIÓN DEL PRODUCTO CAPACITACIÓN EN EMPRESAS

El Producto incluye 2 Programas:

1. Programa MYPE Foncap: Entrega de Subsidios para Capacitación en Micro y Pequeñas Empresas
2. Programa Planes de Aprendizaje

2.1 PROGRAMA MYPE FONCAP: ENTREGA DE SUBSIDIOS PARA CAPACITACIÓN EN MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS.

2.1.1 Análisis de Eficacia

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.

En el tiempo, la cobertura del Programa ha decrecido considerablemente (Cuadro 53).

Cuadro N° 53
Cobertura Programa MYPE FONCAP 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	Variación 1998/2000
Personas capacitadas	11.461	10.820	5.173	5.475	3.284	-71%
Empresas participantes	3.081	6.071	2.716	3.362	2.772	-10%

Fuente: SENCE

El Cuadro N° 54, muestra que el 42,6% de la población capacitada por el Programa de subsidio directo a las MYPES en el año 2002, fueron de sexo femenino, lo que indica una incorporación relevante de la mujer en el Programa. También se aprecia de este cuadro una menor centralización de los subsidios hacia la Región Metropolitana. De hecho, el porcentaje del gasto en dicha región es sustancialmente menor a la que le correspondería, de existir una proporcionalidad respecto al empleo y actividad.

Si bien una menor centralización de los recursos pudiera ser considerada buena, es llamativa la concentración de los subsidios en las regiones V (Valparaíso) y VII (Maule), que agrupan un 71 % de los beneficiarios del año 2002. Una probable causa de estas notables diferencias entre regiones está en la opción del Servicio de priorizar determinadas regiones en ciertos años, considerando sobre todo que la magnitud del Programa es pequeña.



Cuadro N° 54
Cobertura Programa MYPE FONCAP 2002

Regiones	Empresas N°	Acciones*	Horas N°	Participantes		
				Hombres (n°)	Mujeres (n°)	Total
I Tarapacá	66	72	6,875	46	53	99
II Antofagasta	1	1	119	1	-	1
III Atacama	114	114	11,531	79	65	144
IV Coquimbo	34	34	3,039	21	15	36
V Valparaíso	1,203	1,209	121,287	868	489	1,357
VI L. B. O'Higgins	37	37	4,538	20	18	38
VII Maule	755	755	114,969	501	399	900
VIII Bío-Bío	42	42	3,250	22	30	52
IX Araucanía	49	49	6,512	28	29	57
X Los Lagos	9	10	911	17	4	21
XI Aysén	-	-	-	-	-	-
XII Magallanes	-	-	-	-	-	-
XIII Metropolitana	462	462	72,955	283	296	579
Total	2,772	2,785	345,986	1,886	1,398	3,284

Fuente: SENCE, Año 2002

*Un participante puede asistir a varios cursos, por lo las acciones pueden superar a los participantes.

El Cuadro 55 entrega información que revela 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%).

Cabe señalar que otra fuente⁸⁶, estimó a través de una muestra que un 93% de los beneficiarios del Programa eran dueños de la empresa, y que a su vez en este grupo un 41% posee E. Media, un 33% Educación Superior y el 24 % E. Básica. En promedio, en las empresas muestreadas trabajaban 2,7 trabajadores.

Cuadro N° 55
Trabajadores capacitados (año 2002)

Ocupación	Empresas		Participantes					
	N°	%	Hombres		Mujeres		Total	
			N°	%	N°	%	N°	%
Ejecutivos	177	6	118	6	102	7	220	7
Profesionales	712	26	534	28	311	22	845	26
Mandos Medios	66	2	35	2	35	3	70	2
Administrativos	550	20	303	16	341	24	644	20
T. Calificados	864	31	600	32	414	30	1.014	31
T. Semi Calificados	325	12	259	14	149	11	408	11
T. No Calificados	78	3	37	2	46	3	83	3
Total	2.772	100	1.886	100	1.398	100	3.284	100

Fuente: Anuario estadístico SENCE 2002

⁸⁶ "Estudio de Evaluación de resultado e impacto del Programa de Capacitación destinado a la Micro y Pequeña Empresa". Depto. de Economía. U. de Chile. Marzo, 2003.



Impacto

Una evaluación propiamente económica de la rentabilidad social no existe para este Programa. No obstante, existe un informe reciente⁸⁷ que indica que el impacto del Programa es positivo desde el punto de vista de los demandantes, esto es, las empresas. No obstante, el análisis es limitado fundamentalmente a lo cualitativo, en base a una encuesta tomada a los usuarios el 2001, que reveló que los beneficiados perciben en el área de desarrollo personal un impacto importante del Programa⁸⁸:

Tabla N° 14: Percepción de Impacto de MYPE FONCAP

AREA DE IMPACTO	PERCEPCIÓN DE BENEFICIARIOS % que declara impacto
Aumento de las ventas de productos o servicios	10%
Aumento de la calidad de la producción o servicios	18%
Mejora de las relaciones laborales	17%
Desarrollo personal de los capacitados	70%
Mejora en la administración y/o gestión de la empresa	36%

Fuente: Estudio de Evaluación de resultado e impacto del Programa de Capacitación destinado a la Micro y Pequeña Empresa". Depto. de Economía. U. de Chile. Marzo, 2003.

El informe señalado muestra un incremento en los ingresos y las utilidades percibidos por las empresas participantes y no participantes en el año 2001. Aunque el diferencial de ingresos es favorable al grupo de control, que aumentó sus ingresos en 15% y el grupo de beneficiarios lo hizo en un 8%, el cambio en las utilidades favorece al grupo beneficiario. Esto es, mientras el grupo de beneficiarios aumentó sus utilidades en 27%, el grupo de control lo hizo en 10%. La interpretación dada por los autores es que la capacitación permitió controlar los costos en forma importante, aunque no hacen referencia en el estudio ni tampoco es posible derivar de la tablas si tales diferencias fueron estadísticamente significativas.

Algo destacable es que las empresas productivas se verían más beneficiadas que las de servicio. El diferencial de los ingresos luego de la capacitación es de aproximadamente un 14,4% más para las empresas que producen bienes. Con respecto a las utilidades las empresas de producción aumentan sus utilidades un 68% en los años posteriores a la capacitación y las empresas de servicio casi no ven mejoras en sus utilidades.

Mirando las variables de opinión, un 55,4% de los encargados de evaluar al Programa consideran que la capacitación se relacionó directamente con la mayor productividad. Mientras, el 66,8% de los beneficiados creen haber recibido la capacitación relevante para sus necesidades específicas.

⁸⁷ "Estudio de Evaluación de resultado e impacto del Programa de Capacitación destinado a la Micro y Pequeña Empresa". Depto. de Economía. U. de Chile. Marzo, 2003.

⁸⁸ Cabe señalar como limitación del estudio la no utilización de pruebas de significación estadística para comparar los resultados del grupo de beneficiarios vs. el de control, y el escaso tamaño muestral (y por consiguiente niveles de error) para estimar diferencias en subgrupos y categorías de beneficiarios y respuestas.



2.1.2 Análisis de Calidad

La satisfacción de usuarios del Programa, ha sido estimada por un estudio antes referido⁸⁹, mostrando 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.
- Otras calificaciones (notas promedios) de satisfacción son: infraestructura y equipos, 5,9; relatores, 6,3; metodología, 6,0;

2.1.3 Análisis de Eficiencia

Los indicadores de eficiencia del Programa para el período 1998-2002 (Cuadro 56), revelan principalmente que:

- En el período 1998-2002 el gasto por participante se incrementó en un 175 %, 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), dado que el costo por hora sólo ha experimentado un leve aumento (17% en el período). Probablemente a causa de la toma de decisiones para realizar cambios en el Programa, el incremento de las horas de capacitación se verificó en dos momentos del período: 1999 y 2002. Con respecto al costo por hora del Programa podemos apreciar que se ha incrementado en un 17% durante el período 1998 al 2002, el valor promedio es de \$2.948, valor inferior al de una hora de capacitación vía franquicia tributaria cuyo valor promedio es \$3.800 aproximadamente.
- Acompañado a lo anterior, en los años 1999 y 2002, también se produjo una disminución en el promedio de beneficiarios por empresa. Así, se observa una 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.

⁸⁹ "Estudio de Evaluación de resultado e impacto del Programa de Capacitación destinado a la Micro y Pequeña Empresa". Depto. de Economía. U. de Chile. Marzo, 2003.



Cuadro N° 56
Estadísticas básicas Programa MYPE (en MM\$ año 2001)

	1998	1999	2000	2001	2002	Variación 1998/2000
Personas capacitadas	11.461	10.820	5.173	5.475	3.284	-71%
Inversión Pública Anual MM\$ 2001	1.478	2.204	1.174	1.264	1.165	-21%
Total N° de horas de capacitación	512.269	788.118	441.291	417.117	345.986	-32%
Empresas participantes	3.081	6.071	2.716	3.362	2.772	-10%
N° total Acciones de capacitación	8.696	6.985	2.984	2.177	2.785	-68%
Gasto por participante	\$ 128.959	\$ 203.697	\$ 226.948	\$ 230.868	\$ 354.750	+175%
Gasto por empresa	\$ 479.714	\$ 363.037	\$ 432.253	\$ 375.997	\$ 420.274	-12%
Gasto hora-participante	\$ 2.884	\$ 2.798	\$ 2.660	\$ 3.029	\$ 3.368	+17%
Horas por empresa	166,3	129,8	162,5	124,1	124,8	-25%
Horas por beneficiario	44,7	72,8	85,3	76,2	105,3	+136%
N° promedio de beneficiarios por empresa	3,7	1,8	1,9	1,6	1,2	

Fuente, Anuarios estadísticos SENCE

Considerando otro componente de eficiencia, los gastos administrativos entre el 1998 y el 2000 alcanzaron un 7,7% del total de los gastos, los que son altos al compararlos con los fondos FDI, o FONTEC que tienen un 4,9% y 5,2% respectivamente. No obstante, al comparar dichos gastos con los de programas y fondos de población objetivo similar, cuales son los del FOSIS y SERCOTEC, con 11% y 17% respectivamente, el 7,7% parece un buen indicador⁹⁰.

⁹⁰ Las cifras están tomadas de la Evaluación DIPRES de Programas Gubernamentales, año 2001. Informe Síntesis de Evaluación Programa Subsidio directo a la Micro y Pequeña Empresa – N° 10.



2.1.4 Análisis de Economía.

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.

Por su parte, el porcentaje de cofinanciamiento por parte de las MYPES es básicamente el mismo a través de todos los sectores de actividad y corresponde al mínimo requerido (Cuadro 57).

Cuadro N° 57
Programa MYPE FONCAP Cofinanciamiento por área. Año 2002

	Empresas	Participantes			Inversión (\$)			% de financ. privado
		Hombres	Mujeres	Total	Pública	Privada	Total	
Administración	374	300	118	418	87.750.212	25.891.666	113.641.878	22,78%
Agricultura	39	35	18	53	12.836.335	3.227.565	16.063.900	20,09%
Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	-
Alimentación, Gastronomía y Turismo	5	3	2	5	851.904	212.976	1.064.880	20,00%
Computación e Informática	2.304	1.508	1.236	2.744	772.815.959	203.472.653	976.288.612	20,84%
Construcción	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecología	-	-	-	-	-	-	-	-
Educación y Capacitación	1	1	-	1	161.280	40.320	201.600	20,00%
Electricidad y Electrónica	6	5	2	7	2.016.000	504.000	2.520.000	20,00%
Mecánica Automotriz	3	7	-	7	1.049.600	262.400	1.312.000	20,00%
Procesos Industriales	8	6	2	8	2.055.999	514.002	2.570.001	20,00%
Salud, Nutrición y Dietética	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicio a las Personas	9	11	7	18	3.516.880	879.220	4.396.100	20,00%
Transporte y Telecomunicaciones	23	10	13	23	8.246.400	2.061.600	10.308.000	20,00%
Totales	2.772	1.886	1.398	3.284	891.300.569	237.066.402	1.128.366.971	

Fuente: Anuario estadístico SENCE 2002



2.2 PROGRAMA PLANES DE APRENDIZAJE.

2.2.1 Análisis de Eficacia.

Según el Censo del año 2002, de la población económicamente activa, 870.917 pertenecían al estrato etario 15-24 años, de los cuales 130.015 eran cesantes y 73.178 buscaban trabajo por primera vez. De este universo, el Programa Planes de Aprendizaje benefició en el año 2002 a 1.525 personas, contando con una cobertura del 0,8 % del grupo potencial de beneficiarios. Se trata de un Programa muy pequeño en cuanto a cobertura, que luego de un período inicial más bien de carácter piloto (años 1998 y 1999), ha tendido a estabilizarse en torno a las 300 empresas participantes y 1.500 beneficiarios aprendices. La inversión anual total (gasto sector público y privado), en el año 2002 era de sólo \$672.7 millones (Cuadro N° 58)

Cuadro N° 58
Estadísticas básicas del Programa Planes de Aprendizaje

	1998	1999	2000	2001	2002
Personas beneficiadas	368	601	1.447	1.523	1.525
Inversión anual en MM\$ 2002	145,86	266,02	636,32	736,81	672,70
Número de empresas participantes	19	80	272	332	275

Fuente: Anuario estadístico SENCE

El Cuadro 59, muestra que el 38% de la población beneficiada en el año 2002 fueron mujeres, lo que si bien es equivalente a la participación global de la mujer, es algo menor para los tramos de edad relevante. Destaca la participación de la VII Región en el Programa, que concentra el 68 % de las empresas participantes del año 2002. Una probable causa de las fuertes diferencias entre regiones es la decisión institucional de privilegiar para un determinado año ciertas regiones del país.

Cuadro N° 59
Cobertura Programa Planes de Aprendizaje. Año 2002.



	Región	Empresas	Cursos	Horas Cursos	Hombres	Mujeres	% de mujeres	Gasto Público (M\$)	% cofinanc. Privado
I	Tarapacá	10	3	3.567	17	12	41,38%	12.884	56,26%
II	Antofagasta	2	24	4.695	37	1	2,63%	27.243	66,34%
III	Atacama	2	4	16.612	41	6	12,77%	36.463	56,19%
IV	Coquimbo	2	11	4.109	23	-		18.099	62,18%
V	Valparaíso	12	6	10.592	86	40	31,75%	52.617	39,42%
VI	L. B. O'Higgins	12	5	7.010	47	44	48,35%	31.142	35,73%
VII	Maule	186	19	52.166	348	275	44,14%	245.905	43,41%
VIII	BioBio	22	3	5.508	34	25	42,37%	24.301	42,84%
IX	Araucanía	3	3	580	2	1	33,33%	1.188	42,09%
X	Los Lagos	4	4	5.454	9	7	43,75%	7.226	50,92%
XI	Aysén	-	-	-	-	-		-	
XII	Magallanes	-	-	-	-	-		-	53,45%
XIII	Metropolitana	20	34	49.391	301	169	35,96%	215.623	50,74%
Total		275	116	159.684	945	580	38,03%	672.691	48,76%

Fuente : SENCE

Impacto

El Programa cuenta con una evaluación de resultados reciente⁹¹, que arroja una positiva evaluación. No obstante, las estimaciones deben ser tomadas con cautela pues la metodología de estudio no contempla grupo control ni pruebas de significación estadística⁹²:

- El Programa tiene efectivamente un impacto en la inserción laboral de los jóvenes que participan en él. El 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. El 7,1% está trabajando en empresas del mismo rubro que la empresa donde hicieron su práctica. De quienes trabajan en el mismo rubro, ya sea en o fuera de la empresa que los contrató, dos tercios tienen contrato indefinido y un tercio contrato temporal.
- Desde el punto de vista de estabilidad laboral, el 21,5% esta trabajando con contrato indefinido y esta proporción es comparativamente más alta en las empresas que participaron en el Programa y recontrataron a los jóvenes.
- Un 13% de los aprendices dijo recibir menos que el salario mínimo, lo que puede ser explicado por las modalidades de contratación, por hora, faenas específicas etc. Un 50% recibe una remuneración alrededor de los \$200.000, lo que es sustancialmente superior al mínimo, presumiblemente operativo a estos niveles de edad y capacitación.
- Desde el punto de vista de los aprendices un 91% aproximado encuentra que la capacitación fue más que suficiente o suficiente para realizar los trabajos encomendados. Un 66,5% señaló que la capacitación estaba muy relacionada con el trabajo que hacía como

⁹¹ Estudio de Impacto Contrato de Aprendices. U. Adolfo Ibáñez, Sence, 2002.

⁹² Básicamente, se aplicó un cuestionario autoadministrado, enviado por correo a los beneficiarios (aprendices) del Programa, obteniéndose un 28 % de respuesta. A nivel de empresas, se aplicaron un conjunto de 70 entrevistas a personas vinculadas con la contratación del aprendiz.



aprendiz. Un 49,3% dice que la capacitación recibida le sirve para trabajar en otro tipo de empresa, y sólo un 8,2% encuentra que la capacitación recibida no le sirve para nada en otra empresa.

2.2.2 Análisis de Calidad

De acuerdo a un estudio realizado y antes referido⁹³, el Programa es valorado por sus beneficiarios, los que relevan índices de satisfacción positivos:

- El nivel de satisfacción que muestran los aprendices con la experiencia de haber participado en el Programa es muy alto; un 51% de ellos está *muy satisfecho* de haber participado en el Programa, y otro 39 % está *satisfecho*.
- El 77 % de los beneficiarios entrevistados dijo haber recibido capacitación en el puesto de trabajo.
- Las enseñanzas del maestro guía fueron bien valoradas y según el 88% les sirvieron "mucho" o "bastante". Algo similar ocurre con la consulta de cuánto aprendió del supervisor o jefe directo, donde también las cifras positivas llegan a cerca del 83%.
- Un 33 % de los entrevistados estima que la capacitación recibida fue "más que suficiente" para desempeñar su trabajo, y otro 58 % la estima como "suficiente".

2.2.3 Análisis de Eficiencia

Los índices de costo, expuestos en el Cuadro 60, indican que el costo per cápita del Programa se ha incrementado levemente en el tiempo. Con respecto al año 2002, el costo hora del Programa de Aprendizaje fue de \$4.213, un costo mayor que el del Programa MYPE FONCAP, que al año 2002 ascendió a \$3.368, y mayor que el costo hora del Programa Franquicia Tributaria, que en el año 2002 fue de \$3.687.

Cuadro Nº 60
Gasto total, participantes, empresas e índices.1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Total MM\$ 2002	145,86	266,02	636,32	736,81	672,70
Nº Beneficiados	368	601	1.447	1.523	1.525
Nº de Empresas	19	80	272	332	275
Gasto/Beneficiados (pesos 2002)	\$ 396.359	\$ 442.628	\$ 439.751	\$ 483.789	\$ 441.115
Gasto/Empresas MM\$ 2002	7,676	3,325	2,339	2,219	2,464
Promedio Beneficiarios por empresa	19	7,5	5,3	4,6	5,5

Fuente: SENCE

2.2.4 Análisis de Economía

⁹³ Estudio de Impacto Contrato de Aprendices. U. Adolfo Ibáñez, Sence, 2002.



Como se aprecia en el Cuadro 59 (en página Nº 179), el Programa es, prácticamente, financiado en partes iguales entre el gasto SENCE y el aporte de las empresas participantes, lo que constituye una fortaleza de la iniciativa.



