**CHILE**

**CH-L1064**

**PROGRAMA DE MEJORAS DE LAS POLÍTICAS LABORALES PARA CHILE: PRODUCTIVIDAD, EMPLEABILIDAD Y EQUIDAD**

**Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE): Diagnóstico institucional, organizativo y de gestión**

**Versión final 1.0**

Fernando Grafe

Marzo 2012

Contenido

[1. Marco legal y regulatorio del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo 1](#_Toc319501570)

[2. Estructura orgánica 4](#_Toc319501571)

[3. Recursos presupuestarios 8](#_Toc319501572)

[3.1. Presupuesto vigente 8](#_Toc319501573)

[3.2. Grado de ejecución del presupuesto 10](#_Toc319501574)

[4. Recursos humanos 12](#_Toc319501575)

[4.1. Modelos contractuales 12](#_Toc319501576)

[4.2. Categorías profesionales y gestión por competencias 13](#_Toc319501577)

[5. Diagnóstico del modelo de gestión 14](#_Toc319501578)

[5.1. Problema principal 14](#_Toc319501579)

[5.2. Factores causales que afectan al rol rector/regulador 14](#_Toc319501580)

[5.3. Factores causales que afectan al rol operativo del SENCE 21](#_Toc319501581)

[6. Modelo de árbol lógico 28](#_Toc319501582)

[Anexo 1. Referencias bibliográficas y documentales. 31](#_Toc319501583)

[Anexo 2. Ficha de identificación año 2011. Definiciones estratégicas del SENCE 32](#_Toc319501584)

[Anexo 3. Principales etapas en la gestión de la Franquicia Tributaria 36](#_Toc319501585)

**Glosario**

|  |  |
| --- | --- |
| ADP | Alta Dirección Pública |
| APIL | Agencia Privada de Intermediación Laboral |
| BNE | Bolsa Nacional de Empleo |
| DCP | Departamento de Capacitación a Personas (SENCE) |
| DECE | Departamento de Empleo y Capacitación en Empresas (SENCE) |
| DIPRES | Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda) |
| DSI | Departamento de Servicios Internos (SENCE) |
| FONCAP | Fondo Nacional de Capacitación |
| FT | Franquicia Tributaria |
| MTPS o MINTRAB | Ministerio del Trabajo y Previsión Social |
| OMIL | Oficina Municipal de Información Laboral |
| OTEC | Organismo Técnico de Capacitación |
| OTIC | Organismo Técnico Intermedio para Capacitación |
| PMG | Programa de Mejora de la Gestión |
| SENCE | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo |
| UED | Unidad de Estudios y Desarrollo (SENCE) |
| UF | Unidad de Fiscalización (SENCE) |

***Introducción***

Este informe tiene como objeto la presentación de un diagnóstico del modelo de gestión del SENCE, con el fin de compartir una primera visión de los hallazgos y de factores explicativos de las debilidades observadas.

Como tal, el documento que a continuación se presenta no pretende entrar en la pertinencia o no de las políticas y programas que el SENCE desarrolla o implementa, sino que busca responder a la cuestión de en qué medida el modelo de gestión y la organización del SENCE son adecuadas para el cumplimiento de los objetivos misionales.

El informe es el resultado de un análisis de información primaria –muy escasa, por cierto--, pero sobre todo de la información levantada en entrevistas realizadas a las autoridades, cargos directivos y cuerpo técnico del SENCE. Sin su participación entusiasta y desinteresada no habría sido posible elaborar este informe. Muchas de las aportaciones del informe provienen del rico intercambio de puntos de vista, pero en cualquier caso la responsabilidad final de lo que está publicado pertenece al autor.

En una versión posterior de este documento se incluirá una propuesta de plan de fortalecimiento, con un diseño de actividades y su costeo correspondiente.

# Marco legal y regulatorio del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

1. De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 19.518, del año 1997, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público, que está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS).[[1]](#footnote-1) Los servicios centrales están ubicados en Santiago, sin perjuicio de que exista un despliegue territorial a través de las direcciones regionales en cada región del país o en otros domicilios que puedan establecerse por razones de servicio.
2. La regulación de la misión y las funciones del SENCE están fijadas por la Ley 19.518 en el artículo 83, en lo referente básicamente a los aspectos relacionados con la capacitación laboral en el marco de la Franquicia Tributaria, en los artículos 71º al 74º, en lo referente a la intermediación laboral.[[2]](#footnote-2) De acuerdo con esta disposición legal, estas funciones podrían agruparse en tres grandes líneas de trabajo institucionales: (i) de rectoría del sistema de capacitación a nivel nacional, es decir, con capacidad legal de establecer estrategias nacionales en materia de capacitación; (ii) de supervigilancia del funcionamiento del mercado de capacitación y las oficinas municipales de información laboral (OMIL), incluyendo su supervisión, fiscalización y regulación; y (iii) de ejecución de programas propios de capacitación e intermediación (ver cuadro 1).

Cuadro 1 – Relación entre atribuciones legales y funciones estratégicas

| **Mandato legal (art. 72 y art. 83 con sus literales de la Ley 19.518)** | **Funciones estratégicas** |
| --- | --- |
| a) Recabar, procesar y difundir información relevante para el funcionamiento eficiente del Sistema de Capacitación  c) Diseñar, formular, desarrollar y evaluar instrumentos de fomento para el desarrollo del Sistema de Capacitación  i) Celebrar convenios con organismos públicos, privados, autónomos, nacionales, internacionales o extranjeros conducentes al cumplimiento de sus fines  j) Asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en todos los asuntos relacionados con las materias de que trata este cuerpo legal | A. Rectoría del sistema de capacitación a nivel nacional |
| f) Supervigilar los programas de capacitación que desarrollan las empresas, autorizar y fiscalizar el uso de los incentivos y subsidios establecidos para ese fin, en conformidad a lo dispuesto en esta ley  Art. 72: El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional, será el encargado de fiscalizar el fiel cumplimiento de las normas legales y técnicas que regulen la acción de las oficinas municipales de información laboral  g) Desarrollar, evaluar, supervigilar y fiscalizar los programas y acciones de capacitación laboral que contempla el Fondo Nacional de Capacitación, a que se refiere el Párrafo 5º del Título I de la presente ley  e) Otorgar las autorizaciones y practicar las inscripciones a que se refieren los artículos 19, 21 y 23 de la presente ley | B. Supervigilancia del funcionamiento del mercado de capacitación e información laboral (OMIL) |
| b) Desarrollar programas y campañas de difusión y promoción de la capacitación  d) Proporcionar orientación ocupacional a los trabajadores en conformidad a lo previsto en la presente ley  h) Elaborar y ejecutar los programas de acción necesarios para el cumplimiento de las funciones indicadas precedentemente, de acuerdo a las políticas fijadas por el Presidente de la República a propuesta del Ministerio del Trabajo y Previsión Social | C. Ejecución de programas propios de capacitación e intermediación |

1. Además, el reglamento establecido en el Decreto 98, del año 1998, desarrolla con mayor detalle la regulación de aquellos contenidos de la Ley 19.518 referidos a la capacitación laboral financiada mediante la Franquicia Tributaria. En esta norma no hay mención a las funciones de información o intermediación laboral.
2. Otro texto normativo relevante es la Ley 20.267 de 2008, mediante la que se crea el nuevo sistema de competencias laborales. El principal impacto sobre el SENCE es que lo vincula al sistema nacional de competencias laborales, de tal forma que quedan bajo su facultad: (i) las actividades de fiscalización y control de montos para aquellas acciones de evaluación y certificación de competencias financiadas con recursos de la Franquicia Tributaria; y (ii) la promoción directa con cargo al Fondo Nacional de Capacitación de programas de evaluación y certificación por intermedio de los centros autorizados.[[3]](#footnote-3)

**Ley 20.267**. Artículo 28.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, determinará el monto de los gastos de las acciones de evaluación y certificación de competencias laborales que se podrán imputar a la franquicia tributaria que establece la ley N° 19.518.