3. EVALUACIÓN DEL 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
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)
8. Programa Lirquén
9. Programa de Transferencias a entidades públicas (FF.AA., SENAME, Gendarmería)

El producto Programas Sociales se encuentra en redefinición parcial desde el año 2002. Esta redefinición se generó a partir de un estudio realizado por el SENCE, el cual presentó un diagnóstico que se considera adecuado a nivel de diseño. Se coincide con las debilidades identificadas sobre este producto, y se considera adecuada la nueva modalidad de gestión de los Programas Sociales. No obstante, se deberá realizar una evaluación de su funcionamiento cuando esté completamente implementado. En consecuencia, la presente Evaluación Comprehensiva, definida para la realidad del Servicio al año 2002, se encuentra con un escenario de cambio significativo respecto de este producto

En este contexto, y en acuerdo con el Servicio SENCE y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), se decidió seleccionar un conjunto de 9 programas a evaluar, de los cuales 8 operaron bajo el modelo previo al año 2002. Asimismo, se consideró para la evaluación la aplicación piloto del Programa Nacional de Becas, que forma parte del nuevo modelo de programas sociales SENCE en implementación.

El detalle evaluativo de resultados para los 9 programas sociales seleccionados para efectos de la presente evaluación, analizando sus indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía, se proporciona en los Anexos.

A continuación, se presenta una síntesis evaluativa global de los 9 programas considerados, seguido de la presentación de los principales resultados obtenidos en la evaluación, para cada uno de los programas seleccionados.



3.1 Análisis Global de Eficacia, Calidad, Eficiencia y Economía de los Programas Sociales Evaluados

3.1.1 Eficacia

En general, no existe cuantificación de las poblaciones potenciales y objetivos de los diferentes programas sociales. No obstante, si consideramos el estudio de rediseño de los programas sociales en donde se estimó una población potencial de 350.689 personas⁹⁴ y una población objetivo de 80.000 para ser cubiertas en cuatro años, tenemos que en el año 2002 se logró beneficiar a 21.722 personas, que equivale al 6,2% de la población potencial y al 27% de la población objetivo, lo cual representa un adecuado nivel de cobertura, pues en 4 años se lograría el 100% de la población objetivo definida en el rediseño de los Programas Sociales.

Salvo el Programa Lirquén y el Programa especial MJH Municipal, los cuales se licitaron privadamente, los demás programas presentan una significativa competencia entre organismos ejecutores y una amplia demanda de los beneficiarios no satisfecha con los recursos actualmente asignados, pues en promedio sólo se financiaron el 35% de los cursos postulados por las OTE y que fueron aprobados técnicamente por el SENCE.

A excepción del Programa de Becas Individuales, el Programa Lirquén y el Programa Nacional de Becas, para el resto de los programas no se contó con información sistematizada de los beneficiarios realmente atendidos, por lo cual, para construir los indicadores de eficacia y eficiencia, se consideraron los datos de las adjudicaciones de los programas, tomando como supuesto que todos los cupos adjudicados serán llenados por alumnos.

En cuanto a la focalización de los programas, en general no existe información que permita analizar sistemáticamente el cumplimiento de los requisitos, sólo se logró en algunos programas chequear variables como edad, asistencia a educación formal y niveles de escolaridad, lo que permitió apreciar que estos requisitos no se cumplen estrictamente en los programas. En general, la descripción de los beneficiarios no responde completamente a los diferentes requisitos de los programas, de manera que se aprecia una baja obligatoriedad y no completo cumplimiento de los requisitos establecidos, los cuales más bien representan criterios de priorización o preferencia. Por ejemplo, tenemos en el Programa Chile Barrio que el 4% de los beneficiarios de la modalidad dependiente y el 9% de la independiente se encontraron fuera del rango de edad del Programa (19 a

⁹⁴ La población potencial se definió utilizando los siguientes criterios:

- Jóvenes hombres y mujeres entre 20 y 30 años con educación al menos básica completa y a lo más universitaria incompleta, descartándose los declarados inactivos y los pertenecientes a los quintiles IV y V. La experiencia laboral incluyó a los desocupados y a un conjunto acotado de ocupados, cuyos empleos se pueden rotular como precarios.
- Mujeres de entre 31 a 45 años de edad, con educación al menos básica completa y a lo más universitaria incompleta, excluyéndose además las inactivas, las pertenecientes a los quintiles IV y V, las sin experiencia laboral, y se incluyeron las mujeres con empleos precarios. El empleo precario se define en las siguientes situaciones:
 - No tiene contrato definido
 - No es permanente
 - Permanencia igual o menor a 1,5 años en el mismo empleo
 - No tiene previsión (no cotiza)
 - Percibe 1,5 salarios mínimos o menos.



50 años), en el Programa Chile Joven (modalidad trabajo dependiente) un 12% de los beneficiarios tiene 25 años o más, siendo el requisito del Programa tener entre 18 y 24 años. Para la modalidad trabajo Independiente se encontró un 7% de beneficiarios sobre los 41 años, y un 33% entre los 30 y 40 años, siendo el requisito es tener entre 18 y 30 años.

Por otra parte, en el Programa Ordinario de Becas, el 18,4% de beneficiarios son menores de 25 años, y en el Programa Prorural cerca de un cuarto de los alumnos son menores a 25 años, no cumpliéndose los requisitos de ambos programas, debiendo estar estos beneficiarios en los programas especiales para jóvenes.

Por otra parte, con la información manejada en el Servicio tampoco fue posible en la mayoría de los programas revisar su focalización desde el punto de vista socioeconómico de los beneficiarios, ni de la situación laboral (cesantía y empleos precarios), no pudiéndose analizar el resultado de la focalización en estos importantes aspectos.

En cuanto a la distribución regional, no existe focalización especial por parte del SENCE, salvo en los programas especiales enfocados a un grupo de personas de una región determinada. En general se apreció una distribución de los subsidios coherente con la distribución de la población nacional según regiones.

Con relación al género, tampoco hay discriminación (salvo el Programa Mujeres Jefas de Hogar), encontrándose una distribución de usuarios bastante equilibrada entre los beneficiarios. Salvo el Programa mencionado, cuyo origen tiene que ver con una iniciativa del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), los demás programas no presentan diferenciación entre sexos, lo que demuestra una ausencia en la Institución del componente género entre sus productos. Se extraña algún programa diferenciado para hombres y mujeres.

Impacto

Las evaluaciones de impacto realizadas muestran resultados positivos, según los principales indicadores. Por ejemplo para el Programa Mujeres Jefas de Hogar modalidad Trabajo Independiente (TI), se obtuvo que más de la mitad de las beneficiarias se encontraban trabajando luego de terminado el Programa⁹⁵. En el Programa Chile Joven, se comprobó el impacto positivo del Programa en los porcentajes y tasas de ocupación (25% y 30% mayor al grupo control)⁹⁶.

En el Programa Especial de Jóvenes la evaluación arrojó resultados difusos, con retornos en el ingreso respecto a la educación que alcanza un 19,3%, y un retorno para la experiencia de un 16,9%. Sin embargo, los retornos a los gastos de capacitación resultaron ser no significativos para explicar el salario recibido, por lo que no es posible verificar un impacto positivo del Programa sobre el empleo de los beneficiarios, ni menos sobre las remuneraciones.

Para el resto de los programas no existen evaluaciones de impacto en la condición laboral y habilidades laborales de los beneficiarios.

⁹⁵ "Evaluación Programa Capacitación Laboral Mujeres Jefas de Hogar Trabajo Independiente". Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE, 2001.

⁹⁶ Evaluación Ex - post Chile Joven Fase II. Santiago Consultores Asociados. 1998.



Calidad

Para los programas permanentes del SENCE de Becas Individuales y Transferencias al Sector Público, no se logró construir indicadores de calidad, lo mismo para los programas realizados únicamente el 2002 como son el Programa Nacional de Becas Piloto y el Programa Lirquén.

Para el resto de los programas se encontraron resultados muy positivos, desde este punto de vista, con indicadores de satisfacción de usuarios muy elevados, la gran mayoría sobre el 90% de las personas conformes con los servicios entregados por las OTEC, como 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 bueno⁹⁷. Esta visión sumamente positiva de los programas debe considerar la condición de gratuidad de los servicios e incluso la entrega de subsidios monetarios, evaluación que podría ser distinta si los cursos fueran pagados.

Eficiencia

En el ámbito de eficiencia se presentan distintos resultados según programa social, con diferentes números de beneficiarios, cursos, horas de capacitación, montos entregados para subsidios monetarios y para capacitación. Todos los montos se refieren a gasto público, pues no hay aporte de terceros ni de los usuarios para estos programas. En el Cuadro 61, se presenta un resumen de estos resultados:

Cuadro N° 61⁹⁸
Datos e Indicadores de Eficiencia Programas Sociales 2002 (pesos del 2003)

Programa	Nº Cursos	Nº Cupos	Nº Horas Fase Lectiva	Valor Capacitación (M\$)	Valor Total Subsidios (M\$)	Valor Total Capacitación (M\$)	M\$ por curso	Valor Capacitación por alumno (M\$)	Valor Subsidio por alumno (M\$)	Valor hora capacitación por curso	Promedio Horas por curso	Promedio cupos por curso
Chile Barrio	177	2.655	37.437	792.686	368.510	1.161.195	6.560	299	139	21.174	212	15
Chile Joven TI	110	992	19.688	391.305	45.607	436.912	3.972	394	46	19.875	179	9
Chile Joven TD	168	3.254	41.718	941.725	475.596	1.417.321	8.436	289	146	22.574	248	19
Especial de Jóvenes	105	1.952	48.686	1.025.604	375.262	1.400.866	13.616	525	192	21.066	464	19
Mujeres Jefas de Hogar TD	131	2.370	32.108	748.897	223.712	972.609	7.424	316	94	23.324	245	18
Mujeres Jefas de Hogar TI	115	1.715	27.442	554.667	408.243	962.910	8.642	323	238	20.212	239	15
Especial de MUJ Emprendedoras	15	218	2.760	56.686	54.356	111.042	7.403	260	249	20.538	184	15
Especial PRORURAL	130	2.051	10.410	289.993	38.194	328.187	2.525	141	19	27.857	80	16
Ordinario de Capacitación	108	2.000	8.289	251.561	35.902	287.463	2.662	126	18	30.349	77	19
Especial de MUJ Empleo Municipal	5	90	1.250	36.019		36.019	7.204				250	18
Nacional Becas Piloto	23	506	6.800	228.820	88.082	316.902	13.778	452	174	33.650	296	22
Lirquén	6	79	1.032	74.954	261.919	336.874	56.146	949	3.315	72.630	172	13
Becas Individuales	350	2.540		308.081		308.081	880	121				7
Transferencia al Sector Público	52	1.300		359.327		359.327	6.910	276				25
Total	1.495	21.722	237.620	6.060.324	2.375.383	8.435.707	6.924	294	132	24.062	220	16

Nota: el programa Lirquén no se utilizó para calcular el promedio en los índices de subsidios y capacitación por alumno, por que presentaba valores extremos

⁹⁷ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

⁹⁸ El Valor de Capacitación que se refiere al gasto en la capacitación propiamente tal de la fase lectiva; el Valor de los Subsidios, corresponde al gasto en subsidios monetarios a los beneficiarios para colación, movilización, compra de herramientas, etc. y el Valor Total de la Capacitación, referido a la suma de los valores anteriores.



Se aprecian en el cuadro 61, los tres principales valores correspondientes al gasto público en capacitación: el Valor Capacitación que se refiere al gasto en la capacitación propiamente tal de la fase lectiva; el Valor de los Subsidios, que corresponde al gasto en subsidios monetarios a los beneficiarios para colación, movilización, compra de herramientas, etc. y el Valor Total de la Capacitación, referido a la suma de los valores anteriores.

A simple vista se aprecia la condición especial del Programa Lirquén, cuyos indicadores se escapan de los resultados de los demás programas, con altísimos valores de capacitación (M\$ 949/alumno) y subsidios (M\$ 3.315/alumno) y un valor por hora de capacitación de \$72.630. Esto se debe al origen de este Programa más enfocado a la asistencia socioeconómica y reconversión laboral que a la capacitación.

De los otros programas se puede apreciar un promedio⁹⁹ de M\$ 294 para capacitación por alumno, con menores costos en los Programas de Becas Individuales (M\$ 121/alumno), Ordinario de Becas (M\$ 126/alumno) y Prorural (M\$ 141/alumno), y mayores costos en los Programas Especial de Jóvenes (M\$ 525/alumno), Nacional de Becas (M\$ 452/alumno) y Chile Joven Trabajo Independiente (M\$ 323/alumno).

En cuanto al subsidio entregado por alumno para la capacitación, el promedio de los Programas Sociales es de M\$ 132, con elevados costos para el Programa Mujeres Jefas de Hogar modalidad trabajo independiente (M\$ 238) y bajos costos para el Ordinario de Becas (M\$ 18) y Prorural (M\$ 19). Estos costos tiene mucho que ver con el promedio de horas por cursos los cuales demuestran la intensidad y el grado de profundidad de los cursos de capacitación realizados, destacando con mayores horas por curso el Programa Especial de Jóvenes (464 horas por curso) y el Nacional de Becas (296 horas por curso), y con menores duraciones los Programas Ordinario de Becas (77 horas por curso), Prorural (80 horas por curso) y Especial MJH emprendedoras (184 horas por curso).

Los valores de las horas de capacitación permiten comparar los Programas de acuerdo a su eficiencia, resultando promedios bastantes similares entre todos los Programas (salvo Lirquén) con un promedio de \$24.062 la hora de capacitación por curso. Los programas más baratos por hora de capacitación son los Programas Chile joven (\$24.062 hora/curso), Chile Barrio (\$21.174 hora/curso) y MJH (\$21.066 y \$23.324 hora/curso, modalidades trabajo dependiente e independiente respectivamente), mientras que los más caros son el Programa Ordinario de Becas (\$30.349 hora/curso), Prorural (\$27.857 hora/curso) y Nacional de Becas Piloto (\$33.350 hora/curso).

Si bien el Programa Nacional de Becas Piloto presenta uno de los mayores valores por hora de los Programas Sociales, la conveniencia de esta nueva modalidad no es posible evaluarla desde este punto de vista, pues sólo se cuenta información de la experiencia piloto, lo que resulta con costos altos debido a las dificultades de la implementación de un nuevo proceso. Se debieran comparar los costos para concluir al respecto, considerando los costos de este Programa una vez que esta modalidad se encuentre funcionando de una manera más regular.

⁹⁹ En el cálculo de los promedios no se incluyeron los datos del Programa Lirquén, por que éste presentaba indicadores con valores extremos que desvirtuaban el promedio.



El promedio de cupos por curso fue de 16, en un rango de entre 7 (Becas individuales) y 25 (transferencias al sector público).

Economía

En todos los Programas evaluados, se aprecia una inexistencia de aporte de terceros y de beneficiarios para la realización de las actividades de capacitación, siendo todos los recursos aportados por el SENCE, siendo este hecho una opción de política pública, que ha determinado la gratuidad para los programas sociales del SENCE, debido a la condición de cesantes de los beneficiarios.

La ejecución presupuestaria para este producto no fue posible de calcular para la mayoría de los programas, pues si bien se cuenta con la información respecto a los curso y montos adjudicados (presupuestados), no se cuenta con información sistematizada a nivel central sobre los cursos realizados y los beneficiarios efectivos, que determinan el pago final a las OTEC.

Los subsidios monetarios entregados (movilización y colación de la fase lectiva, experiencia laboral, cuidado infantil y compra de materiales y herramientas) respecto al monto total de recursos gastados por el SENCE, alcanza un valor promedio de 27%, con porcentajes que van desde el 10% (Ordinario, Prorural y Chile Joven TI) hasta más del 40% (Mujeres Jefa de Hogar en todas sus modalidades), sin contar con el 78% de subsidio que entrega el Programa Lirquén.

3.2 Principales Resultados a los Programas Evaluados

3.2.1 Programa Becas Individuales

- 1 Con la información disponible, no fue posible analizar las características de los beneficiarios, que permitan comprobar la calidad de la focalización respecto a los requisitos y objetivos del Programa. Tampoco existen evaluaciones en el Servicio que describan las características de los beneficiarios, el impacto del Programa y la calidad en la entrega de este producto.
- 2 En algunos cursos se encontraron un alto número de beneficiarios, con un promedio de 7 alumnos por curso, llegando a encontrar 80 personas en un mismo curso. Esto demuestra un problema en el funcionamiento de este Programa en el cual el subsidio se otorga directamente al beneficiario, quien se supone elige el curso de capacitación y al organismo relator según sus necesidades e intereses personales, se esperaría una mayor dispersión en el número de cursos y organismos relatores, y no cursos con la totalidad o la mayoría de los alumnos financiados por becas individuales.
- 3 Existe una importante población potencial no satisfecha para la capacitación, con 2.540 cupos adjudicados y una cobertura de sólo 0,1 % para el año 2002. No obstante lo anterior, existe baja



demanda por este subsidio, pues las solicitudes de becas se financian en un 100%, no existiendo competencia, ni selección de las solicitudes.

- 4 Este tipo de capacitación muestra un buen funcionamiento en el ámbito de eficiencia. El monto promedio recibido por los beneficiarios (M\$ 121) es menor a los montos de los demás programas sociales y al límite máximo para entregar a los beneficiarios de \$150.000, aunque el 10% de beneficiarios (264 personas), recibieron montos mayores, demostrando la existencia de excepciones en la entrega del subsidio. El costo por hora de capacitación no fue posible calcular pues no se conoce el número de horas de capacitación por curso.

3.2.2 Transferencias al Sector Público

- 1 En el año 2002 se financiaron 1.300 cupos para la realización de 52 cursos.

No se cuenta con un análisis de eficacia y calidad para este Programa por que no fue posible obtener información que permitieran construir indicadores al respecto

- 2 Tampoco están cuantificadas las poblaciones potenciales y objetivo de este Programa por parte de las instituciones y del SENCE.
- 3 No existen estudios de impacto, ni es posible construir indicadores que permitan tener una visión sobre la calidad en la entrega de este producto.

Se aprecian importantes diferencias no fundamentadas en el costo SENCE por alumno según Institución y por cursos, destacando el alto valor por alumno en Carabineros (M\$ 516 alumno en la Armada (M\$ 52) y FACH (M\$ 98). No se contó con el número de horas de la fase lectiva para ninguna institución, por lo que no es posible comparar el costo por hora de capacitación entre instituciones.

- 4 Existe la creencia que los costos de esta capacitación son menores que el resto de los programas sociales, debido al aporte de las instituciones con elementos como la alimentación, la infraestructura, la administración del Programa, la utilización de relatores propios, etc. No obstante eso no es posible estimar y comprobar cuantitativamente.
- 5 A pesar de lo incierto del funcionamiento de este Programa, lo que si es conocido es la ejecución presupuestaria de un 100%, pues la transferencia se realiza luego de firmados los convenios entre las instituciones y el SENCE. A partir de este momento los fondos los manejan las instituciones, sin intervención del SENCE, salvo la fiscalización técnica de los cursos en regiones.