Para efecto de lo anterior, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda deberá fijar anualmente un valor máximo a descontar por cada proceso de evaluación y certificación de competencias laborales efectuado, denominado valor proceso de evaluación y certificación de competencias laborales participante.

Artículo 30.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo autorizará, conforme a los artículos 28 y 29 de la presente ley, el monto de los gastos en evaluación y certificación de competencias laborales que las empresas podrán descontar en conformidad al inciso primero del artículo 36 de la ley N° 19.518.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas sólo podrán imputar como costos directos los gastos en que incurran con ocasión del financiamiento del servicio de evaluación y certificación de competencias laborales contratado directamente con Centros con inscripción vigente en el Registro Nacional de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

Artículo 34.- El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá establecer con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, acciones de evaluación y certificación de competencias laborales en las letras a), b), d) y e) del artículo 46 de la ley N° 19.518.

Además, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá desarrollar con cargo al Fondo, programas tendientes a ejecutar acciones de evaluación y certificación de competencias laborales para beneficiarios de escasos recursos. Dichos programas deberán ser licitados y ejecutados por los Centros acreditados por la Comisión que crea la presente ley.

1. Por otra parte, la Ley 20.338 de creación del subsidio al empleo juvenil, asigna al SENCE el rol de administración, supervigilancia y fiscalización del subsidio, además de dictar la normativa que haga operacional la implementación de este beneficio.
2. El resto de la arquitectura legal relacionada con el SENCE, como la Ley 19.765 (2001) que delimita el financiamiento de actividades de formación técnica y mandata al SENCE en la implementación de algunos programas en nuevas tecnologías, o la Ley 19.967 (2004) de racionalización del uso de la Franquicia Tributaria, no afecta de forma sustantiva a lo que serían la misión fundacional de la institución. En general, suponen precisiones, delimitaciones o nuevas tareas que no alteran los elementos sustantivos del SENCE.
3. Del análisis de estos textos legales cabe extraer algunas conclusiones significativas para entender el actual modelo de gestión y funcionamiento del SENCE:

* En primer lugar, la principal apoyatura normativa que delimita las funciones del SENCE está estrechamente vinculada a la gestión del sistema de capacitación y empleo articulado básicamente a través de la Franquicia Tributaria y el Fondo Nacional de Capacitación. Dentro de este marco, el SENCE se crea básicamente sobre la idea de ejercer de rector y supervisor del mercado de capacitación financiado por la Franquicia Tributaria, y de promotor y ejecutor de diversos programas financiados con recursos del Fondo Nacional de Capacitación orientados a beneficiarios con problemas de permanencia o inclusión en el mercado de trabajo.
* En segundo lugar, si bien la ley 19.518 establece que será el Ministerio de Trabajo y Previsión Social el responsable de establecer la política nacional de capacitación (art. 9º), la responsabilidad de asesoramiento en el diseño de dicha política es asignada al Consejo Nacional de Capacitación, del cual la secretaría técnica recae en el Director Nacional del SENCE. En otros términos, el SENCE debería disponer de capacidad instalada para poder ejercer adecuadamente con esta responsabilidad atribuida en el mandato legal, además de ser coherente con el rol central del SENCE en la regulación del mercado de capacitación.

**Misión del SENCE**

Contribuir a la generación de empleo, dinamizar el mercado laboral y desarrollar capital humano mediante la aplicación de políticas públicas de fomento e intermediación laboral y de capacitación orientada a la empleabilidad y la productividad.

Fuente: web del SENCE

* En tercer lugar, el objetivo central de la Ley 19.518 en su artículo 1º es contribuir a través del sistema de capacitación al desarrollo de las competencias laborales, lo que debe promover un adecuado nivel de empleo, la mejora de la productividad y la calidad.[[4]](#footnote-4) Estos objetivos se mantienen inalterados de forma sustantiva en leyes posteriores. Por tanto, la capacitación es la actividad central sobre la que de acuerdo a la Ley 19.518 deben girar las acciones del SENCE, que en una segunda derivada deberían impactar en la empleabilidad, productividad y calidad del empleo. Sin embargo, no es obvio que se puedan maximizar estos tres impactos de forma simultánea. De todos modos, esto estaría afectando a los instrumentos de evaluación de resultados de las acciones de capacitación.
* En cuarto lugar, las normas no asignan al SENCE un rol sustantivo en materia de intermediación laboral, salvo en el caso de cuatro artículos de la Ley 19.518 que se refieren a la función de fiscalización de las oficinas municipales de información laboral (OMIL), o las menciones sobre el rol de supervigilancia, control y fiscalización de la entidad que administre la Bolsa Nacional de Empleo, de acuerdo a la Ley 20.328 que perfecciona el Seguro de Cesantía.[[5]](#footnote-5) Las actuales iniciativas que promueve el SENCE en materia de intermediación parecen ser más el resultado de la necesidad de responder a fallas en el mercado de intermediación que al resultado de una estrategia elaborada de política pública.
* Por último, y en quinto lugar, la Ley 19.518 y las distintas normas posteriores enfatizaban la promoción de programas a ejecutar por el SENCE con una mayor focalización hacia los problemas de inserción en el mercado de trabajo (cesantía, desempleo de larga duración, reconversiones sectoriales, etc.).[[6]](#footnote-6) En la actualidad, una gran parte de los diversos programas del SENCE están en esta línea, tratando de buscar una mayor integración con las políticas de promoción de la inclusión social, es decir, una mayor convergencia de las políticas sociales y de las políticas de promoción del empleo.

1. Por tanto, de acuerdo con los mandatos legales aprobados en diferentes momentos de tiempo, puede afirmarse que el SENCE ha ido asumiendo de forma aluvional diversos roles y programas, que van desde la rectoría (supervigilancia en la mayoría de los casos) hasta la regulación, pasando por la fiscalización y ejecución de todo un conjunto de programas no limitados exclusivamente a la capacitación, sino que abarcan otras dimensiones de las políticas de empleo, como pueden ser la promoción del empleo juvenil (subsidios) y la intermediación laboral.
2. Como se describirá en la sección 5, esta tensión entre los lineamientos formales, que han ido configurando una cultura organizacional propia del SENCE, y las respuestas informales, que aparecen como resultado de las presiones de las agendas políticas, permiten explicar en cierta forma el actual modelo de gestión institucional y de funcionamiento del servicio.