3.2.3 Programa Chile Barrio

- 1 Existe una deficiencia en los resultados de la focalización del Programa desde el punto de vista de la edad, pues el 4% de los beneficiarios de la modalidad dependiente y el 9% de la independiente se encontraron fuera del rango de edad del Programa (19 a 50 años).
- 2 Se comprobó para el 2002, una importante demanda no satisfecha del Programa, financiándose sólo el 17% de los cursos postulados y cubriéndose el 0,7% de la población habitante de los asentamientos humanos precarios (según dato del MINVU del año 2000). En dicho año se adjudicaron 2.655 cupos.
- 3 Para uno de los dos llamados del año 2002 de este Programa, los indicadores relativos a la percepción de los beneficiarios respecto al Programa entrega muy buenos resultados¹⁰⁰, con un 97% de los capacitados participó en un curso según la especialidad deseada; un 93% de los beneficiarios consideraron el funcionamiento de la OTEC como bueno; el 93% considero que el curso fue útil o muy útil para la experiencia laboral; en el 99% de los encuestados resultó el índice de calidad de los relatores como bueno y el 99% de los beneficiarios consideran que luego de terminado el curso, se encuentran en mejores condiciones para encontrar empleo. La evaluación asignada al Programa en la escala del 1 al 7, alcanza una nota de 6,5
- 4 También se encuentran buenos indicadores desde el punto de vista de la eficiencia, con una mayor capacitación en cuanto a horas que las esperadas para los alumnos, y una adecuada entrega de los beneficios monetarios recibidos en la fase lectiva y de experiencia laboral. Los valores de capacitación por curso (M\$ 6.560), por alumno (M\$ 299) y el costo por hora de capacitación (\$21.174) se encuentran dentro de los márgenes de los costos del resto de los programas sociales, cercanos a los valores promedios y a los demás programas de similares características. Las horas promedio de fase lectiva por curso alcanza un valor de 212 hrs., mayor al rango exigido en las bases de 120 a 150 horas.
- 5 Existe un importante apoyo financiero a los beneficiarios de este Programa, con casi un tercio del total del gasto del SENCE para el Programa, entregado en forma de subsidio monetario el beneficiario.

3.2.4 Programa Chile Joven

- 1 Se encontraron problemas en la focalización, pues para la modalidad trabajo dependiente un 12% de los beneficiarios tiene 25 años o más, siendo el requisito del Programa tener entre 18 y 24 años. Para la modalidad trabajo Independiente se encontró un 7% de beneficiarios sobre los 41 años, y un 33% entre los 30 y 40 años, siendo el requisito es tener entre 18 y 30 años.
2. Por otra parte, 14% de las becas se entregaron a personas que se encuentran estudiando en la educación formal, siendo esta una característica no deseable por el Programa. Tampoco existe información que permita comprobar la condición de cesantes o subempleados de los

¹⁰⁰ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.



- beneficiarios, ni la pertinencia de los programas de INDAP para los beneficiarios de la modalidad TI.
- 3 Existe otro problema en la focalización de este Programa, pues según la evaluación ex post realizada en 1998¹⁰¹, sólo se llega en un 54% a los sectores de bajos recursos (niveles D y E), con la siguiente distribución según niveles socioeconómicos: ABC1: 0%; C2: 1.1%; C3: 45.2%; D: 49.8% y E: 3.9%.
 - 4 Existe una baja cobertura de sólo 0,7% respecto a la población potencial de jóvenes estimada según la encuesta CASEN 2000, mientras que en el 2002 se cubrió sólo el 30% del total de cursos postulados y aprobados técnicamente, demostrando una alta demanda de cursos no satisfecha. En el 2002 se adjudicaron 4.246 cupos.
 - 5 La percepción de los beneficiarios del Programa es muy positiva, encontrándose que el 90% de los capacitados participó en un curso según la especialidad deseada; el 90% consideran el funcionamiento de la OTEC como bueno, el 87% de los beneficiarios consideraron que el curso fue útil para la experiencia laboral; en el 97% de los casos resultó bueno el índice de calidad de los relatores; el 97% de los beneficiarios consideran que se encuentran en mejores condiciones para encontrar empleo luego de terminado el curso y la calificación asignada al Programa es de un 6,3 (en escala de 1 a 7)¹⁰².
 - 6 Una evaluación ex post¹⁰³, muestra una alta deserción de 26% de los alumnos inscritos que abandonaron la capacitación.
 - 7 Por otra parte, se obtuvo un impacto positivo del Programa en cuanto a los incrementos de los niveles ocupacionales que exhiben los jóvenes que participan en los cursos del Programa, pues el grupo de beneficiarios del Programa muestra 25,2 puntos más de ocupados y casi 30 puntos más en las tasas de ocupación que el grupo control. Sobre la formalidad del empleo, el grupo de beneficiarios muestra 11 puntos más de ocupados que en el de control. Sin embargo, el impacto de este Programa es negativo sobre el salario líquido del empleo principal, resultando 9 puntos de diferenciaron con el grupo control.
 - 8 Los costos promedio de la hora de capacitación son similares para ambas modalidades y se encuentran dentro del rango promedio de los demás cursos, con valores cercanos a los \$20.000 la hora de capacitación.
 - 9 En la modalidad trabajo independiente un 10% de los recursos son entregados en forma de subsidio monetario, mientras que en la modalidad dependiente esta relación representa más de un tercio de los recursos totales.

¹⁰¹ Evaluación Ex - post Chile Joven Fase II. Santiago Consultores Asociados. 1998.

¹⁰² "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹⁰³ Evaluación de resultado e impacto de la segunda fase del Programa Chile Joven y su subprograma Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, Santiago Consultores Asociados, 1998.



3.2.5 Programa Especial de Jóvenes

- 1 Los recursos traspasados por el SENCE para la ejecución de este Programa están bastante concentrados, pues de las 14 instituciones del registro especial que ejecutaron este Programa en el año 2002, el 69% del total de los recursos fueron a cuatro instituciones: Fundación Cristo Vive (36%), Chile Asfo (11%), Fundación Romanos II (12%) y O.N.G. Kolping (10%).
- 2 La focalización y entrega del beneficio parece bien realizada, pues la edad resultante de los jóvenes participantes es coherente con el diseño del Programa, pues la totalidad de éstos estaba entre 16 y 30 años¹⁰⁴, mientras que en una evaluación del Programa¹⁰⁵ se obtuvo que la gran mayoría de las personas que acceden al Programa no tienen empleo, ya sean por que buscan trabajo por primera vez (16,1%) o por que son cesantes (78,8%).
- 3 La cobertura alcanzada por este Programa es alta, pues en el año 2002, se alcanzó una cobertura del 68% sobre los cursos propuestos por las instituciones, y se debe considerar además que existe un programa aparte para bs jóvenes. En este año se adjudicaron 1.952 cupos.
- 4 La percepción de los beneficiarios en torno al Programa es muy positiva, pues el 92% de los capacitados participó en un curso según la especialidad deseada; en el 90% de los casos resultó como bueno el índice de calidad del funcionamiento de la OTEC; el 90% de los beneficiarios consideraron que el curso fue útil para la experiencia laboral; en el 95% resultó bueno el índice de calidad de los relatores y el 94% de los beneficiarios consideran que luego de terminado el curso, se encuentran en mejores condiciones para encontrar empleo. La calificación del Programa fue de un promedio de 6,3 en la escala 1 a 7¹⁰⁶.
- 5 Según un estudio de seguimiento y evaluación¹⁰⁷, las instituciones presentan diversas características en los ámbitos de infraestructura y equipamiento, estrategias pedagógicas, perfil de los instructores, propuestas curriculares y relación de la Institución con las empresas productivas, no pudiéndose definir una caracterización tipo para las OTEC. En las instituciones se observa que, salvo excepciones, la infraestructura y el equipamiento con que se trabaja en el Programa es de alto nivel.
- 6 El único aspecto negativo encontrado es la colocación de los alumnos en la práctica, pues el tipo de relaciones de las instituciones con el sector empresarial son diversas, y algunos no tienen suficientes relaciones y enfrentan serios problemas para cumplir con las prácticas¹⁰⁸.
- 7 No es claro el impacto final del Programa, pues por un lado, más de la mitad (66%) de los beneficiarios se encontraban empleados después de ejecutado el Programa, la mayoría en

¹⁰⁴ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹⁰⁵ "Estudio Seguimiento y Evaluación Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos". GEO Consultores, 2001.

¹⁰⁶ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹⁰⁷ "Estudio Seguimiento y Evaluación Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de escasos Recursos". GEO Consultores, 2001.

¹⁰⁸ "Estudio Seguimiento y Evaluación Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de escasos Recursos". GEO Consultores, 2001.



microempresas. No obstante, en el estudio econométrico realizado, no fue posible verificar un impacto positivo del Programa sobre el empleo de los beneficiarios, resultando que sólo la experiencia presenta retornos altos en el ingreso, pues los gastos de capacitación no mostraron resultados significativos para explicar el salario¹⁰⁹.

- 8 En general los costos de capacitación por curso (M\$ 13.616) y por alumno (M\$ 525) son bastantes más elevados a los demás programas sociales (M\$ 6.924 y M\$ 294 en promedio respectivamente), pero esto tiene una explicación pues el promedio de horas por curso de 464 es muy superior al promedio de los demás programas (220). El costo por hora de la fase lectiva (\$21.066), se encuentra dentro de los márgenes.
- 9 Se aprecia que el financiamiento del Programa podría tener algún aporte de terceros, considerando que las instituciones ejecutoras de este Programa en su mayoría cuentan con financiamiento externo a su propia organización, incluso con apoyo internacional, cuentan con instalaciones propias y realizan actividades además de las financiadas por el SENCE. Por otra parte, existiría una disposición a pagar de los beneficiarios por los cursos, aunque con diferencias según la calidad de la Institución capacitadora.

3.2.6 Programa Lirquén

- 1 Este Programa fue una solución social para un problema puntual de un grupo de trabajadores portuarios de Lirquén, por lo que el grupo objetivo o población potencial de este Programa correspondió a un grupo predefinido de personas compuesto por 79 trabajadores, los cuales en su totalidad recibieron el subsidio, alcanzando el Programa un 100% de eficacia.
- 2 Los valores unitarios no son comparables con los demás programas sociales, pues este Programa tiene otros objetivos, más bien de asistencia social, que de capacitación, con costos comparativamente muy elevados que alcanzan un valor de M\$ 4.264 por trabajador (\$ del 2003), comparado al promedio de los Programas Sociales de M\$ 426, debido al alto componente de subsidio monetario (91%). Además, el costo por hora de capacitación fase lectiva (M\$ 949) es considerado elevado (M\$ 294 es el promedio de los programas Sociales).
- 3 Este Programa se diferencia de los demás programas también por que si bien es financiado 100% por parte del SENCE, para su buen desempeño en el mediano y largo plazo deberá haber un aporte de los beneficiarios ya sea en materiales y mano de obra para la ejecución de los microproyectos productivos.
- 4 Debido a lo acotado de la población objetivo y la claridad en la entrega de los montos individuales, la transferencia de recursos de este Programa es un proceso simple y directo, siendo uno de los pocos programas obteniéndose una ejecución presupuestaria del 100%.

¹⁰⁹ "Estudio Seguimiento y Evaluación Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de escasos Recursos".GEO Consultores, 2001.



3.2.7 Programa Mujeres Jefas de Hogar

- 1 Existe una buena focalización del Programa en cuanto al cumplimiento de los requisitos pues 95% de las beneficiarias modalidad trabajo dependiente (TD) y el 89% de las beneficiarias modalidad trabajo independiente (TI), se encuentran entre los 20 y 50 años, mientras que no existen beneficiarias que no tengan ninguna educación, lo que permitiría esperar el cumplimiento del requisito de saber leer y escribir.
- 2 En una evaluación realizada el año 2001¹¹⁰, también se conoció que aunque el 49% de las mujeres se encontraba trabajando antes de entrar al Programa, el 68% de ellas lo hacía sin contrato. El ingreso de las mujeres antes de ingresar al Programa era de \$ 84.734 (\$ del 2003), demostrando la condición de bajos recursos de las beneficiarias. Sin embargo, no está clara la condición de jefa de hogar de las beneficiarias, pues más de la mitad de las mujeres no aportaban al ingreso del hogar.
- 3 Existe una baja cobertura y alta demanda de cursos a nivel nacional, pues para el año 2002, se capacitó al 1,8% de la población potencial estimada utilizando la encuesta CASEN 2000, con 4.085 cupos adjudicados, mientras que se financió el 24% de los cursos aprobados para la modalidad TD y un 35% para la modalidad TI.
- 4 La percepción de los beneficiarios del Programa es muy positiva, encontrándose que un 93% participó en un curso según la especialidad deseada; se obtuvo un 88% de los beneficiarios cuyo índice de funcionamiento de la OTEC resultó bueno; un 88% de los beneficiarios que consideraron que el curso fue útil; y en el 95% de los encuestados resultó el índice de calidad de los relatores como bueno. La evaluación global del Programa arrojó un 95% de los beneficiarios que consideran se encuentran en mejores condiciones para encontrar empleo, con una evaluación de 6,2 en una escala de 1 a 7¹¹¹.
- 5 La evaluación del impacto del Programa¹¹² respecto a la situación laboral también es positiva, pues arrojó que un 55% de las beneficiarias se encuentra trabajando, las horas promedio semanales de trabajo disminuyeron de 40 a 35 horas después del Programa y los ingresos promedio de las beneficiarias aumentaron en un 11%. No obstante esta evaluación no consideró grupos de control.
- 6 En general este Programa en sus dos modalidades, presentan los cursos y costos por alumno entre los más caros dentro de los programas sociales del SENCE, con un valor de M\$ 8.642 por curso TI, y un valor de M\$ 7.424 por curso TD, con un valor promedio por alumno de M\$ 316 para TD y M\$ 323 por alumno TI. No obstante estos costos se deben a la mayor cantidad de horas por curso (245 hrs. TD y 239 horas TI), puesto que el costo hora de capacitación promedio están dentro del rango de los demás Programas (\$23.324 TD y \$20.212 TI), demostrando la mayor intensidad en la fase lectiva de capacitación para este Programa.

¹¹⁰ "Evaluación Programa Capacitación Laboral Mujeres Jefas de Hogar Trabajo Independiente¹¹⁰". Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE 2001.

¹¹¹ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹¹² "Evaluación Programa Capacitación Laboral Mujeres Jefas de Hogar Trabajo Independiente¹¹²". Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE 2001.



- 7 La modalidad TI es de los que entrega más subsidios monetarios a los beneficiarios, pues además del subsidio fase lectiva, incorpora subsidios a la asistencia técnica, subsidio para herramientas e implementos y subsidio para cuidado infantil, los cuales alcanzan el 41% del gasto total (para la modalidad TD esta proporción es 23%).

3.2.8 Programa Ordinario de Becas

■ SUBPROGRAMA EXTRAORDINARIO DE BECAS

- 1 Estos programas en el año 2002 presentaron una solución particular a poblaciones objetivos bien definidas, pero no cuantificadas, por lo cual la cobertura no se conoce. Existe un gasto reducido en comparación con los demás Programas Sociales., adjudicaron para este subprograma un total de 308 cupos en el 2002.
- 2 La Percepción de los beneficiarios para el Programa MJH emprendedoras, muestra positivos resultados, pues el 91% de los encuestados considera que después del curso está en mejores condiciones para encontrar empleo, y la evaluación global del Programa alcanza la nota 6,1 en una escala 1 al 7¹¹³. Para el Programa MJH Empleo Municipal no hay información.
- 3 Los indicadores de eficiencia del Programa MJH emprendedoras, arrojan un valor por curso de M\$ 7.403, levemente superior al promedio (M\$ 6.924), un valor total por alumno de M\$ 509 (incluye capacitación y subsidios), (M\$ 426 es el promedio), un promedio de horas por curso de 184 y un promedio de cupos por curso de 15. El valor por hora de capacitación de este Programa es de 20.538, levemente inferior al promedio de los programas sociales (M\$ 24.062).
- 4 Los valores por curso y alumnos para ambos programas son superiores a los obtenidos por el Programa Ordinario de Becas, con costos de M\$ 7.403 por curso y M\$ 509 por alumno para MJH Emprendedoras y M\$ 3.015 por curso y M\$ 151 por alumno del MJH Empleo Municipal.

■ SUBPROGRAMA ORDINARIO DE BECAS

- 1 Se encontraron problemas en los resultados respecto a su focalización en cuanto a la edad, pues el 18,4% de beneficiarios son menores de 25 años, no cumpliendo con el requisito del Programa, debiendo estar beneficiados en los programas de jóvenes¹¹⁴.
- 2 Se encontró una baja cobertura del Programa, con una ejecución en el año 2002, que cubrió sólo el 0,1% de la población potencial estimada la encuesta CASEN 2000, con sólo 2.000 cupos adjudicados y con una alta demanda de cursos, los cuales se alcanzaron a financiar sólo el 23% de los aprobados técnicamente.

¹¹³ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹¹⁴ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.



- 3 La percepción de los beneficiarios resultó muy positiva, con un 92% de los capacitados que declaró participar en un curso según la especialidad deseada, el 96% de beneficiarios que consideran el funcionamiento de la OTEC como bueno, el 99% consideró como bueno el índice de calidad de los relatores, el 94% de los beneficiarios consideran que luego de terminado el curso, se encuentra en mejores condiciones para encontrar empleo, mientras que la calificación promedio obtenida fue de 6,6¹¹⁵.
- 4 Este Programa muestra resultados contradictorios en el ámbito de eficiencia, pues por un lado muestra los menores costos unitarios por curso (M\$ 2.662) y por alumno (M\$ 126), por otra parte, el costo promedio por hora de capacitación alcanza el valor más altos (\$30.349), monto 50% mayor al promedio de los programas sociales
- 5 Los alumnos reciben sólo M\$ 17 por alumno en subsidio monetario, lo que indica una asistencia de 17 días en promedio por alumno, lo que concuerda con las 77 horas promedio de fase lectiva resultante. Se considera muy superficial esta capacitación comparando con los demás programas, y considerando que este es uno de los principales instrumentos para ejecutar la capacitación.
- 6 Al parecer el principal problemas de las OTEC es conseguir prácticas y contratos de trabajo en el sector privado, pues si bien es posible realizar dos modalidades, una con sólo fase lectiva y otra con fase lectiva y experiencia laboral, sólo un curso se ejecutó en la modalidad con experiencia laboral.

■ SUBPROGRAMA ESPECIAL DE CAPACITACIÓN EN REGIONES - PRORURAL

- 1 Se aprecia una deficiencia en los mecanismos de búsqueda y selección de los beneficiarios, pues cerca de un cuarto de los alumnos son menores de 25 años, no cumpliendo este requisito del Programa, debiendo participar en el Programa Chile Joven¹¹⁶.
- 2 No existe población objetivo en este Programa, siendo el número de cursos adjudicados un 20% del total de cursos aprobados, adjudicándose 2.051 cupos en el año 2002.
- 3 La percepción de los beneficiarios es muy positiva, encontrándose que un 96% de los capacitados participó en un curso según la especialidad deseada; el 87% de los beneficiarios consideran el funcionamiento de la OTEC como bueno; el 98% de los encuestados clasificó al índice de calidad de los relatores como bueno; un 88% de los beneficiarios consideran que luego de terminado el curso, se encuentran en mejores condiciones para encontrar empleo y el promedio asignado al Programa fue de 6,3¹¹⁷.
- 4 El ámbito de eficiencia muestra un comportamiento muy similar al obtenido por el Programa Ordinario de Becas, especialmente por el bajo número de horas de fase lectiva resultante (80

¹¹⁵ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹¹⁶ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹¹⁷ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.



horas por curso), costos menores por curso (M\$ 2.525) y alumno (M\$ 141), pero con altos costos comparativos por hora de capacitación (\$27.857 la hora).

- 5 Al igual que el Programa ordinario, sólo se realizaron cursos con fase lectiva, a pesar que el Programa tiene modalidades de capacitación, una con sólo fase lectiva y otra con fase lectiva y experiencia laboral.