# Estructura orgánica

1. La estructura orgánica actual del SENCE aparece dispuesta en cinco departamentos, dos unidades de carácter más *staff* (Estudios y Auditoría Interna), 15 direcciones regionales y 3 gerentes zonales. Por encima de todos ellos se ubica la Dirección General
2. Desde un punto de vista funcional, el modelo de funcionamiento del SENCE es muy similar a la puede visualizarse en su organigrama:

* *Departamento de Capacitación a Personas* (DCP), estructurado en cuatro unidades donde se administran y ejecutan toda una larga serie de programas orientados a proveer oficios y/o competencias a beneficiarios con riesgos de vulnerabilidad social (jóvenes, mujeres jefas de hogar, mayores de 50 años, etc.), mediante: (i) acciones enmarcadas en convenios con otras instituciones (Gendarmería, Ejército, Armada, Carabineros, etc.) para facilitar capacitación a jóvenes con riesgo de exclusión social; y (ii) experiencias piloto de certificación laboral en el marco de ChileValora.

Los principales programas administrados por el DCP son los siguientes:

* Programa de Formación en Oficios para Jóvenes
* Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar
* Becas de Transferencias al Sector Público
* Becas Franquicia Tributaria
* Programa de Certificación de Competencias Laborales
* Oficios: Apoyo y Capacitación para el Trabajo

En la gran mayoría de los casos, el rol del DCP consiste en promover acciones de capacitación a partir de indicaciones de política, formular el diseño y las características básicas de los programas (objetivos, población objetivo, condiciones de elegibilidad, etc.) y administrar los recursos financieros para que los OTEC especializados en este tipo de población provea los cursos correspondientes.

* *Departamento de Empleo y Capacitación en Empresas* (DECE), integrado por siete unidades operativas con una fuerte orientación a gestionar la capacitación en empresas. En este departamento se ubica la unidad administrativa que tiene bajo su esfera Franquicia Tributaria, sin duda el programa que moviliza el mayor número de participantes y recursos económicos. Igualmente, en este departamento se ubica la administración del programa Subsidios al empleo Joven, de marcado carácter de fomento directo al empleo juvenil, sin vinculación inmediata a acciones de capacitación. Asimismo, en el DECE se encuentra la unidad que impulsa las actividades en materia de intermediación laboral y mantiene un estrecho contacto con las OMIL. Entrando más en detalle, los principales programas bajo la gestión de este departamento son los siguientes:
* Franquicia Tributaria
* Subsidio al Empleo Joven
* Programa de Formación en el Puesto de Trabajo
* Bono de Capacitación Empresas & Negocio
* Bono de Capacitación de Trabajador Activo
* Becas Fondo de Cesantía
* Bono de Intermediación Laboral APIL
* Bono de Intermediación Laboral OMIL
* Bolsa Nacional de Empleo
* *Departamento de Servicios Internos (DSI)*. Este departamento tiene bajo su responsabilidad proporcionar a los programas ejecutados por el SENCE el apoyo operativo y logístico necesario para su funcionamiento. Se ubican en este departamento las siguientes unidades:
* Unidad de Informática
* Unidad de Planificación
* Unidad de Control de Gestión
* Unidad de Organismos Capacitadores y Compra de Cursos
* Unidad de Marketing y Comunicaciones
* Unidad de Fiscalización

Con respecto al modelo de gestión anterior, quizás el cambio más significativo se produce en la centralización en Santiago del proceso de compra de los cursos, que antes estaba ubicado en cada una de las 15 direcciones regionales.

* *Departamento Jurídico*. Su responsabilidad se centra en proporcionar un asesoramiento legal a las autoridades del SENCE sobre actos administrativos y contratos, velando por la legalidad de los datos, así como el ejercicio de la defensa en juicios en el caso de demandas contra el SENCE.
* *Departamento de Administración y Finanzas*. Este departamento realiza las labores administrativas: tesorería, contabilidad y gestión presupuestaria, recursos humanos y administración (mantenimiento, movilidad, etc.).
* *Unidad de Estudios y Desarrollo (UED)*. En el transcurso de los últimos años, esta unidad ha ido cobrando mayor relevancia en el modelo de gestión del SENCE, en la medida en que para el proceso de toma de decisiones se requieren conocimientos más precisos sobre la realidad del mercado de trabajo. Asimismo, apoya a las unidades que ejecutan los programas proporcionando métodos para su diseño y formulación (fichas descriptivas E, por ejemplo), y entrega información de mayor valor agregado acerca de los objetivos de los programas de capacitación en función de los beneficiarios a los que se pretende atender.
* *Unidad de Auditoría Interna*. Esta unidad concentra su actividad en la elaboración de informes de auditoría económica y de gestión del SENCE.
* *Direcciones Regionales*. El SENCE se despliega territorialmente en 15 direcciones regionales, que se encargan de la gestión, seguimiento y fiscalización de los cursos de capacitación en su respectivo ámbito. Es importante señalar que por su estrecha conexión con el tejido empresarial y social de la zona, las direcciones regionales son las que canalizan preferentemente las necesidades de capacitación, aunque en muchos casos la información que disponen es débil en términos de calidad.
* *Gerentes Zonales*. Además de las direcciones regionales, existen tres gerentes zonales que coordinan las acciones de las direcciones regionales que están incluidas en su jurisdicción.

1. Del análisis del organigrama del SENCE pueden extraerse algunas conclusiones de interés:
2. En primer lugar, los departamentos más directamente involucrados en la ejecución de programas y gestión de acciones de capacitación, intermediación y fomento de empleo ocupan una gran parte de la estructura orgánica de los servicios centrales del SENCE. En términos de empleo, el 63 por ciento del personal ubicado en Santiago se concentra en el DCP, DECE y DSI, los dos primeros ejecutores de programas a personas y empresas, respectivamente, y el tercero de apoyo directo a los dos anteriores.
3. En segundo lugar, el gran peso relativo en términos de personal asignado que tienen las direcciones regionales: 381 personas frente a los 247 funcionarios localizados en los servicios centrales. Esta asimetría resulta hasta cierto punto cuestionable, si se piensa que el rol actual de las direcciones regionales está limitado al seguimiento y fiscalización de programas y acciones de capacitación, y a la tramitación de los expedientes relacionados con la aprobación de los cursos. Muchas de estas operaciones podrían ser ejecutadas con menores recursos si se aplicaran metodologías de gestión diferentes (mapas de riesgo, por ejemplo), se optimizaran procesos administrativos (fiscalización, etc.) y se introdujera tecnología orientada a la automatización de los principales procesos y trámites.
4. En tercer lugar, se observa el escaso peso que la gestión del conocimiento tiene en la estructura orgánica, lo que puede estar indicando debilidades en el proceso de diseño de los programas. Las funciones de formulación de programas recaen básicamente en la Dirección Nacional y en el equipo *staff* adjunto, muy reducido en tamaño, que es apoyada a su vez por la Unidad de Estudios y Desarrollo, también de escaso tamaño en términos de personal cualificado para el rol que debería desempeñar. Esto significa que el actual proceso de diseño y formulación de políticas presenta debilidades, como así se podrá observar en la sección 5.2.

Relacionado con este tercer punto, también es llamativa la debilidad orgánica que se muestra para el diseño de políticas. No existe una unidad claramente responsable de ello, salvo lo que pueda aportar la Unidad de Estudios y Desarrollo. Una posible explicación de esta debilidad puede radicar en la relativa *indefinición* del rol institucional del SENCE y en el peculiar modelo principal-agente que desempeña con respecto al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en lo referente al diseño de políticas de empleo y capacitación.[[7]](#footnote-7)

La existencia de debilidades en el SENCE para la elaboración de políticas es bastante evidente, como puede comprobarse al analizar su organigrama. En cierto modo, estas debilidades podrían soslayarse, incluso justificarse, siempre y cuando estén compensadas con una fuerte *inteligencia* instalada en el MTPS para gestionar adecuadamente el ciclo de políticas (planificación, formulación, ejecución y evaluación). La pregunta siguiente a formularse es si también en el *principal* (MTPS) existen debilidades.

1. En cuarto lugar, la gestión estratégica, entendida como el conjunto de actividades que permiten a la institución establecer directrices estratégicas en materia de políticas de capacitación y de regulación del mercado, tampoco se muestra en la estructura orgánica con un perfil netamente dibujado, sino que está subsumida en diferentes unidades sin una consistencia interna.
2. Y por último, en quinto lugar, no existe una unidad responsable de la evaluación de aprendizajes (resultados), que debería estar estrechamente vinculada a la ejecución de los programas y acciones de capacitación, ni tampoco se observa en el organigrama una unidad que asuma la evaluación de los programas (impactos). Obviamente, esta ausencia repercute claramente en la escasa generación del conocimiento para realimentar políticas y programas, y cuestiona la capacidad de la institución de desempeñar el rol de rectoría del conjunto del mercado de capacitación. criterio

# Recursos presupuestarios

## Presupuesto vigente

1. De acuerdo con los datos proporcionados por la DIPRES, el presupuesto 2011 vigente del SENCE para la ejecución de sus programas asciende a casi USD 179 millones, de los cuales el 98 por ciento se dirige a acciones cuyos beneficiarios son empleados, empleadores, trabajadores independientes y trabajadores en situación de cesantía, es decir, son transferencias del sector público al sector privado. Este presupuesto financia: (i) acciones de capacitación gestionadas de forma directa por el SENCE, pero ejecutadas principalmente a través de los OTEC; (ii) acciones de intermediación laboral; y (iii) subsidios al empleo juvenil.

Cuadro 2 – Presupuesto 2011 aprobado y vigente: gasto en transferencias (en USD)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Presupuesto** | | |
|  | **Inicial** | **Vigente** | **%** |
| **Al sector privado** | **213.829.173** | **175.284.616** | **98,0** |
| Becas | 1.630.520 | 7.334.441 | 4,1 |
| Bono de capacitación para micro y pequeños empresarios | 22.786.765 | 11.478.922 | 6,4 |
| Bono de capacitación trabajador activo | 40.509.804 | 31.686.275 | 17,7 |
| Programa de capacitación en oficios | 24.305.882 | 21.553.525 | 12,1 |
| Programa de formación en el puesto de trabajo | 15.712.527 | 7.375.718 | 4,1 |
| Bono de intermediación laboral | 6.076.471 | 544.133 | 0,3 |
| Programa de intermediación laboral | 4.861.176 | 4.861.176 | 2,7 |
| Certificación de competencias laborales | 3.331.767 | 4.443.531 | 2,5 |
| Seguros | 303.682 | 303.682 | 0,2 |
| Subsidio al empleo, Ley 20.338 | 92.732.273 | 81.372.549 | 45,5 |
| Programas mujeres jefa de hogar | 1.578.306 | 4.330.663 | 2,4 |
| **A otras entidades públicas** | **3.473.131** | **3.487.227** | **2,0** |
| Programa de becas | 3.473.131 | 3.473.131 | 1,9 |
| A organismos internacionales | 14.096 | 14.096 | 0,0 |
| **Total transferencias corrientes** | **217.316.400** | **178.771.843** | **100,0** |

Fuente: DIPRES. Tipo de cambio aplicado: $510/USD

1. Analizando los distintos programas en cuanto a su importancia relativa en términos de gasto presupuestario, cabe destacar que el programa “Subsidio al Empleo Juvenil”, establecido por la Ley 20.338, absorbe el 45,5 por ciento de recursos presupuestarios asignados al SENCE (ver cuadro 2). Este programa está focalizado al fomento del empleo juvenil y no tiene vinculación directa con acciones de capacitación.

El programa “**Subsidio Empleo Joven”** supone una transferencia de un beneficio monetario a jóvenes trabajadores, dependientes e independientes, para mejorar sus sueldos, así como a los empleadores para incentivar la contratación. En todos los casos, es necesario cumplir con determinados requisitos, básicamente de edad (entre 18 y 25 años) y de nivel de ingresos (dos primeros quintiles) y situación con respecto a la pobreza.

1. El siguiente programa que tiene asignado un crédito presupuestario importante es el denominado “Bono de capacitación trabajador activo”. En este caso, el programa está vinculado a acciones de capacitación ofertadas a nivel regional para aquellos con empleo activo que buscan mejorar su empleabilidad y movilidad laborales. Una vez cumplido el curso de forma satisfactoria, el beneficiario recibe un cheque por un valor previamente determinado. Este programa absorbe el 17,7 por ciento del presupuesto vigente.
2. Siguiendo por orden decreciente, a continuación se encuentra el programa de “Capacitación en oficios”, cuya finalidad es mejorar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes entre 16 y 29 años que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Este programa tiene asignado en el año 2011 el 12,1 por ciento del presupuesto de gasto en programas del SENCE.
3. El resto de programas tienen un menor peso específico en relación con el gasto presupuestario previsto, a pesar de que algunos de ellos son particularmente importantes para el público beneficiario al que está dirigidos.
4. Es importante señalar que a los mencionados USD 201 millones generados en el año 2011 con recursos presupuestarios, hay que añadir aproximadamente USD 225 millones anuales que forman parte del programa Franquicia Tributaria, que si bien no forman parte del presupuesto del SENCE, sin embargo deben ser tutelados por esta institución, de acuerdo con la especificado en la Ley 19.518. En sentido estricto, la Franquicia Tributaria dispone que las empresas pueden descontar de sus impuestos hasta un monto máximo anual del 1 por ciento de las remuneraciones imponibles, como regla general si se cumplen una serie de condiciones. En realidad, estos impuestos no cobrados son una transferencia del sector público al sector privado, por lo que el SENCE debe desempeñar un importante rol de regulación y fiscalización de ese mercado. Por lo tanto, el monto completo de los recursos económicos que son gestionados de una u otra forma por el SENCE se eleva a unos USD 425 millones anuales, equivalentes al 0,2 por ciento del PIB chileno, lo que da una idea de la envergadura de los mismos.