3.2.9 Programa Nacional de Becas

- 1 En esta experiencia piloto del Programa, se logró el objetivo de probar el funcionamiento de esta nueva modalidad de Programa, alcanzando 506 beneficiarios, número mayor a los 500 beneficiarios con los cuales se pretendía probar el instrumento y se logró contar con suficiente oferta de cursos por parte de los OTEC (se ejecutó el 66% de los cursos presentados).
- 2 La experiencia piloto se probó sólo en su funcionamiento operativo, por lo que de calidad no existen resultados, para los cuales habrá que esperar se ejecute algunos años el Programa. No se realizó un informe que recogiera los resultados de esta experiencia.
- 3 El nuevo concepto introducido por este Programa, referido al servicio de reclutamiento, selección y derivación a la OTEC de los alumnos para su posterior capacitación, alcanzó un valor de M\$ 74 por alumno, valor que se deberá considerar para futuras ejecuciones y evaluaciones.
- 4 Los costos resultantes de M\$ 617 por alumno, M\$ 13.284 por curso y M\$ 45 por hora de capacitación, parecen elevados, pero no posibles de comparar, pues involucra nuevos y más complejos elementos en la capacitación, además que como experiencia piloto es normal que existan problemas en su ejecución, los cuales repercuten en los costos.
- 5 En este Programa es posible crear un nuevo indicador, referido al gasto realizado en capacitación versus el ejecutado en consejería (reclutamiento, selección y derivación) razón que en la experiencia piloto alcanzó un valor de 8 a 1, es decir por cada 8 pesos gastados en capacitación fue necesario invertir 1 peso para la labor de consejería. Este dato también servirá para comparar posteriores ejecuciones del Programa.

4. EVALUACIÓN DEL PRODUCTO APOYO A LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN LABORAL, OMIL

4.1 Análisis de Eficacia

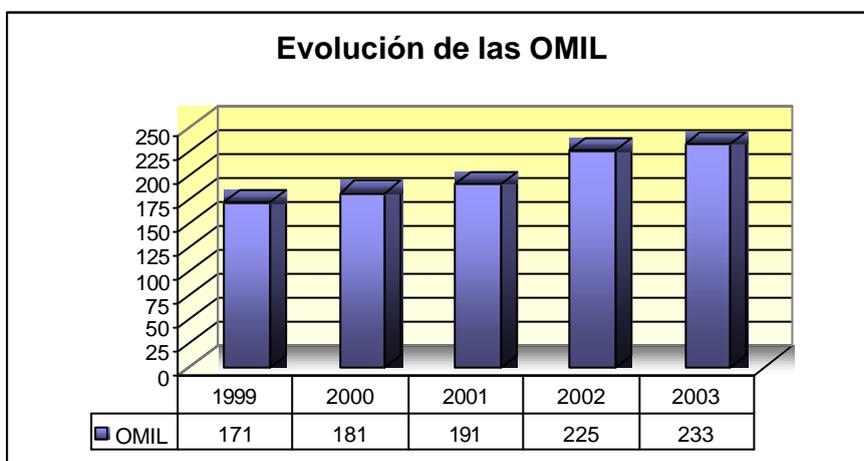
El Programa SENCE - Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), administrado por la Unidad de Intermediación Laboral del SENCE tiene como beneficiarios efectivos a las Oficinas Municipales de Información Laboral, cuyos municipios han firmado un convenio con el SENCE. En el año 2002, se contaba con 225 OMIL en esta situación. El grupo potencial de beneficiarios son las 341 municipalidades del país.



La creación y administración de las OMIL es de responsabilidad municipal. Del mismo modo, la prioridad dada a la función de intermediación laboral en términos de gestión y logística, también reside en los gobiernos locales¹¹⁸. Esta situación, caracteriza la heterogeneidad que presentan las OMIL¹¹⁹ en las municipalidades del país, la que va desde la existencia de unidades funcionales formales, con personal especializado y equipamiento exclusivo, hasta municipios en que la intermediación laboral es una tarea que es ejercida total o parcialmente por un funcionario.

En términos de cobertura, el Programa ha ido incrementando progresivamente el número de OMIL participantes. El siguiente gráfico muestra la evolución registrada entre los años 1999 y 2002.

Gráfico N° 10: Evolución del Número de OMIL Incorporadas al Programa SENCE-OMIL



Fuente: Tomado del "Informe Final 2002 OMIL". Unidad de Intermediación Laboral SENCE

Al observar el gráfico N° 10, podemos concluir que en términos de porcentaje, la evolución de la cobertura del Programa es la siguiente:

Cuadro N° 62
 Evolución (%) de la Cobertura del Programa SENCE-OMIL 1999-2002

1999	2000	2001	2002
50,14 %	53,07 %	56,01 %	65,98 %

Fuente: Elaborado con datos de la Unidad de Intermediación Laboral

¹¹⁸ Los convenios firmados entre el SENCE y las municipalidades en el marco del programa SENCE-OMIL, no garantizan el estándar de desarrollo (asignación de recursos, personal, equipamiento), con que podrá contar la OMIL respectiva. La dependencia de la OMIL y sus correspondiente asignación de recursos, es de responsabilidad municipal exclusivamente.

¹¹⁹ La heterogeneidad que presentan las OMIL ha sido registrada desde las siguientes fuentes: "Diagnóstico a 31 Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) Urbanas". Carrera de Administración de Personal. Facultad Tecnológica. Universidad de Santiago de Chile, 2002; Proceso de Captura de Datos, proyecto "Sistema Nacional de Indicadores de Gestión Municipal, SINIM". SUBDERE. Elaborado por DESUC. 1999-2000; Entrevistas con personal del SENCE.



El número de OMIL incorporadas al Programa se ha incrementado sostenidamente durante los últimos años¹²⁰. Cabe señalar que la determinación de incorporarse al Programa, depende principalmente de la voluntad municipal, puesto que el SENCE carece de atribuciones legales para exigir la formalización de la existencia y funcionamiento de las OMIL. El hecho de que las OMIL dependan administrativamente de los municipios, tanto en su creación, funcionamiento y financiamiento, condiciona la evolución de la cobertura del Programa, puesto que el aumento de la misma no depende exclusivamente de la gestión del SENCE.

Con respecto a los criterios de focalización, el Programa presta sus servicios de asistencia técnica exclusivamente a las OMIL que han formalizado su incorporación al Programa por medio de la firma del convenio SENCE-Municipio. En estas circunstancias, el SENCE concentra sus recursos disponibles y desarrolla las actividades de asistencia y asesoría técnica a las OMIL que cumplen con este requisito. En tal sentido, el Programa está atendiendo efectivamente a los beneficiarios que se deseaba atender.

Con respecto al número de asistencia técnicas realizadas a las OMIL, el SENCE utiliza el siguiente indicador:

Cuadro N° 63
N° Promedio de Visitas Técnicas Efectuadas a las OMIL Periodo 1999-2002

FORMULA	1999	2000	2001	2002
(Visitas técnicas a OMIL en el año (i) / Total de OMIL año (i))	1,51	4,55	5,73	6,48

Fuente: Matriz Productos Estratégicos elaborada por SENCE

Este indicador da cuenta del número promedio de asistencias técnicas y/o supervisiones realizadas a las OMIL. Se observa que el promedio es ascendente, situación que se explica debido a un aumento efectivo de las asistencias técnicas, y a que el número de OMIL atendidas (incorporadas al Programa vía firma del convenio SENCE -Municipio), también aumentaron.

Con respecto a la capacitación realizada a los funcionarios de las OMIL, el SENCE utiliza el siguiente indicador:

Cuadro N° 64
Porcentaje (%) de Funcionarios OMIL Capacitados Periodo 1999-2002

FORMULA	1999	2000	2001	2002
(Total de funcionarios de OMIL capacitados / Total de funcionarios de OMIL)	93,88%	90,66 %	114,49%	68,13%

Fuente: Matriz Productos Estratégicos elaborada por SENCE

Este indicador da cuenta de una disminución del total de funcionarios de las OMIL capacitados con el objetivo de brindar un servicio de mejor calidad a los beneficiarios y clientes de cada OMIL. Esta

¹²⁰ En el año 2003, el Programa ha logrado una cobertura del 68,32 % sobre el total de municipios (341), que podrían contar con OMIL.



disminución también se debe a que el número de OMIL atendidas por el Programa ha experimentado un incremento sostenido en el periodo evaluado. A esta tendencia, sólo escapa el año 2001, en que un porcentaje significativo del total de los funcionarios OMIL, fueron capacitados en más de una ocasión.

4.3 Análisis de Calidad

No se cuenta con información evaluativa sistematizada y representativa del nivel de calidad de la asistencia técnica prestada a las OMIL, ni con indicadores de calidad. Sólo se cuenta con un estudio¹²¹, realizado en mayo del 2002, encargado por SENCE a la Universidad de Santiago. En este trabajo se trabajó con 31 OMIL urbanas del Gran Santiago (Provincia de Santiago más las Comunas de Puente Alto y San Bernardo). Se trata de un estudio básicamente descriptivo, en que se aplicaron entrevistas a los funcionarios de las 31 OMIL y a una muestra de beneficiarios de las mismas. Una de las variables sobre las que se recoge información, dice relación con la evaluación que realizan los encargados de las OMIL sobre la asistencia técnica y asesoría proporcionada por el SENCE. Al respecto, el estudio obtiene los siguientes resultados ante la pregunta:

¿Cuál es la relación y el apoyo que tienen con instituciones como: SENCE ?

Muy Buena	Buena	Regular	Mala	TOTAL	Aspectos Positivos	Frecuencia
9	20	3	0	31	Comunicación, coordinación	12
					Permanente apoyo, buena acogida	23
					Orientación, capacitación, empleo	17
					Información, vinculación de temas	9
					Aspectos Negativos	
					Poca, deficiente e inconstante información	5
					Poca coordinación, poco apoyo	3
					Falta de recursos	7
					Autoritarios e inflexibles	2
					Poco profesional, discriminatorios	4
					Capacitación inflexible e insuficiente, no detectan necesidades del	8
					Cambio constante de personal directivo	2
					Terminaron con punto de encuentro que había entre las OMIL	1

Fuente: "Diagnóstico a 31 Oficinas Municipales e Información Laboral (OMIL) Urbanas". Carrera de Administración de Personal. Facultad Tecnológica. Universidad de Santiago de Chile, 2002.

Esto implica que el 93,5 % de las OMIL calificó el servicio de asistencia técnica y asesoría proporcionado por el SENCE en términos positivos (muy bueno o bueno). El aspecto más valorado (23 menciones) es el permanente apoyo u buena acogida por parte del SENCE. Otro aspecto significativamente bien evaluado, es la orientación y capacitación proporcionadas por SENCE (17 menciones). Entre los aspectos negativos, destaca la mención de una capacitación inflexible e insuficiente y que no se detectan necesidades del mercado (8 menciones). Otro aspecto negativo destacable es la falta de recursos con que cuenta el servicio de asistencia técnica del SENCE (7 menciones).

¹²¹ "Diagnóstico a 31 Oficinas Municipales e Información Laboral (OMIL) Urbanas". Carrera de Administración de Personal. Facultad Tecnológica. Universidad de Santiago de Chile, 2002.



4.2 Análisis de Eficiencia

Con respecto a los indicadores de costos del servicio, en el Cuadro 65, se observa los gastos totales del servicio de asistencia técnica a las OMIL, efectuados para el periodo¹²² 1999-2002

Cuadro N° 65
Gastos (M\$) Total Anual del Servicio de Asistencia Técnica a las OMIL (\$ del 2003)

1999	2000	2001	2002
71.954	107.425	203.367	66.437

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria Mensual. SENCE 1998-2002

Si se considera este gasto y se relaciona con el número de OMIL participantes en el Programa, en el mismo periodo de tiempo, obtenemos un indicador de eficiencia en que se determina el gasto promedio de asistencia técnica por OMIL.:

Cuadro N° 66
Gasto Promedio (%) Anual de Asistencia Técnica por OMIL (\$ del 2003)

FORMULA	1999	2000	2001	2002
Gasto Total Asistencia Técnica año (i) / N° total de OMIL año (i)	M\$ 71.954 / 171 = \$ 420.784	M\$ 107.425 / 181 = \$ 593.508	M\$ 203.367 / 191 = \$ 1.064.749	M\$ 66.437 / 225 = \$ 295.275

Fuente: Elaboración propia con base a datos del balance de Ejecución Presupuestaria SENCE

Este indicador nos muestra que el gasto promedio del servicio de asistencia técnica a las OMIL se incrementó progresivamente entre los años 1999 al 2001. Esta tendencia incremental acontece, no obstante que el número de OMIL atendidas también experimentó un aumento. Ello demuestra una planificación y asignación presupuestaria que daba cuenta de un énfasis orientado a incrementar el gasto promedio anual en el desarrollo del Programa. Esta tendencia, se detiene al considerar el indicador del año 2002. Aquí se produce una disminución considerable del gasto promedio, al coincidir una rebaja del gasto total del servicio de asistencia técnica y un aumento del número de OMIL atendidas ese año por el Programa. Esta situación hace retroceder el gasto a niveles anteriores al año 1999

En el Cuadro 67, se aprecia el desglose regional del servicio de asistencia Técnica a las OMIL, considerando el total de supervisiones y asesorías técnicas otorgadas a las OMIL durante el año 2002.

¹²² No registra ítem en la ejecución presupuestaria de 1998



Cuadro N° 67

Supervisiones y Asesorías Técnicas otorgadas a las OMIL - Año 2002															
REGIONES	Nº de OMIL por Región	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	Total Anual Regional	% de OMIL Sup. O Ases. Por Región Mensualmente
I	3	0	1	3	3	3	2	3	3	2	4	2	3	29	81
II	7	0	0	7	3	3	3	4	3	3	2	2	4	34	40
III	9	0	5	4	7	6	9	8	9	10	8	7	8	81	75
IV	12	5	5	6	9	10	7	5	5	5	9	5	4	75	52
V	25	0	2	6	11	10	11	10	11	7	12	10	8	98	33
VI	13	0	2	4	11	1	8	4	5	5	13	13	13	79	51
VII	12	3	1	4	3	0	3	2	2	1	1	1	1	22	15
VIII	52	0	23	29	22	27	20	20	20	3	31	13	7	215	34
IX	19	0	5	8	10	10	7	8	2	2	9	3	1	65	29
X	22	1	0	0	0	11	4	3	4	3	7	8	0	41	16
XI	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	22	92
XII	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	22	92
RM	47	11	47	30	26	16	15	22	26	25	17	18	9	262	46
Total	225	20	95	105	109	101	93	93	94	70	117	86	62	1045	39

Fuente: Tomado del "Informe Final 2002 OMIL". Unidad de Intermediación Laboral SENCE

Considerando los antecedentes expuestos, se obtiene un indicador de eficiencia que da cuenta del gasto promedio por acción de asistencia técnica y/o supervisión a nivel nacional realizada el año 2002¹²³

Cuadro N° 68
Gasto Promedio (%) por Acción de Asistencia Técnica a las OMIL (\$ Del 2003)

FORMULA	1999	2000	2001	2002
Gasto Total Asistencia Técnica en el año (i) / N° total de acciones de Asistencia Técnica en el año (i)	M\$ 71.954 / 342 = \$ 210.392	M\$ 107.425 / 905 = \$ 118.702	M\$ 203.367 / 1146 = \$ 177.458	M\$ 66.437 / 1045 = \$ 63.576

Fuente: Elaboración propia con base a datos del balance de Ejecución Presupuestaria SENCE e Informe Anual Programa SENCE-OMIL 2002

Al observar el comportamiento de este indicador en el periodo evaluado, se observa una tendencia a la baja. Es decir, se constata que en la medida que se incorporan nuevas OMIL, el gasto promedio por acción de asistencia técnica disminuye. Ello ocurre, no obstante que el gasto global anual se incrementa progresivamente en el periodo 1999-2001. Nuevamente se constata que el año 2002 marca un retroceso a niveles anteriores al año 1999

Este indicador, debe ser puesto en relación con el indicador de número promedio de acciones de asistencia técnica registradas en el mismo periodo:

¹²³ No se dispone de datos o registros sistematizados para los años anteriores al 2002.



Cuadro N° 69
NUMERO PROMEDIO ANUAL DE VISITAS TÉCNICAS A LAS OMIL

FORMULA	1999	2000	2001	2002
(Visitas Técnicas a OMIL en el año (i) / Total OMIL en el año (i))	2	5	6	5

Fuentes: Matriz Productos Estratégicos elaborada por SENCE e Informe Anual Programa de Intermediación Laboral SENCE-OMIL 2002

No obstante que el número de OMIL ha ido aumentando en el periodo de tiempo analizado, que el gasto promedio anual por OMIL y por acción de asistencia técnica ha disminuido, se constata un incremento en el número promedio de asistencias técnicas realizadas, en el periodo 1999-2001. En el año 2002, se produce una baja del promedio de visitas técnicas. Esto demuestra que la eficiencia del Programa se ha incrementado en el periodo evaluado. Las acciones de asistencia técnica, en promedio, se han incrementado no obstante que se ha efectuado un gasto menor, en promedio, por cada acción y en cada OMIL participante en el Programa.

4.4 Análisis de Economía

El Programa es financiado íntegramente con recursos del presupuesto SENCE. Existe una partida presupuestaria específica destinada exclusivamente al financiamiento de las acciones de asistencia técnica a las OMIL. No hay otra Institución que sea fuente de recursos.

El presupuesto es administrado por la Unidad de Intermediación Laboral, entidad que asigna discrecionalmente los recursos para financiar las acciones de asistencia técnica de acuerdo a planificaciones y prioridades específicas.

5. EVALUACIÓN DEL PRODUCTO PROEMPLEO.

5.1 Análisis de Eficacia

En el Cuadro 70, se puede apreciar la distribución de las empresas y personas beneficiarias por región para ambos años en los cuales se ha ejecutado este Programa a través del SENCE. Se aprecia que los usuarios se concentran en las regiones Metropolitana, V, VII y VIII, las cuales suman dos tercios de los beneficiarios. Salvo la R.M. estas regiones 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, pues la selección se realiza a nivel nacional, resultando además para ambos años una cobertura que cubre todas las regiones del país.



Cuadro N° 70
Beneficiarios por regiones

Región	Año 2001				Año 2002				Tasa de Desocupación (Jun-Ago 2002)
	Empresas		Beneficiarios		Empresas		Beneficiarios		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
I Tarapacá	519	7%	2.026	4%	862	6%	2.592	4%	10,8
II Antofagasta	92	1%	2.759	5%	126	1%	613	1%	7,2
III Atacama	178	2%	1.593	3%	415	3%	2.842	5%	11,1
IV Coquimbo	351	5%	3.016	5%	667	5%	4.144	7%	7,6
V Valparaíso	1.186	16%	7.523	13%	2.457	18%	8.875	14%	14
VI L. B. O'Higgins	325	4%	1.590	3%	1.048	8%	3.344	5%	10,7
VII Maule	1.078	14%	6.613	12%	2.200	16%	8.677	14%	16,1
VIII BioBio	915	12%	5.571	10%	1.487	11%	5.628	9%	11,5
IX Araucanía	495	6%	2.688	5%	851	6%	2.907	5%	9,2
X Los Lagos	637	8%	3.986	7%	888	6%	4.903	8%	6,8
XI Aysén	86	1%	1.166	2%	170	1%	1.472	2%	5,5
XII Magallanes	110	1%	495	1%	174	1%	537	1%	8,5
XIII Metropolitana	1.667	22%	17.277	31%	2.618	19%	15.028	24%	7,9
Total	7.639	100%	56.303	100%	13.963	100%	61.562	100%	9,6

Fuente: Anuarios 2001 – 2002 del SENCE

Tampoco existe una intención expresa del Programa relativa a una discriminación por sexo, resultando en ambos años una preponderancia de los hombres entre los beneficiarios, con porcentajes sobre el 65% de participación de los hombres. (Cuadro 71)

Cuadro N° 71
Beneficiarios por Género

	Beneficiarios			
	Año 2001		Año 2002	
	Nº	%	Nº	%
Hombres	41.747	71%	39.913	65%
Mujeres	14.556	38%	21.649	35%
Total	56.303	109%	61.562	100%

Fuente: Anuarios 2001 – 2002 del SENCE

El Programa no focaliza ni selecciona las propuestas según las actividades económicas, pero según un estudio realizado por la Universidad Adolfo Ibáñez¹²⁴, se aprecia que las personas contratadas por rubros, se concentran en los rubros de Construcción (26%) y Actividades Agrícolas (21%), seguidas por el comercio (17%), importantes rubros afectados con los problemas de cesantía que pretende paliar el Programa. (Cuadro 72)

¹²⁴ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el Aprendizaje, Universidad Adolfo Ibáñez, 2002



Cuadro N° 72
Personas contratadas por rubro año 2001

Rubro	Beneficiarios	
	Nº	%
Construcción	14.707	26%
Act. Agrícolas	12.197	21%
Comercio	9.777	17%
Finanzas	6.898	12%
Industria		
Manufacturera	5.484	10%
Servicios	3.926	7%
Transporte	2.214	4%
No especificado	1.736	3%
Minas	224	0%
Electricidad, gas	72	0%
Total	57.235	100%

Fuente: Estudio de Impacto del Programa Proempleo.
 Universidad Adolfo Ibáñez.