## Grado de ejecución del presupuesto

1. En términos generales, la ejecución presupuestaria suele ser un buen indicador *proxy* de la efectividad y calidad de la gestión institucional, especialmente en el caso de que existan evidencias de subejecución del gasto.[[8]](#footnote-8) Esta consideración es aún más pertinente cuando una gran parte del presupuesto y de la actividad del SENCE se canaliza a través de programas que suponen en esencia transferencias a terceros en forma de subsidios (bonos, cheques, etc.) o adquisición de servicios. En el caso del SENCE, el 73,9 por ciento de su presupuesto vigente en el año 2011 son gastos por transferencias, en su mayor parte al sector privado, y gastos en compras de servicios, especialmente horas de capacitación a los OTEC en el marco de los programas ejecutados con recursos fiscales.[[9]](#footnote-9)
2. Detrás de una insuficiente ejecución existe una alta probabilidad de que a lo largo del ciclo presupuestario se verifiquen diversos problemas que afectan a toda la secuencia de la gestión. Estos problemas pueden encontrarse en algún eslabón, o de forma concomitante en varios, de las distintas etapas del ciclo: (i) deficiente formulación del presupuesto, con objetivos de gasto muy superiores a la capacidad de ejecución, por ejemplo; (ii) insuficiente definición de los programas, lo que suele implicar, por ejemplo, que en el momento de las licitaciones de compras de servicios sea necesario realizar ajustes sobre la marcha; (iii) procesos administrativos ineficientes que retardan la gestión del gasto (demoras en las adquisiciones, por ejemplo); (iv) cambios en el rango de prioridades, trastocando el proceso de toma de decisiones; y (v) deficiente evaluación de la efectividad y calidad del gasto, que puede realimentar de forma defectuosa el siguiente ciclo de formulación y gestión presupuestarias.
3. Los datos disponibles de ejecución del presupuesto del SENCE a octubre del año 2011 muestran una alta subejecución del gasto presupuestado en trasferencias (bonos, servicios de capacitación, etc.). En efecto, según puede observarse en el cuadro 3, a octubre 2011 la ejecución del gasto devengado en transferencias fue del 46,1 por ciento. Si se descontara el gasto ya incurrido por el programa que muestra mejor porcentaje (Subsidio al Empleo Joven), la ejecución de los restantes programas sería escasamente del 12,3 por ciento.

Cuadro 3 – Presupuesto 2011: grado de ejecución de las transferencias (en USD)[[10]](#footnote-10)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Presupuesto** | **Ejecución (devengado)** | |
|  | **Vigente** | **3º trimestre** | **%** |
| **Al sector privado** | **175.284.616** | **80.872.323** | **46,1** |
| Becas | 7.334.441 | 426.624 | 5,8 |
| Bono de capacitación para micro y pequeños empresarios | 11.478.922 | 423.807 | 3,7 |
| Bono de capacitación trabajador activo | 31.686.275 |  | 0,0 |
| Programa de capacitación en oficios | 21.553.525 | 5.321.613 | 24,7 |
| Programa de formación en el puesto de trabajo | 7.375.718 | 1.748.514 | 23,7 |
| Bono de intermediación laboral | 544.133 |  | 0,0 |
| Programa de intermediación laboral | 4.861.176 | 2.167.457 | 44,6 |
| Certificación de competencias laborales | 4.443.531 | 1.404.984 | 31,6 |
| Seguros | 303.682 |  | 0,0 |
| Subsidio al empleo, Ley 20.338 | 81.372.549 | 69.280.554 | 85,1 |
| Programas mujeres jefa de hogar | 4.330.663 |  | 0,0 |
| **A otras entidades públicas** | **3.487.227** | **3.480.537** | **99,8** |
| Programa de becas | 3.473.131 | 3.473.131 | 100,0 |
| A organismos internacionales | 14.096 | 7.406 | 52,5 |
| **Total transferencias corrientes** | **178.771.843** | **84.352.860** | **47,2** |

Fuente: SENCE y DIPRES. Tipo de cambio aplicado: $510/USD

1. Analizando por programas, puede observarse que aquellos programas que suponen una transferencia monetaria directa a través de canales bancarizados, o cuasi bancarizados, como es el programa Subsidios al Empleo Joven (Ley 20.338), mantienen en octubre 2011 un grado de ejecución compatible con el objetivo del año (85,1 por ciento), mientras que aquellos programas que incluyen de una u otra forma la compra de servicios de capacitación, tienen unos resultados claramente insuficientes. Esto estaría denotando que aquellos programas que requieren procesos de licitación pública son los que más se ven afectados en su nivel de ejecución.
2. De acuerdo con las fuentes consultadas, estos problemas radican en dos circunstancias que incidieron de forma simultánea: (i) cambios de las autoridades ministeriales y del SENCE, lo que sin duda afectó a la marcha normal de las actividades; y (ii) cambios en el modelo de gestión de las adquisiciones, con el traspaso de las licitaciones que antes radicaban en las direcciones regionales a los servicios centrales en Santiago.[[11]](#footnote-11) Cabe esperar que al cierre del año fiscal 2011 mejoren notablemente estas cifras, pero en cualquier caso difícilmente se logrará un grado ejecución que en otras circunstancias se consideraría normal (entre un 95 y 100 por ciento).

# Recursos humanos

## Modelos contractuales

1. De acuerdo con de la información provista por el portal de Transparencia tras depurar los datos, el SENCE cuenta con 615 personas trabajando bajo diferentes modalidades contractuales y categorías. Como suele ser frecuente encontrar en la administración pública chilena, una gran mayoría de las contrataciones del personal se realiza por la modalidad de contrato, lo que significa que el contrato se renueva a término de fecha (anual, trimestral, etc.), previa aprobación del superior jerárquico. En el caso del SENCE, esta modalidad de contrato representa el 74,8 por ciento del total (ver cuadro 4).

Cuadro 4 – Estructura de personal por categoría y tipo de contrato

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Planta** | **Contrato** | **Honorarios** | **Total** | **%** |
| Autoridad | 1 |  |  | 1 | 0,2 |
| Directivo | 17 |  |  | 17 | 2,8 |
| Profesional | 17 | 271 |  | 288 | 46,8 |
| Técnico | 6 | 119 |  | 125 | 20,3 |
| Administrativo | 11 | 66 |  | 77 | 12,5 |
| Auxiliar | 6 | 4 |  | 10 | 1,6 |
| Sin clasificar |  |  | 97 | 97 | 15,8 |
| **Total** | **58** | **460** | **97** | **615** | **100,0** |
| **%** | 9,4 | 74,8 | 15,8 | 100,0 |  |

Fuente: SENCE

1. En segundo lugar por la frecuencia de contratación se encuentra la modalidad de honorarios, que representa el 15,8 por ciento del personal. El contrato por honorarios está sujeto a la realización de una tarea o servicio determinado, y en general suele tener una duración menor de un año, aunque no siempre. Y finalmente, el 9,4 por ciento del personal está sujeto a un contrato de planta, lo que significa que su régimen es funcionarial bajo diferentes tipos.
2. Es importante señalar que la mayor concentración de personal bajo contrato se ubica en las categorías de profesional y técnico (el 63,4 por ciento del total de personal), que son sobre las que recae una parte importante de la operativa cotidiana de la institución. Incluso algunas personas que tienen el cargo de *encargado* de alguna unidad administrativa tienen este tipo de modalidad contractual de vencimiento anual. Tampoco debe descartarse que personas contratadas bajo la modalidad de honorarios estén desempeñando tareas de la administración en situación de régimen.
3. Esta situación de elevada transitoriedad en materia contractual es indudable que no contribuye a la consolidación de una cultura organizacional, entendida como una acumulación de conocimientos y memorias institucionales. Se estima que en el año 2011 la rotación de personal estuvo en torno al 20-25 por ciento, es decir, uno de cada cuatro funcionarios se incorporó a la planilla del SENCE.
4. No obstante, por otra parte se observa una elevada presencia de personal sujeto al régimen de la Alta Dirección Pública (ADP) entre los cargos directivos del SENCE. En la actualidad, todos los directores regionales forman parte del sistema ADP, así como los cinco directores de departamento lo que estaría de alguna manera reforzando el carácter meritocrático de los directivos públicos.
5. De acuerdo con las conversaciones mantenidas con las autoridades del SENCE, en estos momentos se encuentran desarrollando un modelo de carrera funcionaria con el objetivo de lograr establecer criterios no arbitrarios y basados en el mérito en la gestión de los recursos humanos, especialmente en lo que atañe al reclutamiento de personal.

## Categorías profesionales y gestión por competencias

1. En el cuadro 5 puede observarse la distribución del personal por su adscripción a las unidades administrativas y la categoría profesional que detenta.[[12]](#footnote-12) Según estos datos, el 60,7 por ciento del personal está asignado a las direcciones regionales, que a su vez concentran el 57,8 por ciento de los profesionales y técnicos del SENCE. Esta es una buena muestra del importante rol que desempeñan las direcciones regionales en las actividades y operaciones cotidianas del SENCE.

Cuadro 5 –Personal por unidad y categoría profesional

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Directivo** | **Profesional** | **Técnico** | **Admin.** | **Auxiliar** | **Total** | **%** |
| Dirección Nacional |  | 1 | 1 | 2 |  | 4 | 0,6 |
| Dpto. Capacitación a Personas | 1 | 14 | 2 | 6 | 0 | 23 | 3,7 |
| Dpto. Empleo y Capacitación en Empresas | 1 | 22 | 10 | 5 | 0 | 38 | 6,1 |
| Dpto. de Servicios Internos | 0 | 68 | 19 | 13 | 0 | 100 | 15,9 |
| Dpto. de Administración y Finanzas | 1 | 20 | 15 | 13 | 4 | 53 | 8,4 |
| Dpto. Jurídico | 0 | 9 | 2 | 1 | 0 | 12 | 1,9 |
| Unidad de Estudios y Desarrollo |  | 7 | 1 |  |  | 8 | 1,3 |
| Unidad Auditoría Interna | 0 | 8 | 0 | 1 | 0 | 9 | 1,4 |
| Direcciones Regionales | 14 | 186 | 87 | 89 | 5 | 381 | 60,7 |
| **Total** | **17** | **335** | **137** | **130** | **9** | **628** | 100,0 |
| **%** | 2,7 | 53,3 | 21,8 | 20,7 | 1,4 | 100,0 |  |

Fuente: SENCE

1. Por su parte, el personal adscrito a los servicios centrales en Santiago de Chile que *soporta* gran parte de las funciones de diseño y formulación de políticas y programas (Dpto. Capacitación a Personas, Dpto. Empleo y Capacitación en Empresas y Dpto. de Servicios Internos), así como el apoyo en la gestión de adquisiciones y sistemas de gestión informáticos, supone el 25,6 por ciento del total. Si se excluye a las categorías administrativas y auxiliar, estos tres departamentos cruciales para la operativa de los programas concentran el 28,6 por ciento de los profesionales y técnicos del SENCE, es decir, casi la mitad de los que están asignados en las direcciones regionales.
2. En la actualidad, no existe una descripción de cargos y perfiles profesionales, de tal manera que el actual modelo de gestión del personal es más el resultado de prácticas que se van consolidando con el tiempo, con ajustes más o menos profundos inducidos con los cambios de prioridad política, que con el diseño de un mapa de competencias profesionales asociado a una claridad misional de la institución. La falta en la práctica de definición estratégica para el SENCE y un modelo reactivo de gestión de los programas para responder en muchos casos a urgencias súbitas, han dificultado sin duda la definición de perfiles profesionales y competencias, pero también es cierto que la ausencia de un modelo de gestión moderno de los recursos humanos afecta a la efectividad y eficiencia de la institución.

# Diagnóstico del modelo de gestión

## Problema principal

1. De acuerdo con diversos estudios realizados acerca del modelo de capacitación e intermediación en Chile, existen evidencias de una insuficiente cobertura y efectividad de la acción del SENCE en capacitación.[[13]](#footnote-13) Este problema principal responde a: (i) insuficiente desarrollo de las funciones de rectoría, regulación y fiscalización del mercado de la capacitación que conllevan a la incapacidad de identificación de necesidades, de focalización, y de monitoreo y evaluación de políticas; y (ii) debilidades en la capacidad de la gestión operativa del SENCE que afecta principalmente a los programas y acciones de capacitación.
2. Como puede observarse, este problema de efectividad y de cobertura del SENCE está directamente relacionado con el diseño de las políticas públicas en materia de capacitación e intermediación, es decir, lo que podría denominarse modelo de capacitación. Sin embargo, también el modelo de gestión del sistema de capacitación, los procesos administrativos instalados y la propia organización del SENCE dificultan el logro de las metas institucionales establecidas en el mandato legal y en sus directrices estratégicas. Es sobre estos últimos aspectos que el presente informe pondrá su lupa para analizarlos con mayor detalle, pero basta recordar el bajo grado de ejecución presupuestaria en el ejercicio 2011 para tener un buen indicador aproximado del efecto derivado de estos problemas mencionados.

## Factores causales que afectan al rol rector/regulador

### Insuficiencias normativas para ejercer la función rectora/reguladora

1. La función rectora de una institución descansa sobre dos pilares básicos estrechamente interrelacionados: (i) en la existencia de capacidad normativa suficiente y de procesos instalados para regular los distintos mercados y agentes involucrados en las acciones de capacitación; y (ii) en la capacidad de la organización de definir de manera articulada políticas públicas en materia de capacitación e intermediación laboral y que incidan sobre todo el sistema de formación y empleo. Por ello, a continuación se describen para cada uno de estos dos pilares cuáles son los problemas principales detectados.
2. En el marco del programa de Franquicia Tributaria (Ley 19.518), el mercado de la capacitación se organiza preferentemente, pero no exclusivamente, a través de una serie de organismos denominados OTIC (intermediarios de la capacitación), que canalizan las demandas de capacitación laboral que surgen en las empresas. A su vez, estos OTIC compran a los OTEC recursos docentes para la realización de las acciones de capacitación con los fondos económicos obtenidos de la parte equivalente de impuestos que en el año fiscal las empresas pueden descontar de sus pagos al Fisco por el Impuesto a la Renta. [[14]](#footnote-14) Salvo excepciones, lo habitual es que las empresas pueden descontar hasta el 1% de la planilla general de las remuneraciones con cargo a los impuestos a pagar.
3. Es importante señalar que el modelo de capacitación profesional impulsado en el marco de la Ley 19.518 pretende crear un mercado competitivo con diferentes agentes, donde las “*necesidades de capacitación*” generadas por las empresas son transformadas en “*acciones o cursos de capacitación*” por un OTIC. Para financiar los gastos de capacitación, el OTIC recibe de las empresas adheridas hasta el 1% de la planilla y cobra una comisión por los gastos de administración (12% del aporte como promedio, con un máximo del 15%). Con estos recursos, los OTIC diseñan los cursos de acuerdo con las necesidades de las empresas y compran recursos docentes a los OTEC, con un límite de precio de hora lectiva de USD 8 fijado por el SENCE según se establece en la Ley.[[15]](#footnote-15) Los OTEC son los que imparten esos cursos a través de los denominados relatores, que son los docentes conocedores de las materias.

Cuadro 6 –Agentes y procesos de la Franquicia Tributaria

|  |  |
| --- | --- |
| **Actores/agentes** | **Procesos principales SENCE** |
| Trabajadores | Comunicación de acciones |
| Empresas: organizan planes de capacitación para sus trabajadores, de acuerdo a sus necesidades. | Certificación de gastos y aportes de empresas |
| OTEC: ejecutores de capacitación | Becas Franquicia Tributaria |
| OTIC: Organismos intermedios de capacitación que administran el 1% de las empresas adheridas | Acreditación de Cursos: Código SENCE |
| Comité Bipartito de Capacitación: Obligatorio para empresas con más de 15 trabajadores. Constituido por 3 representantes de empleador y 3 de trabajadores | Acreditación OTEC: Registro Nacional |
| Acreditación OTIC: Registro Nacional |

Fuente: SENCE. Unidad de Franquicia Tributaria.