Por otra parte, desde el punto de vista de las empresas beneficiadas por el Programa, es posible apreciar (Cuadro 73), que las contrataciones se realizan principalmente por las micro y pequeñas empresas, que cubren el 74% de las personas contratadas, no obstante también hacen uso del Programa las medianas y grandes empresas. El Programa no hace diferencias ni focaliza entre los diferentes tipos de empresas, siendo su objetivo principal colocar a las personas cesantes en las mejores ofertas laborales, logrando las mejores condiciones de remuneraciones y plazos de los contratos, siendo la selección de las propuestas realizada por persona y no por empresa. De esta manera grandes empresas pueden beneficiarse de este fondo público, lo cual es correcto según el diseño del Programa, que tiene como objetivo la contratación de personas cesantes, a través del subsidio a la contratación de estas personas. Desde esa perspectiva, limitar el tipo de empresas en las cuales podían ser contratadas, claramente arriesga el objetivo principal.

Cuadro N° 73
Personas contratadas según tamaño de la empresa año 2001

Tamaño empresa	Beneficiarios	
	Nº	%
Micro	28.557	50%
Pequeña	13.932	24%
Mediana	6.605	12%
Grande	8.141	14%
Total	57.235	100%

Fuente: Estudio de Impacto del Programa Proempleo.
 Universidad Adolfo Ibáñez.

La principal focalización del Programa se basa en el criterio de cesantía de las personas, preferentemente jefes y jefas de hogar, que acrediten ser el único ingreso familiar. En el cuadro presentado a continuación se aprecia la distribución de una muestra de beneficiarios, respecto a la situación laboral que tenían antes de entrar al Programa, según un estudio de impacto que se describirá más adelante.



Se puede apreciar (Cuadro 74), que el 45% de las personas contratadas estaba cesante antes de participar en el Programa, mientras que el 29% no tenía trabajo estable o se encontraba haciendo trabajos esporádicos (pololos). Estas categorías suman un total de 73%, que si bien es significativo, muestra algunos problemas en la selección de los beneficiarios y focalización, pues ingresan al Programa personas que estaban trabajando o que no buscaban trabajo, por lo que no cuentan con el requisito principal de estar cesante. Las condiciones de jefes de hogar y de ser el único ingreso familiar, no son posibles de comprobar, pues para facilitar la tramitación, el Servicio actúa de buena fe, acreditando estas condiciones sólo con la presentación de una declaración jurada.

Cuadro N° 74
Situación laboral del Beneficiario antes de participar en el Programa

Situación Laboral	% Beneficiarios
Trabajando en algo más o menos estable	22%
Haciendo trabajos esporádicos	29%
Cesante sin trabajo	45%
No estaba buscando trabajo	5%
Total	100%

Fuente: Estudio de Impacto del Programa Proempleo. Universidad Adolfo Ibáñez.

El objetivo de este Programa es generar empleos directos a través de diferentes Ministerios y Servicios Públicos, con el fin de contribuir a solucionar el problema de cesantía presente en los últimos años en el país. Para esto, el presidente Ricardo Lagos se comprometió a generar un número determinado de nuevas plazas de trabajo. En lo atinente al SENCE, se comprometieron crear 45.000 y 55.000 nuevos empleos para los años 2001 y 2002 respectivamente, por lo que este valor corresponde a la población objetivo del Programa.

El indicador de eficacia "Cumplimiento de la meta gubernamental", que arroja resultados sobre el logro de la población objetivo, permite apreciar buenos resultados del Programa con cumplimientos por sobre la meta, con 125% y 112% de cumplimiento para los años 2001 y 2002. Si bien las metas propuestas tienen directa relación con el presupuesto asignado al Programa y viceversa, se logró una mayor cobertura que la esperada, debido a la priorización de las propuestas de ofertas laborales que comprenden mayor compromiso y aporte económico para los componentes de capacitación y remuneraciones por parte de las empresas postulantes, lo que permitió beneficiar a un mayor número de personas y empresas.

La población potencial del Programa corresponde a los desempleados dispuestos a trabajar por salarios cercanos al mínimo, población que no se encuentra cuantificada. Sin embargo, si consideramos como variable próxima los desocupados a nivel nacional en el último trimestre de los años 2000 y 2001, de 511.640 y 519.150 personas respectivamente (INE), que representan una tasa de desocupación de 8,8% para ambos años, tenemos que el Programa Proempleo alcanza una cobertura de 11% y 12% sobre la población desocupada para los años estudiados.



Cuadro N° 75: Indicadores de Eficacia

Indicador	Fórmula	2001	2002
Cumplimiento meta gubernamental	$(N^{\circ} \text{ de plazas generadas} / N^{\circ} \text{ plazas de trabajos comprometidos}) * 100$	$(56.303/45.000) * 100$ =125%	$(61.562/55.000) * 100$ =112%
Cobertura sobre la población desocupada	$(N^{\circ} \text{ de plazas generadas PROEMPLEO} / \text{Población desocupada nacional}) * 100$	$(56.303/ 511.640) * 100$ =11%	$(61.562/519.150) * 100$ =12%
Pertinencia de la capacitación	$(N^{\circ} \text{ beneficiarios encuestados que consideran que la capacitación se realizó sobre la misma actividad laboral} / N^{\circ} \text{ total personas contratadas por el Programa encuestados}) * 100$		$(96/116) * 100$ =83%
Porcentaje de beneficiarios recontractados por las empresas	$(N^{\circ} \text{ personas recontractadas según muestra de empresas} / N^{\circ} \text{ personas contratadas por el Programa según muestra de empresas}) * 100$		$(6.182/13.188) * 100$ =47%

Fuente: Anuarios SENCE 2001 y 2002, Guía Operativa Programa Proempleo 2001 y 2002 y "Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea de Bonificación para el aprendizaje". 2002. Universidad Adolfo Ibáñez.

A partir del Estudio de Impacto del Programa Proempleo para la Línea de Bonificación para el aprendizaje, realizado por la Universidad Adolfo Ibáñez en el año 2002, es posible construir otros indicadores de eficacia. El primero, dice relación con la pertinencia de la capacitación respecto a la experiencia laboral posterior. Para este ámbito se obtuvo que el 83% de los beneficiarios consideran que la capacitación fue útil, pues se realizó sobre la misma actividad laboral.

El otro indicador posible de construir es la proporción de personas que permaneció en la empresa una vez terminado el subsidio. Esta proporción resultó en un 47%, que si bien corresponden a personas recontractadas por la empresa en diferentes modalidades como plazo fijo, faena o plazo indefinido, indica el resultado en el impacto del Programa sobre su objetivo de disminuir la cesantía.

5.2 Análisis de Eficiencia

En este ámbito de evaluación es posible calcular el número de personas capacitadas por empresas, que resultó en un valor de 7,4 para el año 2001 disminuyendo a 4,4 en el 2002, debido especialmente a la buena evaluación e interés en el sector privado que han aumentado el número de empresas postulantes y seleccionadas.

Este aumento de casi el doble en el número de empresas beneficiadas por el Programa (de 7.639 a 13.963), también ha significado una disminución en los montos promedios de bonificaciones por capacitación y remuneración que han caído de M\$ 347 a M\$ 209 por empresa para la capacitación y de M\$ 1.120 a M\$ 753 por empresa para el pago de mano de obra. Esto demuestra una menor concentración de los recursos en las empresas beneficiarias en el último año, lo que habla de una mejora en la distribución del beneficio para el sector privado en el segundo año de ejecución del Programa.



Cuadro Nº 76: Indicadores de Eficiencia

Indicador	Fórmula	2001	2002
Personas capacitadas por empresa	Nº de beneficiarios/Nº de empresas	56.303/7.639 =7,4	61.562/13.963 =4,4
Promedio bonificación capacitación por empresa	Monto Total Capacitación / Nº empresas	M\$ 2.653.587 /7.639 =M\$ 347,3	M\$2.920.793 /13.963 =M\$209,2
Promedio bonificación remuneración por empresa	Monto Total Remuneraciones / Nº empresas	M\$8.555.354 /7.639 =M\$ 1.120	M\$10.516.721 /13.963 =M\$ 753
Promedio bonificación capacitación por beneficiario	Monto Total Capacitación / Nº beneficiarios	M\$2.653.587 /56.303 =M\$47	M\$2.920.793 /61.562 =M\$47
Promedio bonificación remuneración por beneficiario	Monto Total Remuneraciones/ Nº beneficiarios	M\$8.555.354 /56.303 =M\$ 151,9	M\$10.516.721 /61.562 =M\$170,8
Costo promedio capacitación por Hora	Monto Total Capacitación / Nº horas capacitación	M\$2.653.587 /989.780 =\$ 2.680	M\$2.920.793 /58.513 =\$ 49.917
Horas promedio de capacitación por alumno	Nº horas totales capacitación/Nº alumnos	989.780/56.303 =17,5	58.513/61.562 =1

Fuente: Anuario SENCE 2001 y 2002.

Respecto a los beneficiarios, se encuentra para ambos años valores promedio por contratado para la capacitación y remuneraciones que concuerdan con el diseño del Programa que asigna M\$ 50 por contratado para capacitación y un subsidio equivalente al 40% del sueldo mínimo (\$ 105.500 en el 2001) por 4 meses, que alcanza el valor de M\$ 169. Los menores promedios encontrados, se deben a que el SENCE privilegia y en algunos casos negocia con las empresas el financiamiento público de las remuneraciones por periodos menores a 4 meses y/o el mayor aporte de las empresas en el componente de capacitación.

En el año 2001 el número de horas de capacitación por contratado fue de 18, mientras que el valor por hora de capacitación resultó en \$ 2.680, monto que se considera adecuado comparado con el valor hora SENCE que alcanza los \$ 3.000 pesos la hora.

En el año 2002 el costo promedio de capacitación por hora aumentó en 1800%, resultando un costo por hora de capacitación de M\$ 50, lo que conlleva a un promedio de 1 hora de capacitación por contratado, lo que se considera insuficiente y sumamente costoso, demostrando una importante deficiencia en este ámbito durante la ejecución del Programa Proempleo en el año 2002.

5.3 Análisis de Calidad

Los indicadores de calidad de este Programa se han obtenido principalmente de un Estudio de Impacto del Programa Proempleo para la Línea de Bonificación para el aprendizaje, realizado por una entidad externa, la Universidad Adolfo Ibáñez en el año 2002.

Este estudio se basó en la realización de encuestas telefónicas a una muestra proporcional a nivel nacional elegida al azar de 1.129 empresas beneficiadas en el año 2001 y una encuesta presencial



semi estructurada a una muestra de 300 beneficiarios elegidos al azar de entre las cinco regiones donde hubo mayor participación en el Programa en el año 2001 (V, VII, VIII, X y RM). Estas muestras son estadísticamente representativas, por lo que sus resultados son válidos y extrapolables al universo total de beneficiarios y empresas.

La opinión general del Programa es muy positiva, como lo demuestran los dos primeros indicadores de calidad, que describen que el 84% de las empresas están dispuestas a participar nuevamente en el Programa, debido a que "éste significó un apoyo a la rentabilidad por la disminución de costos, ayudando a amortizar y solventar sueldos, mejorar la calidad del servicio por el aporte que significó la capacitación". Incluso algunas microempresas declararon que el subsidio les significó la posibilidad de supervivencia de la empresa¹²⁵.

Por parte de los beneficiarios el 72% de éstos calificó que la experiencia de participar en el Programa fue "buena" o "muy buena", debido a que les significó una "oportunidad para capacitarse y para salir de la cesantía", aunque sea por un tiempo"¹²⁶. No obstante lo anterior, sólo la mitad de los beneficiarios estima que sus posibilidades laborales mejoraron con el Programa.

Cuadro Nº 77: Indicadores de Calidad

Indicador	Fórmula	2001*
Disposición empresarios a participar en futuros llamados	$(N^{\circ} \text{ de empresas encuestadas dispuestas a participar en futuros llamados} / N^{\circ} \text{ total de empresas encuestadas}) * 100$	$(194/231) * 100$ =84%
Calificación del Programa por parte de los beneficiarios	$(N^{\circ} \text{ beneficiarios encuestados que calificaron el Programa como muy bueno y bueno} / N^{\circ} \text{ total de beneficiarios encuestados}) * 100$	$(166/231) * 100$ =72%
Percepción respecto a las posibilidades laborales	$(N^{\circ} \text{ beneficiarios encuestados que estiman que sus posibilidades laborales mejoraron} / N^{\circ} \text{ total de beneficiarios encuestados}) * 100$	$(116/231) * 100$ =50%

Fuente: "Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea de Bonificación para el aprendizaje". 2002. Universidad Adolfo Ibáñez.

5.4 Análisis de Economía

En el ámbito económico 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 Proempleo.

No se cuenta tampoco con la información sistematizada a nivel central sobre la ejecución presupuestaria del Programa, puesto que los datos utilizados corresponden a las adjudicaciones, existiendo por parte de las empresas una visión más bien crítica en lo que respecta al pago del reembolso, pues el 51% de las empresas encuestadas sugieren mejorar el sistema de reembolso, especialmente en su calidad y oportunidad¹²⁷.

¹²⁵ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez..

¹²⁶ Idem anterior

¹²⁷ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.



E DUPLICACIONES Y COMPLEMENTARIEDADES; AUSENCIAS Y EXTERNALIZACIONES DE PRODUCTOS.

1. Duplicaciones y complementariedades

El siguiente cuadro, sintetiza la situación de duplicaciones y complementariedades detectadas en la presenta fase de la evaluación:

Cuadro N° 78: Duplicaciones y Complementariedades de Productos SENCE

PRODUCTO ESTRATEGICO	SUBPRODUCTO	DUPLICIDAD	COMPLEMENTARIEDAD
1. Franquicia Tributaria		No Se Observa	<ul style="list-style-type: none"> Programa Aprendizices Programa Especial de Nivelación Básica y Media para adultos. Chile Califica Programa Pro Empleo
2. Capacitación en Empresas			
	2.1 Programa MYPE-Foncap	No Se Observa	<ul style="list-style-type: none"> Programa Aprendizices Programa Proempleo Programa Especial de Nivelación Básica y Media para adultos. Chile Califica Capacitación a Pymes en Línea (Internet) Sercotec
	2.2 Programa Aprendizices	No Se Observa	<ul style="list-style-type: none"> Franquicia Tributaria Programa Especial de Nivelación Básica y Media para adultos. Chile Califica Programa Mype Foncap Programa Proempleo
3. Programas Sociales		Becas OTIC	<ul style="list-style-type: none"> Oficinas de Información Laboral, OMIL Programa Especial de Nivelación Básica y Media para adultos. Chile Califica Franquicia Tributaria Programa Aprendizices Programa Mype Foncap
	3.1 Programa Mujeres Jefas de Hogar	Chile Joven Chile Barrio Programa Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Programa Mujeres Jefas de Hogar, Sernam
	3.2 Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes – Chile Joven	Programa. Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos Programa Especial de Jóvenes Programa Mujeres Jefas de Hogar	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación INDAP
	3.3 Programa Chile Barrio	Programa Mujeres Jefas de Hogar	<ul style="list-style-type: none"> Gestión del Programa en conjunto con: Minvu, Subdere, Fosis, MIDEPLAN, Bienes Nacionales y Dipres
	3.4 Programa Ordinario de Becas	Asistencia Técnica de INDAP, INIA, FIA Programa Becas individuales	<ul style="list-style-type: none"> No se observa
	3.5 Programa de Becas Individuales	Programa Ordinario de Becas	<ul style="list-style-type: none"> No se observa
	3.6 Programa Nacional de Becas (Piloto)	No aplicable por ser fase piloto del rediseño de programas.	<ul style="list-style-type: none"> No se observa
	3.7 Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos	Programa Mujeres Jefas de Hogar Programa Chile - Joven	<ul style="list-style-type: none"> No se observa
	3.8 Programa Lirquén	No se observa	<ul style="list-style-type: none"> No se observa
3.9 Programa Transferencias al Sector Público	No se observa	<ul style="list-style-type: none"> No se observa 	
4. Asistencia Técnica a OMIL		No se observa	<ul style="list-style-type: none"> No se observa
5. Programa Pro Empleo		No se observa	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación en Empresas (Programa Mype Foncap y Programa Aprendizices) Franquicia Tributaria

Fuente: Elaboración propia



1.1 Análisis de complementariedades y duplicidades por producto

1.1.1 Franquicia Tributaria

No se observan otros productos que cumplan un rol semejante a la Franquicia Tributaria en el ámbito de la capacitación. Con respecto a las complementariedades, el uso del Franquicia es puede ser complementario al uso del Programa Aprendices, con el Programa Proempleo y con el Programa de Nivelación de de Estudios. Una empresa puede utilizar en forma complementaria estos tres productos SENCE, sin que ello constituya una duplicación. En efecto, dada la naturaleza diversa de estos productos, es posible que las empresas que tributan en primera categoría puedan utilizarlos en forma paralela o secuencial en el mismo año tributario. La Franquicia Tributaria permite utilizar un monto equivalente hasta el 1% de las remuneraciones imponibles de cada empresa, monto que es deducido del pago a la renta respectiva. En tanto, el Programa Aprendices y el Programa Pro Empleo, permiten la contratación y capacitación de trabajadores por un periodo específico de tiempo. En el primer caso, se trata de trabajadores jóvenes aprendices y en el segundo, se busca la contratación de trabajadores cesantes.

Con respecto al Programa Especial de Nivelación de Estudios de Básica y Media para Adultos, se está frente a un producto que actúa en una lógica complementaria¹²⁸. Se debe reconocer explícitamente las limitaciones que tiene la capacitación como mecanismo de aumento de productividad, cuando como en Chile, una alta proporción de las personas no entiende instrucciones escritas (véase, Bravo y Contreras, 2001)¹²⁹. Por ello, es del todo necesario introducir en forma complementaria la nivelación de estudios para adultos, para así dar el soporte necesario, desde la educación formal, al sistema de capacitación laboral. Esta misma argumentación es válida para los demás productos SENCE en que se puede abordar este ámbito: Programas Mype-Foncap, Programa Aprendices y Programas Sociales.