1. En la actualidad, se estima que durante el año 2010 intervinieron más de 1.800 OTEC en las diferentes acciones de capacitación desarrolladas, y existen 22 OTIC registrados como tales. En el marco de la Franquicia Tributaria se capacitaron durante el año 2010 a casi 1.690.000 participantes, equivalentes a 964.000 personas. El 82% de los participantes en los cursos lo fueron a través de acciones promovidas por los OTIC, mientras que el 18% restante lo fueron de forma directa. El número de empresas involucradas fue de 20.168.[[16]](#footnote-16)
2. La inversión pública total de USD fue 160 millones, que en términos estrictos es un costo fiscal. Si a ello se le agrega la inversión privada (USD 60,5 millones), el total de recursos económicos generados por la Franquicia Tributaria en el año 2010 se elevó a USD 220 millones. Se estima que en régimen la Franquicia Tributaria movería en torno a USD 290 millones. Estas cifras dan una idea de la magnitud económica de los recursos que están involucrados y la importancia de una adecuada regulación de este mercado.
3. Se pone expresamente el énfasis en la Franquicia Tributaria porque es en este programa donde se debería reflejar con mayor nitidez la función de regulación activa del SENCE, dada la necesidad de regular un mercado con tantos agentes implicados y con las dimensiones mencionadas en los párrafos anteriores. Sin embargo, la gestión de la Franquicia Tributaria muestra claros indicios de que existen comportamientos no competitivos, y que los objetivos propugnadas por la Ley, es decir, mejorar la empleabilidad y la productividad de las empresas mediante una capacitación ajustada a sus necesidades y financiada con recursos fiscales suficientes, no se están cumpliendo como se preveía.
4. Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, estos son las principales debilidades en materia de regulación observadas en el funcionamiento del mercado vinculado a la Franquicia Tributaria:[[17]](#footnote-17)
5. *Selección adversa de beneficiarios*. Las acciones de capacitación se concentran básicamente en las empresas de tamaño grande (más del 70% de los trabajadores capacitados en el año 2009), y en las ocupaciones de nivel intermedio (personal calificado, administrativos, etc.) y alto en el nivel ocupacional.[[18]](#footnote-18) Esto significaría que existen muy probablemente problemas de: (i) focalización inadecuada de los beneficiarios; y (ii) diseño deficiente de incentivos: las empresas grandes generan más volumen de aportes y, por tanto, ocupan más recursos de capacitación de los OTEC), lo que favorece una segmentación deliberada del mercado por parte de los OTIC (la comisión es mayor, cuanto mayor es el aporte).
6. *Incentivos inadecuados*. Con los mecanismos regulatorios y fiscalizadores actuales no es posible verificar de forma cabal la eventual pertinencia de los cursos con respecto a las necesidades reales de las empresas. Dado que para éstas el costo de la capacitación es nulo o reducido, pues el gasto en capacitación lo asume en todo o en parte el Fisco, los OTIC están especialmente interesados en generar volumen de negocio (la comisión promedio es del 12% de los aportes), por lo que es posible que los cursos que se promuevan sean más el resultado de la iniciativa del OTIC que de una necesidad manifiesta de las empresas. Esto significaría que para una parte significativa del mercado de trabajo que realmente precisa de capacitación por la precariedad en la que se encuentra, la Franquicia Tributaria no es el instrumento de política más adecuado para mejorar sus competencias laborales. La solución adoptada para tratar de llegar a otros colectivos (pequeñas y microempresas, trabajadores con contratos precarios, menor cualificación, recién cesantes, etc.) mediante las denominadas “becas de franquicia tributaria” deberá ser objeto de una profunda evaluación acerca de su eficacia y eficiencia, dado el alto costo de gestión que ocasiona.[[19]](#footnote-19)
7. *Riesgo de colusión y concentración de la oferta*. Si bien los OTIC y los OTEC no pueden compartir la misma propiedad corporativa, y existe expresamente una prohibición legal para ello, tanto la calidad de la información que obra en poder del SENCE como el modelo de fiscalización vigente difícilmente pueden detectar posibles fraudes al respecto (interposición de testaferros, por ejemplo) y la capacidad de control es muy reducida (aparentes limitaciones legales para ello). Por otro lado, aunque existen más de 42.000 OTEC registrados, en la práctica existe una concentración de los cursos: 20 OTEC concentran el 26 por ciento de la inversión total del programa Franquicia Tributaria.[[20]](#footnote-20) En la práctica se verifica una asimetría de información que genera dificultades para que el SENCE pueda contrarrestar en la práctica una eventual colusión entre los OTIC y los OTEC en la compra y venta de acciones de capacitación.
8. *Inexistencia de análisis de pertinencia de los cursos*. Estrechamente relacionado con los puntos anteriores, la función de rectoría del SENCE del sistema de capacitación no se puede cumplir a cabalidad si no se logra verificar la pertinencia de los cursos impartidos por los OTEC, su adecuación a las necesidades reales de las empresas y la calidad del aprendizaje. En la actualidad el SENCE no tiene capacidad normativa y técnica para verificar que realmente los cursos diseñados e impartidos respondan realmente a las necesidades de las empresas. El rol del SENCE se limita a comprobar que tanto los OTIC como los OTEC cumplieron con los trámites administrativos necesarios para autorizar la realización y posterior liquidación de los cursos. Este exclusivo sesgo hacia lo burocrático de la gestión agrava las dificultades para establecer criterios generales de política, dada la inexistencia de evaluaciones de resultados de las acciones de capacitación, y su eventual impacto sobre la empleabilidad y la productividad. Además, esta ausencia de análisis de pertinencia de los cursos dificulta a los organismos públicos la posibilidad de enviar señales correctas al mercado, mediante los incentivos adecuados, para que los actores involucrados (empresas, OTIC y OTEC) ajusten progresivamente sus cursos a lo que serían las estrategias de desarrollo del país.
9. Este panorama descrito tiene como objetivo mostrar las dificultades de regular el mercado de la capacitación articulado en torno al programa de Franquicia Tributaria, que son extensibles en gran medida a los otros programas financiados con recursos presupuestarios donde también intervienen agentes privados, básicamente los OTEC. Los problemas de focalización y pertinencia son comunes a todos ellos, según todos los indicios, aunque la inexistencia de evaluaciones de resultados y de impacto impide apoyar con datos sólidos esta afirmación.
10. El SENCE ha tratado de paliar estas dificultades de regulación de la Franquicia Tributaria, y demás programas, expidiendo una larga serie de resoluciones e instructivos de carácter administrativo. Sin embargo, las limitaciones de estos instrumentos se evidenciaron en el año 2011, cuando distintos equipos del SENCE trataron de identificar las eventuales *restricciones* legales y normativas que dificultan una mejor ordenación de los distintos programas, y muy especialmente del programa Franquicia Tributaria.