1.1.2 Capacitación en Empresas:

1.1.2.1 Programa Mype-Foncap:

No se observan productos que dupliquen la función del Programa Mype-Foncap. Con respecto a las complementariedades, se identifican varios casos: i) Podría complementarse con Programa Aprendices, debido a que son productos que está dirigido a diferentes objetivos: capacitación y contratación de jóvenes aprendices respectivamente; iii) Podría complementarse con Programa Proempleo, debido a que se trata de un Programa específico para fomentar la contratación de mano de obra; iv) Sercotec ofrece cursos de capacitación a Pymes en línea (Internet). Se trata de un conjunto de cursos a los que las Pymes pueden acceder por medio del sitio WEB de Sercotec, los

¹²⁸ Efectivamente, una persona puede recibir nivelación de estudios vía Franquicia Tributaria y vía Programa Especial de Nivelación de Estudios, pero en forma secuencial, es decir, para cursos distintos cada vez que utilice algunos de estos beneficios. Ello, debido a que una vez que nivela un curso, ya no es posible volver a nivelarlo. Por lo tanto, la lógica de interacción entre ambos instrumentos es la complementariedad.

¹²⁹ Bravo, D. y Contreras, D. (2001) "Competencias Básicas de la Población Adulta", Andros Impresores, Santiago de Chile.



que pueden constituirse en un complemento a las capacitaciones presenciales que ofrece el sistema público de capacitación.

1.1.2.2 Programa Planes de Aprendizaje

No se observan productos que dupliquen la función del Programa Aprendices. Con respecto a las complementariedades, podemos identificar 2 casos: i) Podría complementarse con la Franquicia Tributaria, debido a que es compatible legal y operativamente; ii) Podría complementarse con el Programa Mype Foncap, puesto que son productos diferentes y legalmente le es permitido utilizar ambos; iii) Podría complementarse con el Programa Pro Empleo, debido a que éste es un Programa específico, dirigido a subsidiar la contratación de trabajadores por parte de empresa de primera categoría en forma general.

1.1.3 Programas Sociales:

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.).

- a. En el **Programa Mujeres Jefas de Hogar** es posible encontrar complementariedades con otra Institución pública, como es el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que coordina y ejecuta el Programa Nacional de la Mujer, en el cual el SENCE se encarga de financiar las capacitaciones laborales, con cursos de diferentes temas enfocados a mejorar los conocimientos de las mujeres jefas de hogar, entre 17 a 50 años, de escasos recursos, cesantes o de empleos precarios que sean participantes del Programa Mujeres Jefas de Hogar que ejecutan los municipios con el SERNAM.
- b. **El Programa Chile Joven:** en su modalidad de habilitación para la creación de microempresas agrícolas y forestales, favorece a jóvenes de bajos ingresos de entre 18 y 24 años, que estén fuera del sistema educacional formal, egresados de la enseñanza media o desertores de ella, desocupados, subempleados o inactivos. Dentro de estos jóvenes también se encuentran los que están desarrollando proyectos productivos con apoyo financiero y asesoría de INDAP, respondiendo la capacitación financiada por SENCE a necesidades específicas de éstos jóvenes, principalmente referidas a capacitación en gestión para el desenvolvimiento en actividades por cuenta propia o



- creación de microempresas. De esta manera, es posible encontrar una complementariedad en la labores de SENCE e INDAP, pues INDAP si bien entrega capacitación, lo hace en temas productivos y técnicos, mientras que el SENCE lo hace en temas de gestión de empresas como administración, comercialización, gestión, etc.
- c. El **Programa de Capacitación Chile Barrios** también es posible encontrar complementariedades, puesto que este es un Programa interministerial en el que participan el Ministerio de Vivienda (MINVU), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Todas estas instituciones realizan acciones dentro de sus funciones tendientes a favorecer el mejoramiento en las condiciones de vida y erradicación de los asentamientos precarios. Al SENCE le corresponde financiar las capacitaciones de las personas de entre 18 y 50 años, cesantes o desocupados, así como trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral que habitan en los asentamientos humanos precarios.
 - d. **Otras complementariedades** detectadas en relación al producto Programas Sociales, es la acción realizada por las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), las cuales actúan como ventanilla del SENCE en las comunas, con la identificación e inscripción de los beneficiarios, la promoción de los programas y la certificación de la condición socioeconómica de los beneficiarios, labores complementarias y necesarias para la ejecución de la mayoría de los Programas Sociales.
 - e. Por último, se aprecia una **complementariedad de los Programas Sociales con otros productos del SENCE**, como la Franquicia Tributaria y el Subsidio a las Micro y Pequeñas Empresas, puesto que en términos globales, estos productos significan una posibilidad de capacitación a los diferentes componentes de la fuerza laboral, activa e inactiva, pues personas empleadas, trabajadores independientes y cesantes, tienen la posibilidad de capacitarse.

Problemas de duplicidad de productos son posibles de encontrar al comparar los Programas Sociales entre sí. Por ejemplo, si analizamos el Programa Chile Joven y el Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de escasos Recursos o Programa Especial de Jóvenes, podemos concluir que teóricamente es posible encontrar la realización de cursos en un mismo oficio en ambos programas para una población objetivo muy similar, con la posibilidad teórica que un mismo joven sea beneficiario de ambos programas, pues la población objetivo se superpone, encontrándose un segmento común para ambos programas (jóvenes de escasos recursos entre 18 a 24 años, que no estén estudiando, de ambos sexos y que estén desocupados o subempleados).

En general todos los beneficiarios focalizados por los Programas de Mujeres Jefas de Hogar, Programa Chile Joven, Programa Chile Barrios y el Programa de Capacitación de Jóvenes de Escasos Recursos teóricamente pueden ser también beneficiarios de cursos de los Programas de Becas individuales y Ordinario de Becas, pues todos corresponden a personas de escasos recursos con problemas de ocupabilidad independiente que también sean jóvenes, mujeres jefas de hogar o personas que viven en asentamientos precarios. También es posible que una temática u oficio de un curso de capacitación se repita en los programas por lo que existe una posible duplicidad entre estos programas desde el punto de vista de los cursos a realizar y de los beneficiarios a atender.



Entre los Programas de Becas individuales y el Programa Ordinario de Becas, se encuentra la misma posibilidad de duplicidad, pues la definición de beneficiario es la misma para ambos y es posible que una persona se incorpore a exactamente el mismo curso (mismo producto) por medio de uno u otro programa, siendo la única diferencia la metodología de obtención del beneficio, pues uno se obtiene de manera individual y es entregado al beneficiario para la elección del cursos y el otro se licita directamente a la OTEC.

Dentro de la variabilidad de capacitaciones que financia el SENCE, especialmente del Programa Ordinario de Becas, es posible la realización de cursos en el sector agrícola, lo cual pueden presentar duplicidades con varios instrumentos de asistencia técnica y transferencia tecnológica de INDAP, INIA e incluso el FIA.

Los Programas de capacitación ejecutados vía las Transferencias al Sector Público y Programa Lirquén, no presentan posibles duplicidades, pues la caracterización de sus beneficiarios es restrictiva, correspondiendo a una población cautiva (conscriptos, reclusos, menores y grupo de portuarios definido), los cuales según sus definiciones no es posible sean beneficiarios de otros programas.

1.1.4 Asistencia Técnica a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral OMIL.

No existen otros sistemas nacionales de intermediación laboral públicos, en el país. No hay otros servicios públicos que operen sistemas similares. Tampoco se observan sistemas de intermediación privados que posean un carácter nacional. Sólo es observable la existencia de bolsas de trabajo electrónica, con soporte en Internet pero que poseen una cobertura, alcance y características muy limitadas. Estos servicios privados corresponden más bien a sistemas de publicación de currícula, carentes de las características que deben definir a un sistema de intermediación laboral, a saber: buscar salvaguardar las asimetrías de información de los actores, proporcionar orientación laboral a los trabajadores, asesorar a las empresas, poner en relación en forma transparente la demanda y la oferta del mercado laboral, buscar una cobertura nacional o regional, entre otros.

2. Productos Prescindibles, Ausentes o Externalizables

A continuación, según corresponda, se analizan las posibilidades de externalización e identificación de productos ausentes:

a. Franquicia Tributaria, Programa Mype-Foncap, Programa Aprendices:

Existen actividades posibles de externalizar al definir parámetros de calidad y eficiencia, que pueden redundar en una mayor eficacia del funcionamiento del sistema de Capacitación. Las tareas que se pueden externalizar son:



**TABLA N° 15 ACTIVIDADES POSIBLES DE EXTERNALIZAR
 E IDENTIFICACIÓN DE PRODUCTOS AUSENTES:**

ACTIVIDADES	ASPECTO QUE JUSTIFICA POSIBLE EXTERNALIZACIÓN
◆ Certificación de calidad de la capacitación impartida por el sistema	La certificación debe ser realizada por entidades especializadas (Universidades, Centros Técnicos, Corporaciones especializadas). Se trata de un proceso dinámico que requiere cambio continuo.
◆ Procesos de Administración del registro de OTEC	Aspecto administrativo, técnico y tecnológico posible de cumplir por entidades externas. El Servicio se beneficiaría descomprimiendo tareas administrativas y exigiendo un estándar adecuado al proveedor
◆ Procesos de Administración registro de OTIC	Aspecto administrativo, técnico y tecnológico posible de cumplir por entidades externas. El Servicio se beneficiaría descomprimiendo tareas administrativas y exigiendo un estándar adecuado al proveedor
◆ Procesos de Administración del registro de Cursos	Aspecto administrativo, técnico y tecnológico posible de cumplir por entidades externas. El Servicio se beneficiaría descomprimiendo tareas administrativas y exigiendo un estándar adecuado al proveedor
◆ Revisión de solicitudes de autorización de cursos	Aspecto administrativo, técnico y tecnológico posible de cumplir por entidades externas. El Servicio se beneficiaría descomprimiendo tareas administrativas y exigiendo un estándar adecuado al proveedor

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que de acuerdo a las observaciones recogidas en el SENCE, la administración de registros (de OTEC, OTIC y Cursos) implica ejercer atribuciones de reconocimiento legal para actuar en el sistema, en el caso de los OTEC y OTIC; y en el caso de los cursos, para imputar a la franquicia tributaria. En tal sentido, las posibilidades de externalización se refieren a externalizar procesos administrativos y tecnológicos (informáticos) que optimicen la operación y funcionamiento de estos registros, sin asignar funciones legales a terceros.

b. Programas Sociales:

El SENCE no ejecuta directamente ninguna labor de capacitación, pues es un organismo que administra y coordina el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), por el cual se financian los diferentes programas de capacitación. De esta manera los productos o servicios de capacitación (cursos), además de la entrega de subsidios anexos (bonos de alimentación y locomoción, seguros, etc.), son externalizados a Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), los cuales entregan los servicios a los beneficiarios¹³⁰ seleccionados, cumpliendo el SENCE la labor de fiscalización del cumplimiento de estas actividades.

En el caso de las transferencias al sector público, las actividades de capacitación también están a cargo de OTEC o de relatores internos, según el organismo público estime, pues éste es el responsable de la entrega de los servicios siendo el SENCE el ente supervisor y de apoyo técnico para que estas instituciones ejecuten las capacitaciones.

¹³⁰ En general la selección y transferencia de estos recursos se realiza mediante licitaciones públicas



De esta manera, no es posible apreciar actividades posibles de externalizar, puesto que todo el proceso de capacitación se encuentra entregado a terceros, incluyendo la identificación y búsqueda de beneficiarios, la selección de éstos y la entrega de los servicios de capacitación y de apoyo a ésta.

No se aprecia la existencia de productos ausentes, o la necesidad de realizar productos, si no más bien se encuentra la conveniencia de prescindir o integrar algunos productos, especialmente por lo problemas de duplicidad descritos en la sección anterior. Dentro de éstos, los casos más críticos son los dos programas que benefician a jóvenes, así como los Programas Ordinario de Becas y el Individual de Becas.

Cabe destacar en este análisis que el SENCE en el año 2002 realizó un rediseño de sus Programas Sociales, para ser ejecutados en el año 2003. Este rediseño tuvo como principal resultado la creación del Programa Nacional de Becas (cuyo piloto se ejecutó en el 2002), en el cual se integraron los Programas Mujeres Jefas de Hogar, Chile Joven y Ordinario de Becas, con lo cual en cierta forma se está solucionando el problema detectado.

c. **Asistencia Técnica a las Oficinas Municipales de Información laboral OMIL:**

Con respecto a este producto, es relevante poner énfasis en los productos ausentes. Cabe señalar que el SENCE se encuentra en un proceso de revisión y rediseño de sus productos y que se están definiendo nuevas funciones, responsabilidades y productos para el Servicio, que abordan los temas que a continuación se proponen:

- ◆ **Sistema de Intermediación Laboral:** Se requiere el diseño e implementación de un nuevo sistema de Intermediación Laboral que de cuenta en forma apropiada de los requerimientos de la población en este ámbito: orientación laboral, orientación vocacional, disminución de las asimetrías de información, vinculación con redes de información activas, sistemas de conexión de la demanda con la oferta laboral, centralización de la información a nivel nacional, entre otros. Este sistema debe ser administrado por un ente público que puede ser el SENCE, no obstante que podrían ser examinadas otras opciones.
- ◆ **Bolsa Electrónica de Trabajo**¹³¹: Un instrumento como este, debería ser parte del nuevo sistema de intermediación laboral. Es un producto necesario, no obstante que el SENCE cuenta con el sistema Infoempleo (sitio Web que permite publicar el currículum de quienes buscan empleo). Una Bolsa Electrónica de Trabajo, debe incorporar las funciones que hoy cumple el Infoempleo, pero su alcance y objetivos son más amplios. Se trata de un sistema de cobertura nacional, de amplia difusión, que aspire a consolidarse como el principal medio por el cual se ofrezca y obtenga empleo en el país. Ello implica la necesidad de concentrar la información, de tal manera que los usuarios sepan que es allí, y no en otro lugar, donde se encuentran la demanda y la oferta laboral país. Par que ello ocurra, la Bolsa debe formar parte de una Política Pública de Intermediación Laboral activa y con el alcance y los recursos necesarios para abordar esta función en forma adecuada. Debe considerar la utilización intensiva de las nuevas tecnología de información para su funcionamiento y desarrollo.

¹³¹ Actualmente, según ha informado el SENCE, las Administradoras de Seguros de Cesantía se encuentra trabajando en el diseño de una Bolsa Electrónica de Empleo, que podría reunir las características enunciadas.



CAPITULO III :

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



I CONCLUSIONES DE DISEÑO INSTITUCIONAL

1. En la práctica, 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. Así por ejemplo, el ámbito de la intermediación laboral y la administración de programas de empleo no aparecen entre los objetivos estratégicos de la institución.

TABLA N° 16 POSIBLES ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL SENCE – ÁREAS CUBIERTAS POR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS – ÁMBITOS EFECTIVAMENTE CUBIERTOS

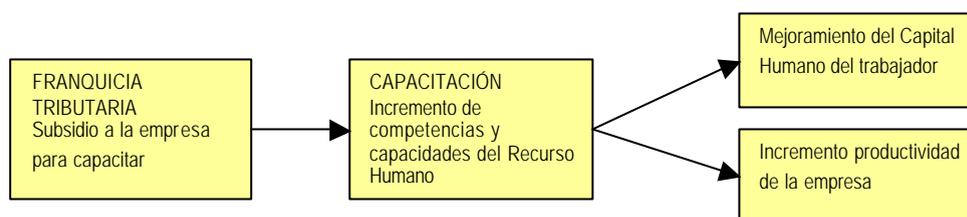
POSIBLES ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL SENCE	ÁREAS CUBIERTAS POR OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ACTUALES	ÁMBITOS CUBIERTOS EN LA PRÁCTICA POR SENCE U OTRAS INSTITUCIONES
Formular políticas, sistemas y normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación		Cubierto por SENCE
Subsidiar programas y cursos de capacitación 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

2. 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 de selección de beneficiarios). A partir de esta definición de objetivos estratégicos, se observa poca consistencia formal entre ellos y los productos estratégicos:
 - El producto Franquicia Tributaria, está alineado principalmente con el objetivo estratégico de cobertura planteado por el SENCE.
 - El producto Capacitación en Empresas (Programa MYPE-FONCAP y Programa Aprendices), posee una consistencia baja con los objetivos estratégicos SENCE, tal como ellos están definidos.
 - 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 objetivos estratégicos Servicio, tal como están definidos.
 - En relación al producto apoyo a las OMIL (Oficinas Municipales de Intermediación Laboral), los objetivos estratégicos actuales del SENCE no contemplan ninguna una referencia directa a la temática de la Intermediación Laboral.



3. El producto Franquicia Tributaria presenta una serie de fortalezas en cuanto a su diseño:
 - a) Define claramente el universo de sus beneficiarios potenciales: empresas que tributan en primera categoría de la Ley de Impuesto a la Renta y sus trabajadores.
 - b) Posee diversos mecanismos orientados a estimular y otorgar mayores beneficios a los segmentos de trabajadores y empresas de menores recursos, los que introducen un criterio de equidad en la distribución del beneficio. A nivel de los trabajadores, ello, se traduce en el financiamiento escalonado por nivel de renta (menor renta, mayor subsidio). A nivel de empresas, se garantiza un piso de 13 UTM como subsidio anual para empresas cuyo 1% de planilla de remuneraciones no supera dicha cifra.
 - c) A nivel de diseño, el instrumento incorpora adecuadamente un estímulo de bonificación adicional de un 20% de la hora de capacitación por alumno, si las acciones de capacitación se enmarcan en Planes de Capacitación elaborados por los Comités Bipartitos (trabajadores/empresarios).
 - d) Desde el punto de vista del 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); 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, por el cual un tercero (ej. banco, OTEC, OTIC), financia la capacitación inmediata, recibiendo un mandato por parte de la empresa, que lo faculta para cobrar con posterioridad el subsidio (vía Tesorería), en la próxima operación renta.
 - f) El diseño del producto incluye como mecanismo básico de aseguramiento de calidad, la acreditación ex – ante de los cursos y acciones de capacitación.

4. 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. Sin embargo, la productividad de la empresa depende de múltiples factores y será probablemente lo más difícil de medir como resultado deseado del producto. En tanto, el mejoramiento en el capital humano y competencias del trabajador (que ocupará en la empresa que lo capacitó u otra) sí constituyen elementos más factibles de evaluar como resultado del programa. Cabe entonces observar que, 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 este, y no hacia un factor de causas multivariadas y poco factible de medir como la productividad de la empresa.



5. A partir de la evaluación realizada, se estima que el Diseño de la FT 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 en los dos últimos requerimientos definidos. En efecto:

- 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 ingresos¹³². Evidentemente, una mayor focalización del subsidio, dependerá de la opción de política pública que se desee tomar, sea hacia un modelo de subsidio más progresivo y focalizado según los ingresos del trabajador, otro que defina como sujetos de beneficio del 100 % del subsidio a una amplia proporción de los trabajadores (como el modelo actual), o un modelo intermedio¹³³.
- 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.
- 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 el aseguramiento de la calidad del producto descansa no sólo en una adecuada medición y estimación de la calidad ex post sino en el diseño de incentivos adecuados para reducir posibles abusos y premiar los aportes y estándares que reflejen calidad¹³⁴.

¹³² 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, obviamente se puede pensar en un escenario de mayor focalización del beneficio, considerando, por ejemplo que un 32% de los trabajadores se ubica en rentas imponibles bajo los M\$ 150.

¹³³ 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.

¹³⁴ Para acotar el problema de gasto de mala calidad (cuya productividad es menor al gasto total) sería necesario establecer, al igual que en el caso de los seguros, controles tanto por el lado de la demanda y como por el lado de la oferta. Los primeros se refieren a la necesidad que todos los programas tengan copagos (nunca debe financiar 100% por el SENCE) y los segundos a que tiene que haber una fiscalización ex post. Se puede afirmar que en la actualidad estos controles son muy débiles, con el consiguiente aumento del gasto de mala calidad. Es preocupante ver en ese contexto que el copago de la Franquicia Tributaria ha ido bajando de 28% (1998) al 13% (2002) por el incremento de empresas que tienen o muy bajo copago o cero copago.



- El producto no cuenta con algún sistema que permita verificar el incremento de productividad en la empresa que recibe el beneficio, cuestión que no es factible de abordar para cada empresa beneficiaria y que, en el mejor de los casos, podría ser abordada a través de una evaluación de impacto general del producto. Sin embargo, tampoco parece aconsejable que el Servicio enfoque los resultados del producto en los incrementos de productividad de las empresas, en vez de centrarlos en los resultados de la capacitación sobre la calificación, competencias e incremento del capital humano de los trabajadores beneficiados.
 - 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 Impuestos Internos. En 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, en cuyo caso lo que se administra no es descuento tributario, sino derechamente el pago de un subsidio a la capacitación. Por otra parte, en el universo de pagos que involucra la Franquicia, en los hechos se transforma a Impuestos Internos en una entidad verificadora de acciones de capacitación cuando en ausencia de sistemas de regulación suficientes, se observan inconsistencias y e irregularidades en los contribuyentes.
6. El producto Capacitación en Empresas, presenta consistencia con los beneficiarios definidos. En efecto, el producto posee 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: (a) MYPE FONCAP: empresas con ventas menores a 13.000 UTM, tributando en primera categoría, y con antigüedad mínima de 18 meses; (b) Planes de Aprendizaje: jóvenes desocupados de 15 a 21 años, desocupados, que son contratados como aprendices en empresas que tributan en primera categoría.

En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios, las empresas que cumplen los requisitos acceden al Programa por orden de postulación, sin existir sistemas 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 un criterio práctico de selección.

En el diseño de los subproductos, se observa la aprobación (certificación ex-ante), del SENCE respecto de 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.

7. El producto Programas Sociales se encuentra en redefinición parcial desde el año 2002. Por tanto, 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, planteó las siguientes ventajas y desventajas:

- Como ventaja de diseño, se observa la realización de subprogramas con soluciones "a medida" de variados segmentos poblacionales, que presentan problemáticas y realidades específicas. De esta forma, las poblaciones - objetivo de cada uno de los programas se encuentran bien acotadas, y de acuerdo a esta definición las direcciones regionales del SENCE seleccionan las propuestas de cursos (producto final que reciben los beneficiarios) 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 productos 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 observa la complejidad y costos de gestión a asumir por la heterogeneidad de programas; la generación de dependencias de otras instituciones (con sus propios objetivos), que solicitan al SENCE capacitación. No obstante, esta dependencia permite encadenar instrumentos y mejorar la focalización.
8. El diseño del producto Apoyo a las OMIL, presenta consistencia con respecto a los beneficiarios a los que desea llegar. En efecto, el SENCE, por medio de sus Direcciones Regionales, debe proporcionar asistencia técnica a todas la Oficinas Municipales de Información Laboral que se constituyan para tal efecto. Las Direcciones Regionales deberán entregar orientación, apoyo informativo y por medio de iniciativas específicas, apoyo en equipamiento y en capacitación al personal municipal que se encuentra asignado a las OMIL.

No obstante lo anterior, los problemas de fondo en el 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. En rigor, el alcance del producto se limita a la asistencia técnica del SENCE a los Municipios. Así, de acuerdo a los recursos y capacidades específicas de cada Municipio, se observan OMIL activas y otras con escasa actividad. En este sentido, los convenios que establece el SENCE con los Municipios no explicitan los resultados que se espera debieran obtener las OMIL y que justifiquen la asistencia técnica y permitan evaluar los resultados finales que se desean obtener.
 - Las políticas y programas en el ámbito de la intermediación laboral, están en una etapa de desarrollo inicial en el SENCE, y en este ámbito se presentan actualmente diversos desafíos al Servicio: implementación de sistemas de información de intermediación laboral, requerimientos de la implantación del seguro de cesantía, bolsa electrónica de trabajo.
9. No se observan mayores duplicidades entre los productos de Servicio y otros de entidades públicas o privadas. Las excepciones son: (a) la posible duplicación entre las Becas OTIC y los



Programas Sociales SENCE, y (b) posibles duplicidades entre subprogramas del Producto Programas Sociales^{135,136}.

10. Se identifica un nivel de complementariedad relevante entre los productos SENCE Franquicia Tributaria – Planes de Aprendizaje - Proempleo. 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.

¹³⁵ Cabe reiterar que los Programas Sociales SENCE se encuentra en rediseño a partir del año 2002. No obstante, la posible duplicidad entre los Programas Sociales SENCE y las Becas OTIC se mantiene, en tanto, las posibles duplicaciones entre Programas Sociales corresponden a la situación vigente en 2002.

¹³⁶ 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 implementado 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.).

En cuanto a posibles duplicaciones entre los subprogramas sociales del SENCE, se observa que, por ejemplo, entre el Programa Chile Joven y el Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de escasos Recursos o Programa Especial de Jóvenes, teóricamente es posible encontrar la realización de cursos en un mismo oficio en ambos programas para una población objetivo muy similar (jóvenes de escasos recursos entre 18 a 24 años, que no estén estudiando, de ambos sexos y que estén desocupados o subempleados). En general, todos los beneficiarios focalizados por los programas de Mujeres Jefas de Hogar, Programa Chile Joven, Programa Chile Barrio y el Programa de Capacitación de Jóvenes de Escasos Recursos teóricamente pueden ser también beneficiarios de cursos de los Programas de Becas individuales y Ordinario de Becas, pues todos corresponden a personas de escasos recursos con problemas de ocupabilidad, independiente que también sean jóvenes, mujeres jefas de hogar o personas que viven en asentamientos precarios. Entre los Programas de Becas individuales y el Programa Ordinario de Becas, se encuentra la misma posibilidad de duplicidad, pues las definición de beneficiario es la misma para ambos y es posible que una persona se incorpore a exactamente el mismo curso (mismo producto) por medio de uno u otro programa, siendo la única diferencia la metodología de obtención del beneficio, pues uno se obtiene de manera individual y es entregado al beneficiario para la elección del cursos y el otro se licita directamente a la OTEC.



II CONCLUSIONES DE GESTION

1. El SENCE se encuentra en un proceso de cambio organizacional complejo, que se genera desde diversas fuentes: en noviembre del año 2002, asume la conducción del Servicio un nuevo equipo directivo, el que impulsa un proceso de rediseño estructural-funcional y la modernización de la plataforma informática que apoya la gestión y la generación de productos y servicios. A ello, se debe sumar el impacto que significa la presencia del Programa Chile Califica y la generación de los nuevos modelos de servicios y productos, que son traspasado al SENCE para su prueba y posterior implementación a nivel nacional. Esto configura un escenario de exigencias y de consecuencias para el SENCE, aun no dimensionado del todo, pero que lo obligará a realizar un esfuerzo adicional para poder cumplir con estos requerimientos, sumado al hecho, de que se ha reafirmado la meta cuantitativa definida por el ejecutivo, en lo que respecta a alcanzar el millón de trabajadores capacitados al año.
2. Los cambios que se han producido en el SENCE, asociados al posicionamiento de temas como la certificación de competencias, e-learning, alfabetización digital, certificación de OTEC, mejoramiento de sistemas informáticos, entre otros; se han materializado con apoyo de funcionarios contratados, mayoritariamente, a honorarios. Esta situación plantea la interrogante sobre la viabilidad futura de los cambios implementados. Esto, si se considera que se trata de funcionarios en una situación de inestabilidad por su categoría contractual.
3. La contratación de funcionarios a honorarios aporta, mayoritariamente, personas de nivel profesional al servicio. Esta situación es relevante al observar, como se expresó anteriormente, que funcionarios bajo esta modalidad de contrato participan en los nuevos temas asumidos en el Servicio. Por lo tanto, situaciones coyunturales como falta de presupuesto, cambios en la cúspide organizacional, entre otros; podrían afectar negativamente esta estructura paralela de funcionarios a honorarios, en su mayoría profesionales.
4. Respecto a los estudios específicos y evaluaciones realizadas, se puede concluir que el Servicio ha mantenido una preocupación constante por evaluar los principales aspectos y resultados de su gestión. Prácticamente todos los productos y servicios que genera el SENCE, han sido evaluados y estudiados en forma reciente. No obstante, una debilidad observada dice relación con el hecho de que estos estudios, presentan una gran heterogeneidad de metodologías y de modelos evaluativos, los que no permiten obtener una visión integradora sobre la gestión. No se ha definido adecuadamente, que estas evaluaciones se implementen con base a modelos evaluativos y a criterios metodológicos explícitos y precisos.
5. Al año 2002, el SENCE contaba con un presupuesto ejecutado de MM\$ 19.242,55 (pesos 2003), lo que representa el 0,50% del presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, si se omite del presupuesto ministerial la partida de Prestaciones Previsionales (MM\$ 2.807.614), se tiene que la participación del Servicio en el presupuesto del Ministerio aumenta a 18,5%.



6. Al considerar los recursos extra presupuestarios que SENCE administra por concepto de Franquicia Tributaria (MM\$ 111.278,67) y PROEMPLEO (MM\$ 13.365,07), el volumen presupuestario que gestiona directa e indirectamente el Servicio asciende a los **MM\$ 146.724,72**.
7. 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° 79:
MONTO (M\$ 2003) EJECUTADO POR PRODUCTO ESTRATEGICO EN EL AÑO 2002

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

Fuente: Departamento de Administración y Finanzas SENCE. 2003

8. 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 FONCAP, la cual se debiese observar con facilidad, pues su existencia obedece al marco legal de SENCE.

Desde el punto de vista de la administración financiera contable de SENCE, la aplicación del sistema de contabilización por Centros de Costos en base a centros de responsabilidad que se pretende tener operando el año 2005, facilitará la comprensión y desagregación de la información asociada a cada programa y/o tarea que se realice, por lo cual un adecuado desempeño en ese sentido resulta complementario a la estructura del presupuesto como herramienta de gestión.

9. La ejecución del presupuesto de la Institución muestra desde su gestación, desajustes desde la formulación del presupuesto inicial, al vigente y a su ejecución final en el periodo anual. Es así como las variaciones en el presupuesto inicial y vigente en los últimos 4 años presentan modificaciones que oscilan entre un 15,34% en el año 1999 y un 28,16% en el año 2002. Los ajustes que se realizan al presupuesto inicial y vigente obedecen a diversas razones: factores exógenos tales como recortes presupuestarios y desfases anuales que se producen entre la adjudicación y ejecución de los cursos de capacitación.



CUADRO N° 80:
VARIACIÓN (%) PRESUPUESTO INICIAL – PRESUPUESTO VIGENTE (M\$ 2003) DEL SENCE

Año	Presupuesto Inicial M\$	Presupuesto Vigente 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. Del análisis realizado en este estudio, se desprende que la baja ejecución presupuestaria que presentan los Programas Sociales, se explica por las siguientes razones: Primero, 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 de la Institución, situación que obliga a realizar ajustes entre los presupuesto iniciales y vigentes; Segundo: 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° 81:
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

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



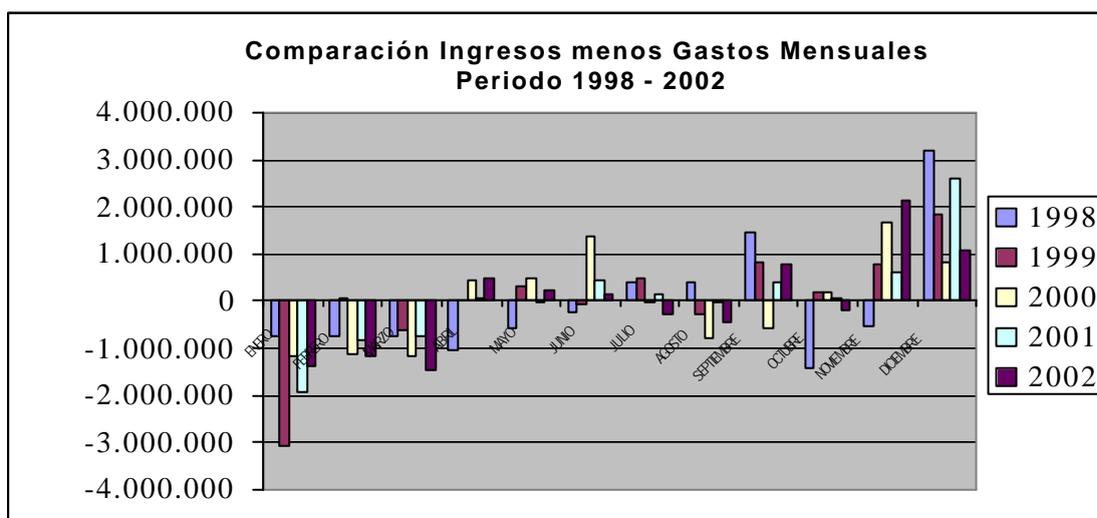
los ingresos y los gastos mensuales realizados, lo que provoca la existencia de saldos de caja elevados, lo que se muestra en el cuadro y grafico siguientes:

Cuadro N° 82
Ejecución Presupuestaria del Gasto Anual SENCE 2000- 2002
Según Clasificación Económica (M\$ año 2003)

GASTOS	2000	2001	2002
Gastos en Personal	2.261.385	3.439.104	2.426.154
Bienes y Servicio de Consumo	838.253	1.691.431	1.151.319
Transferencias Corrientes	12.721.556	16.589.720	11.374.499
Inversión Real	47.008	202.841	89.717
Saldo Final de Caja	3.770.618	6.619.383	4.200.864
TOTAL	19.638.820	28.542.479	19.242.553

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

Gráfico N° 11:
Comparación Ingresos menos Gastos Mensuales SENCE 1998-2002 (M\$ 2003)



Fuente: elaboración propia, base 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 en la ejecución presupuestaria que se provoca desde la formulación del presupuesto hasta su ejecución final en los programas 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.

10. La unidad de auditoría interna del Servicio carece de los recursos humanos que permitan cumplir cabalmente con sus funciones. A momento de la evaluación, sólo se encontraba adscrito a ella un funcionario con una secretaria de apoyo. No obstante que actualmente la unidad de Auditoría cumple y satisface los requerimientos del CAIGG, tanto desde el punto de vista de los planes presentados como de los informes de ejecución, se debe señalar que el contenido de los planes e informes es de orden básico, lo que puede obedecer a la carencia de recursos humanos suficientes para el desarrollo de la tarea. En opinión de los evaluadores, los planes anuales e informes debiesen dar mejor cuenta de la tarea a desarrollar como de la labor realizada, exhibiendo con mayor detalle los propósitos, tiempos y actividades previstos, así como la presentación detallada de sus principales sugerencias y logros.
11. La oferta de capacitación se estructura sobre la base de (a) un Sistema de Acreditación de Cursos, (b) un sistema de Registro de Empresas Capacitadoras (OTEC), que cumplen con requisitos mínimos para impartir cursos, y que posee la función de informar a los demandantes cuales son las OTEC autorizadas para impartir la capacitación que permite el uso de la Franquicia Tributaria; (c) un sistema Registro de Empresas de Intermediación para Capacitación (OTIC), que cumplen con los requisitos que dicta el marco legal para su funcionamiento, que posee básicamente la función de apoyar al empresario en la gestión de capacitación a sus trabajadores.
12. 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 del servicio. Sin embargo, se aprecia que 50 de ellas concentran el 25,52% de la inversión pública y el 33,71% 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.

CUADRO N° 83:
INVERSION PUBLICA (\$ 2003) POR TRAMOS DE EDAD DE TRABAJADORES CAPACITADOS EL AÑO 2002

Detalle	Numero de trabajadores capacitados año 2002	Inversión Pública Año 2002 MM\$ (en \$ 2003)
50 mayores en número de capacitados	285.507	20.419
Total año 2002	846.870	80.003
Participación en el total	33,71%	25,52%

Fuente: Anuario Estadístico SENCE 2002

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

- Existe un amplio número de empresas inscritas en las distintas regiones
- 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
- Los resultados de las supervisiones SENCE no son expuestos como referente de calidad de la OTEC, de los docentes y sus 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.

En relación a lo anterior, cabe señalar que la iniciativa de SENCE de iniciar un proceso de certificación de calidad para las OTEC, que se encuentra en etapa de perfeccionamiento, y propender a autorregular la calidad del servicio de capacitación es un paso acertado en la dirección de mejorar la calidad de los servicios e información en el mercado de la capacitación

13. 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

Se debe señalar que a las OTIC gremiales como SOFOFA o Cámara Chilena de la Construcción, adhieren empresas de diversas regiones. No obstante, la ausencia de OTIC regionales en las 7 regiones restantes, podría constituir una limitante para las MYPES, en el sentido de que puedan acceder adecuadamente a la asistencia técnica que brindan las OTIC.

Al año 2002, las OTIC movilizaron el 43,05% de la inversión pública y el 55,32% de la inversión privada por concepto de Franquicia Tributaria, lo que involucró al 53,42% del total de los trabajadores capacitados dicho año, el 44,82% del total de horas de capacitación y el 28,99% de las empresas demandantes de servicios de capacitación (Cuadro 82).



CUADRO N° 84:
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	44,82
Trabajadores capacitados (N°)	394.485	452.385	846.870	53,42
Total Empresas (N°)	82.755	33.791	116.546	28,99
Inversión Pública (En mill. de \$)	44.128,84	33.356,82	77.485,66	43,05
Inversión Privada (En mill. de \$)	8.147,94	10.088,23	18.236,17	55,32
Inversión Total (En mill. de \$)	52.276,78	43.445,05	95.721,83	45,39

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.
- 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.

14. Como una forma de facilitar la liquidez para el financiamiento de la capacitación, el estado habilitó y promovió el uso de un mandato por el cual un tercero (banco, OTEC, otro) financia la capacitación y recibe el mandato para recuperar su inversión con la devolución tributaria del año siguiente. 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 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 correspondiente¹³⁷. 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.

15. 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 fueron:

- Los cursos deben ser informados con al menos 24 horas de anticipación a su inicio, y la actividad de capacitación lleva una duración promedio de 113 horas por acción de capacitación sobre la base de datos SENCE anuario 2001, 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 lo que se suma un bajo número de personas en esta tarea.
- La fiscalización SENCE está prácticamente ausente en las regiones. Una excepción la constituye la región metropolitana que dispone de 7 fiscalizadores, que logran visitar aproximadamente 4 empresas día como máximo, con lo se cubren sólo el 1% del universo a fiscalizar.
- 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 \$197.522.207, constatándose que la ausencia de fiscalización en el sistema de capacitación vía franquicia permite una fuga de recursos que están siendo defraudados y que requieren de una acción que resulta necesaria y rentable para el erario nacional.

16. Las modalidades de pago asociadas a la FT 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. Sin embargo, se trata más bien de una verificación de aspectos administrativos, y 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

¹³⁷ 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.



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.

17. 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. La necesidad imperiosa de vincular en línea información de Impuestos Internos (ventas e información del contribuyente) con las bases de datos SENCE de capacitación, ilustra este punto.

III CONCLUSIONES DE RESULTADOS

3.1 PRODUCTO FRANQUICIA TRIBUTARIA

1. El producto Franquicia Tributaria (FT), es el más relevante en términos de gasto y cobertura del SENCE. Durante el período 1998 y el 2002 el gasto en este producto se incrementó en un 83% (de MM\$ 2002 58.920 a MM\$ 2002 107.775) y el número de capacitaciones franquiciadas 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% hasta casi duplicarse en el 2002 llegando a un 19,2%. 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). Las tasas de incorporación fueron particularmente fuertes en los años 2001 y 2002.
2. La mayor cobertura y masificación del programa de la FT ha sido un objetivo explícito del Servicio, y los datos avalan su cumplimiento. A fines de 1999, el SENCE estableció como meta lograr capacitar a 565.000 trabajadores vía Franquicia Tributaria para el año 2000, y logró una capacitación de 620.235 trabajadores. Esta expansión, fue promovida a través de la inversión realizada por el SENCE para informar sobre el sistema, que hasta antes del año 2000 era significativamente menos conocido. 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%. A su vez, la información revela que particularmente en el segmento de la micro empresa el uso del beneficio ha implicado recurrir al mecanismo del



Mandato¹³⁸ para financiar la capacitación (un 74% de las micro empresas que solicitaron el crédito, utilizaron el mandato).

3. De acuerdo a información 2003 del SII, un 79 % de los contribuyentes que solicitan el beneficio de la FT son personas naturales (y el restante 21% personas jurídicas). A su vez, el 94 % de los empleadores personas naturales a que están solicitando el subsidio FT sólo pagan 1 mes al año de cotizaciones previsionales al beneficiario de la capacitación. Si bien esto no transgrede la normativa, a todas luces 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, lo que idealmente implica una situación de mayor estabilidad y permanencia del personal. A su vez, esta situación plantea la interrogante de en qué medida se está usando el beneficio en forma irregular y eventualmente dolosa. A su vez, se constata que el porcentaje de contribuyentes impugnados por el Servicio de Impuestos Internos y cuyas solicitudes son observadas asciende al 48 % en el año 2003, lo que revela una cifra preocupante en cuanto a la adecuada utilización del beneficio¹³⁹.
4. En consonancia con el proceso de expansión del uso de la FT en el segmento de **micro** y pequeñas empresas, también 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.
5. El producto Franquicia Tributaria posee como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y la productividad de la empresa, lo que sin embargo no se define claramente, y en la práctica resulta muy poco factible de medir. El SENCE posee algunas estimaciones de impacto, las que sin embargo adolecen de debilidades metodológicas (diseño de grupos de control) y en definitiva no arrojan estimaciones que bajo significancia estadística comprueben un impacto del Programa y su rentabilidad social. A su vez, el producto Franquicia Tributaria, no cuenta con estudios de calidad y satisfacción de usuarios (empresas, trabajadores).
6. Es importante señalar que la medición de la calidad del producto, cobra especial relevancia en el caso de la FT, dados los recursos fiscales involucrados para su ejecución y la importancia estratégica para el desarrollo económico y social del país. En tal sentido, resulta relevante contar con procesos de medición y aseguramiento de la calidad referidos a diversos aspectos de la gestión y provisión del producto, principalmente:

¹³⁸ El mandato es un contrato por el cual una empresa que utiliza la Franquicia Tributaria, cede a un tercero (Banco, OTIC, OTEC, otro) el cobro del beneficio tributario al año siguiente, a cambio de la entrega del financiamiento inmediato de las acciones de capacitación por parte del referido tercero.

¹³⁹ De acuerdo a antecedentes aportados por el SENCE, el indicador de impugnaciones debe ser considerado con cautela pues frente al crecimiento experimentado en el número de empresas y trabajadores, y la alta correlación con empresarios unipersonales y uso de Mandato, el SII tomó medidas especiales de control durante la operación renta 2003; se retuvieron las devoluciones a un número significativo de contribuyentes, hasta que éstos ratificaran determinada información. No existe aún un juicio definitivo sobre si estos contribuyentes utilizaron o no adecuadamente el beneficio de la franquicia tributaria, o si cometieron faltas que ameriten sanciones.



- *Certificación de Calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC):* la que se está desarrollando actualmente en forma piloto
 - *Certificación ex - ante de calidad de los cursos:* Existente en la actualidad a través de la acreditación SENCE. No se cuenta con evaluaciones de calidad de este sistema.
 - *Certificación ex - post de calidad de los cursos:* Actualmente no existe un sistema operando, y en el marco del Programa Chile Califica se está elaborando un diseño para un sistema de certificación de competencias laborales que cumpliría un rol directamente funcional en este aspecto.
 - *Medición de satisfacción de usuarios empresas y trabajadores:* Actualmente no existe un sistema que opere para estos fines.
7. En términos porcentuales, 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.

3.2 PRODUCTO CAPACITACIÓN EN EMPRESAS: MYPE FONCAP Y PLANES DE APRENDIZAJE.

1. Respecto del Programa MYPE FONCAP los principales resultados obtenidos son los siguientes:
 - (a) 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. Cabe agregar que en el tiempo la cobertura del programa ha decrecido considerablemente
 - (b) El entrega información que revela 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%).
 - (c) Los estudios disponibles estiman que un 93% de los beneficiarios del Programa eran dueños de la empresa, y que a su vez en este grupo un 41% posee E. Media, un 33% Educación Superior y el 24 % E. Básica. En promedio, en las empresas muestreadas trabajaban 2,7 trabajadores.
 - (d) 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 los demandantes, esto es, las empresas¹⁴⁰.

¹⁴⁰ 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.



- (e) 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.
 - (f) En el período 1998-2002 el gasto por participante se incrementó en un 175 %, 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), dado que el costo por hora sólo ha experimentado un leve aumento (17% en el período¹⁴¹). El aumento de horas, ha respondido a decisiones institucionales que han buscado establecer una capacitación más prolongada a los beneficiarios¹⁴².
 - (g) Acompañado a lo anterior, en los años 1999 y 2002, también se produjo una disminución en el promedio de beneficiarios por empresa. Así, se observa una 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.
 - (h) 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.
2. Respecto del Programa Planes de Aprendizaje los principales resultados obtenidos son los siguientes:
- (a) Se trata de un programa con una cobertura muy pequeña, beneficiando en el año 2002 a 1.525 personas (de 300 empresas), contando con una cobertura del 0,8 % del grupo potencial de beneficiarios.
 - (b) El Programa cuenta con evaluaciones de resultados 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 práctica¹⁴³.
 - (c) De acuerdo a los estudios referidos, el Programa es valorado por sus beneficiarios, los que relevan 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.
 - (d) El Programa es prácticamente financiado en partes iguales entre el gasto SENCE y el aporte de las empresas participantes, lo que sin duda constituye una fortaleza de la iniciativa.

¹⁴¹ De \$ 2.884 a \$ 3.368 (en pesos del 2002).

¹⁴² Para efectos de comparación, se puede considerar que, en promedio, los cursos ejecutados en el marco de la Franquicia Tributaria (año 2002) contemplaron 32,9 hrs. por participante.

¹⁴³ Los datos provienen del documento: Estudio de Impacto Contrato de Aprendizajes. U. Adolfo Ibáñez. SENCE. 2002.



3.3 PRODUCTO PROGRAMAS SOCIALES

1. 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 determina anualmente según diversos criterios como la ejecución histórica, propuestas elegibles técnicamente, niveles de cesantía juvenil, diagnósticos regionales o situaciones contingentes.
2. Tampoco existen criterios de discriminación por sexo (salvo el programa específico de Mujeres), encontrándose diferentes distribuciones en cada programa, pero sin una clara preponderancia de uno u otro sexo.
3. 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.
4. El sistema de seguimiento que maneja la institución a nivel central, cuenta con un poblamiento parcial de la ejecución de los cursos por parte de las oficinas regionales, lo que la hace inútil para efectos de realizar análisis representativos y completos de los datos.
5. 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), tampoco asegura que los beneficiarios sean de escasos recursos. No obstante, es posible esperar que por la naturaleza, temática y nivel 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.
6. El SENCE no tiene definida cuantitativamente las poblaciones potenciales, objetivo, ni metas para la mayoría de los Programas Sociales. Las poblaciones están definidas teóricamente, pero no cuantificada, es decir, no se indica cual es el número de alumnos potenciales que presentan la necesidad de capacitarse, ni el número de alumnos a quienes se quieren capacitar (objetivo), en un plazo definido, ni cual es la meta para determinado año. Los cupos o cursos son los que resultan con los recursos presupuestados.
7. Existen amplias diferencias en los costos unitarios por alumnos, que van desde los M\$ 121/alumno de las Becas individuales, M\$ 160/alumno del Programa Ordinario de Capacitación M\$ 246/alumno de las Transferencias al Sector Público, llegando hasta los M\$ 626/alumno del Programa Nacional de Becas Piloto, M\$ 717/alumno del Programa Especial de Jóvenes y los M\$ 4.4264 del Programa Lirquén. En el costo por curso también hay diferencias desde M\$ 880/curso en el Prog. de Becas Individuales, M\$ 2.525/curso en el PRORURAL, M\$ 2.662/curso en el Programa Ordinario, hasta valores de M\$ 56.146/curso Prog. Lirquén, M\$ 13.778/curso Prog. Nac. de Becas, y 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 \$



19.875/hora del Prog. Chile Joven, \$ 20.212/hora del Prog. Mujeres Jefas de Hogar, hasta valores de \$ 30.349/hora del Prog. Ordinario de Capacitación, \$ 33.650/hora del Prog. Nacional de Becas Piloto, y \$ 2.630/hora del Prog. Lirquén. Lo anterior, sumado al hecho que una misma persona pueda postular a varios de ellos y que en cada Programa tienen amplitud temática, hace que los Programas Sociales se encuentren muy dispersos y presenten duplicidad entre ellos.

8. En el total de los programas no existe aporte de terceros, ni de los propios beneficiarios para el financiamiento de los cursos, siendo financiados 100% por el SENCE.
9. 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 sobre el 90% de las personas conformes con los servicios entregados por las OTEC, como 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 bueno¹⁴⁴. No obstante esta situación es esperable para programas que son completamente gratuitos y que incluso consideran subsidios monetarios.
10. Las evaluaciones de impacto realizadas a algunos de los Programas Sociales, utilizan diferentes metodologías, algunas cuantitativas y otras cualitativas, lo que no permite compararlos entre ellos, ni compararlos en distintos años de ejecución.
11. En el año 2002 se realizó un rediseño del producto Programas Sociales del SENCE, a partir de un diagnóstico interno que arrojó similares deficiencias a las encontradas en esta evaluación. Este rediseño considera la operación futura del producto por medio del Programa Nacional de Becas, que fundió los principales programas ejecutados hasta la fecha¹⁴⁵. El rediseño contribuye adecuadamente al ordenamiento y simplificación del diseño del producto Programas Sociales. No obstante, no abarca la totalidad del producto (corresponde aproximadamente al 54% de los recursos financieros que movilizó el producto en el año 2002), por lo que el diagnóstico de deficiencias del producto seguirá siendo vigente parcialmente, para los programas¹⁴⁶ que no experimentaron cambio en su diseño y posterior operación.

¹⁴⁴ "Percepción de los beneficiarios en torno a los Programas Sociales SENCE ejecutados durante el año 2002". SENCE 2002.

¹⁴⁵ Los programas que se integraron fueron los siguientes: 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

¹⁴⁶ Programas Chile Barrio, Becas y Transferencias al Sector Público



3.4 PRODUCTO ASISTENCIA TECNICA A LAS Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL.

- 1 El Programa presenta indicadores básicos de eficacia y eficiencia que son favorables. 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).
- 2 El Programa posee un sistema de provisión directo, en que no participan agentes externos al SENCE. Cada Dirección Regional ejecuta las actividades de asistencia técnica, para los que recibe recursos específicos, desde el nivel central. Este sistema ha permitido incrementar la cobertura y disminuir los costos del programa.
- 3 El programa carece de indicadores de calidad pertinentes y de información que les permita su elaboración. No se ha realizado evaluaciones o estudios representativos (a nivel nacional), que permitan determinar los niveles de calidad del servicio prestado a las OMIL y cómo éstos han variado a través del tiempo. Se desconoce la opinión y grado de satisfacción de los beneficiarios (funcionarios OMIL), sobre la calidad del servicio prestado.
- 4 El Programa carece de información sistematizada y detallada de la gestión para el periodo anterior al año 2001. No cuenta con bases de datos históricas, ni con registros sistematizados.

3.5 PRODUCTO PROEMPLEO

- 1 No existen criterios de focalización o distribución regional, no obstante, 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 hay discriminación por sexo, resultando una preponderancia de los hombres entre los beneficiarios, con porcentajes sobre el 65%.
- 2 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.
- 3 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 cesante¹⁴⁷. Por otra parte, las condiciones de jefes de hogar y de ser el único ingreso familiar, no son posibles de comprobar.

¹⁴⁷ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez. 2002.



- 4 Se logró una buena cobertura mayor a la esperada por el programa, pues la meta gubernamental se cumplió en un 125% y 112% para los años 2001 y 2002 respectivamente, gracias a la gestión del servicio y al mayor aporte de las empresas.
- 5 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.
- 6 La satisfacción de los participantes del programa es muy positiva, con el 84% de las empresas dispuestas a participar nuevamente en el programa, y el 72% de los beneficiarios que calificó el programa como "bueno" o "muy bueno"¹⁴⁸.
- 7 El impacto del programa también es positivo, con una proporción del 47% de personas que fue recontratada en la empresa una vez terminado el subsidio¹⁴⁹.
- 8 Se aprecia un creciente interés por el programa por parte de las empresas, pues 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).
- 9 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 resultó en \$2.680 y \$3.272, montos que se consideran adecuados comparado con el valor hora SENCE que alcanza los \$3.000 pesos la hora.
- 10 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.
- 11 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, con el 51% de las empresas encuestadas que sugieren mejorar el sistema de reembolso, especialmente en su calidad y oportunidad¹⁵⁰.
- 12 Cerca de un cuarto de los recursos entregados se destinaron para capacitación, demostrando que si bien el programa tiene un objetivo de disminuir la cesantía, no deja de lado la labor fundamental del SENCE de promover la formación de las personas para el trabajo.

¹⁴⁸ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.

¹⁴⁹ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.

¹⁵⁰ Estudio de Impacto del Programa Proempleo Línea Bonificación para el aprendizaje. Universidad Adolfo Ibáñez.2002.



IV RECOMENDACIONES

1. A partir de la evaluación, se constatan una serie de desafíos, necesidades de ajustes, requerimientos de toma de decisiones y reformulaciones estratégicas respecto del Servicio:
 - Las actuales definiciones estratégicas del Servicio se centran en dos ámbitos de acción: (a) subsidiar programas y cursos de capacitación a nivel de empresas y trabajadores y (b) subsidiar programas de capacitación en grupos sociales con dificultades de empleabilidad. Así, las actuales definiciones estratégicas del SENCE no explicitan adecuadamente el rol que le compete al Servicio en una serie de ámbitos tales como: formular políticas, sistemas y normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación; fiscalizar la realización y adecuada implementación de las capacitaciones subsidiadas; fiscalizar el cumplimiento de las normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación; regular sistemas y normas de certificación de calidad de la capacitación y competencias laborales; administrar programas de empleo; administrar sistemas de intermediación laboral.
 - Existen productos relevantes del Servicio (Proempleo, Asistencia a las OMIL) que no poseen ningún referente directo en la actual formulación de objetivos estratégicos del organismo.
 - Se constatan diversas fallas de diseño en los productos estratégicos.

En consecuencia, se recomienda que el Servicio realice un proceso de ajuste y definiciones formales de su estrategia, de modo que clarifique las misiones, 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, presupuestos, instituciones, ámbitos e instrumentos que el estado gestionará y promoverá en el área de la capacitación y el empleo. En este aspecto, la presente evaluación plantea como recomendación explícita la generación tal política pública.

2. A partir de la Evaluación realizada, se ha elaborado una matriz básica que define la misión, objetivos y productos estratégicos del Servicio. Tal matriz, puede ser concebida como una propuesta inicial, que modifica y ajusta las actuales definiciones estratégicas del SENCE.

MISIÓN PROPUESTA

La Misión del SENCE es formular políticas, administrar subsidios, fiscalizar y regular los ámbitos de la capacitación laboral, los programas públicos de empleo y los sistemas y programas de intermediación laboral.



OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS

Los objetivos estratégicos del Servicio son:

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
7. Formular políticas y normas; regular y administrar sistemas de intermediación laboral

PRODUCTOS ESTRATÉGICOS PROPUESTOS

1. Administración de Franquicia Tributaria con fines de capacitación
2. Administración de Subsidio de Capacitación a Micro y pequeña empresas
3. Diseño, fomento y regulación de Sistemas de Intermediación Laboral
4. Administración de programas de capacitación dirigidos a población con dificultades de empleabilidad
5. Administración de Programas de Empleo Público de Emergencia o de Contingencia

En la siguiente matriz, se sintetiza la propuesta realizada:

MISIÓN SENCE	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PRODUCTOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS CON PRODUCTOS
Formular políticas, administrar subsidios, fiscalizar y regular los ámbitos de la capacitación laboral, los programas públicos de empleo y los sistemas y programas de intermediación laboral	1. Formular políticas, sistemas y normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación	1. Administración de Franquicia Tributaria con fines de capacitación	1,2,4,5
	2. Subsidiar programas y cursos de capacitación a nivel de empresas y trabajadores	2. Administración de Subsidio de Capacitación a Micro y pequeña empresas	1,2,4,5,
	3. Subsidiar programas de capacitación en grupos sociales con dificultades de empleabilidad	3. Diseño, fomento y regulación de Sistemas de Intermediación Laboral	7
	4. Fiscalizar el cumplimiento de las normas de operación del Sistema Nacional de Capacitación y la realización y adecuada implementación de las capacitaciones subsidiadas	4. Administración de programas de capacitación dirigidos a población con dificultades de empleabilidad	1,3,4,5
	5. Regular sistemas y normas de certificación de calidad de la capacitación y competencias laborales	5. Administración de Programas de Empleo Público de Emergencia o de Contingencia	6
	6. Administrar programas de empleo público de emergencia		
	7. Formular políticas y normas, regular y administrar sistemas de intermediación laboral		



3. 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 capacitados¹⁵¹.
 - 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

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 sistema¹⁵².
 - *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.

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.

¹⁵¹ Por ejemplo, certificación de competencias, evaluaciones ex post, evaluaciones de impacto.

¹⁵² La sugerencia apunta a conocer, a través de una evaluación externa, si la evaluación ex ante que realiza el SENCE con el fin de acreditar los cursos, utiliza los instrumentos metodológicos adecuados, permite resguardar a la entrada determinados estándares de calidad y cumplimiento de los cursos, y en definitiva, identifica y evalúa factores claves que pueden predecir una buena ejecución del producto. El estudio, puede, por ejemplo, considerar una muestra relevante de cursos acreditados, evaluar el desarrollo y la calidad de la evaluación ex ante realizada, y contrastarla con información del desarrollo y resultados de los cursos, levantada en terreno.



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.
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 SAP, 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 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.

(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 fase 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 la calidad e impacto de este programa se deberá medir posteriormente una vez ejecutado el programa a nivel nacional, con uno o más periodos de ejecución, que permita medir su impacto, especialmente si se lograron los objetivos del rediseño de los Programas Sociales.
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.
 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.
 9. 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.



10. 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 grades tareas que SENCE realiza, es decir, Administración Central, Programa Franquicia Tributaria y Programa FONCAP.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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.