Cuadro 7 –Cambios normativos identificados

| **Aspecto regulatorio involucrado** | **Norma** | **Nº de modificaciones sugeridas (artículos o materias)** |
| --- | --- | --- |
| Gestión de la Franquicia Tributaria | Ley 19.518 | 45 |
| Decreto 98 (Reglamento 19.518) | 32 |
| Decreto 122 (Reglamento OTIC) | 8 |
| Rol OTIC | Ley 19.518 | 3 |
| Decreto 122 (Reglamento OTIC) | 9 |
| Ley 19519 | 2 |
| Transparencia de la gestión OTEC | Ley 19.518 | 4 |
| Rol y calidad de las prestaciones de los OTEC | Ley 19518 | 33 |
| Decreto 98 (Reglamento 19.518) | 2 |
| Capacitación empresas | Ley 19.518 | 11 |
| Decreto 98 | 30 |
| Programas Sociales | Ley 19.518 | 13 |
| Decreto 98 (Reglamento 19.518) | 1 |
| Fomento del Empleo | Ley 19.518 | 3 |

Fuente. SENCE. Dirección de Estudios y Desarrollo

1. En el cuadro 7 puede observarse el número total de modificaciones sugeridas, básicamente concentradas en la Ley 19.518 y en el Decreto 98 que reglamento esta ley. En menor medida se ve afectado el Decreto 122, que reglamenta la Ley 19.518 en los aspectos vinculados con los OTIC. La implementación de todos estos cambios deberían permitir una mejor regulación de la Franquicia Tributaria y de los demás programas impulsados con el Fondo Nacional de Capacitación. Es importante señalar que, aparte de los cambios de las leyes 19.518 y 19.518, que están sujetos a la correspondiente tramitación parlamentaria, la eventual modificación de los otros dos decretos (98 y 122) queda bajo la atribución del Gobierno.

### Inexistencia de procesos institucionalizados para la generación de políticas

1. Los aspectos regulatorios están estrechamente relacionados con la autoridad que la institución tiene conferida por mandato legal. En este sentido, además de las lagunas e insuficiencias normativas, habría otro factor que constituiría un obstáculo de primera magnitud para que el SENCE pueda ejercer las funciones rectoras y de supervigilancia de manera adecuada, de acuerdo con el mandato legal recibido.[[21]](#footnote-21) Este factor radica en la inexistencia en el SENCE de procesos institucionalizados para la generación de políticas y estrategias de capacitación e intermediación, que son cruciales para poder ejercer de forma efectiva el rol de rectoría y la toma de decisiones.
2. En la actualidad, las diferentes iniciativas para la formulación de políticas se realizan con los recursos analíticos que pueden proveer las unidades administrativas existentes en el SENCE, en especial la Dirección de Estudios y Desarrollo, para lo cual se improvisa una serie de tareas para: (i) recopilar los datos disponibles que están dispersos existentes en las bases de datos operativas; (ii) ubicar información de los programas y análisis internos que puedan existir; y (iii) buscar estudios y análisis externos que puedan proporcionar visiones más elaborados de la situación de los mercados laborales y de capacitación.
3. Como se ha mencionado en la sección 2, dentro de la vigente estructura organizacional del SENCE no existe una responsabilidad claramente asignada donde estén instalados los procesos vinculados a la *inteligencia de negocio*. Según se ha podido constatar en las entrevistas realizadas, las iniciativas en materia regulatoria se limitan a la emisión de resoluciones e instructivos directamente relacionados con la ejecución de los programas, pero no tienen capacidad legal de alterar las condiciones de funcionamiento del sistema de capacitación nacional. Por estas razones, son las mismas *unidades operativas* más directamente vinculadas con la ejecución de los programas las que diseñan y formulan las mencionadas resoluciones, obviamente con el asesoramiento del Departamento Jurídico y el apoyo de la Dirección Nacional.
4. Además de la inexistencia de una unidad responsable de la generación de *inteligencia*, que produciría básicamente informes del conjunto del sistema nacional de capacitación, tampoco existen sistemas de información adaptados para la generación de información preparada para la toma de decisiones. En gran parte esto es debido a la actual fragmentación de los sistemas informáticos. En este contexto, el SENCE está promoviendo en la actualidad el diseño y la implementación de nuevos sistemas de gestión, con mucho énfasis en resolver los problemas operacionales urgentes vinculados a los programas, y no tanto en la provisión de información de mayor valor agregado para la toma de decisión. Sin duda este aspecto deberá ser abordado en un futuro no lejano.

### Inexistencia de mecanismos de evaluación de políticas

1. Estrechamente relacionado con el factor anterior, la evaluación de políticas es un proceso crítico dentro del macroproceso de formulación de políticas, entendidas éstas como el conjunto de programas y acciones impulsadas por una institución pública como SENCE y que debe ejercer en el marco de su mandato legal como ente rector. Un buen sistema o proceso de evaluación, además de permitir efectuar correcciones o ajustes a la implementación de las políticas, constituye un insumo fundamental para medir los impactos, realimentar el ciclo de gestión de las mismas y generar información y conocimiento para una adecuada toma de decisiones.
2. Si se analiza en detalle el actual modelo de gestión del SENCE, llama la atención que en una organización de tan larga trayectoria en materia de gestión pública no existan procesos institucionalizados y sistemáticos para medir el impacto de sus iniciativas políticas en materia de capacitación e intermediación laborales. Como podrá observarse más adelante en la sección , esta ausencia es además extensible a la evaluación de programas, donde el SENCE ha puesto de forma sistemática una gran cantidad de recursos.
3. Un indicador de estos problemas es que cuando las autoridades del MTPS y del SENCE necesitan tener información y análisis no necesariamente sofisticado de las políticas desarrolladas, sobre todo acerca de los impactos en términos de empleabilidad y productividad de estas políticas, para producir el conocimiento necesario para la toma de decisiones tienen que recurrir a capacidades externas, de forma habitual del ámbito académico. En principio, la consulta a expertos externos no tendría por qué ser considerada como una debilidad: lo que sí es una debilidad es la insuficiencia de las capacidades específicas instaladas dentro del SENCE para poder gestionar el conocimiento generado en otros ámbitos o generar aquél que, por su carácter estratégico para la toma de decisiones, se considere conveniente alojar internamiento en la institución.
4. Tal y como ha podido observarse en la sección , dentro de la estructura organizacional del SENCE se observa la ausencia de una unidad que esté especializada en el análisis y evaluación de políticas. En la práctica es la Unidad de Estudios y Desarrollo la que asume estas tareas con escasos recursos técnicos disponibles. Cabría pensar que en el marco de un programa de fortalecimiento esta unidad podría tareas más especializadas de evaluación y análisis de políticas. De todos modos, independientemente de la ubicación final que se haga de las funciones de evaluación y análisis, éstas tienen que estar alojados en un departamento de alto rango dentro de la organización del SENCE.

### Deficiente gestión de los procesos de control, supervisión y fiscalización

1. En el marco de las funciones misionales del SENCE, la fiscalización de programas, y muy especialmente de la Franquicia Tributaria, desempeña un rol esencial, tal y como puede desprenderse de las atribuciones establecidas en los principales mandatos legales que le incumben al SENCE.[[22]](#footnote-22) Hasta cierto punto, la fiscalización y la capacidad reguladora están estrechamente vinculadas.
2. Sin embargo, no deja de ser sorprendente que la actual Unidad de Fiscalización, dependiente del Departamento de Servicios Internos y responsable principal de las tareas de fiscalización, tiene escasamente dos años de vida desde su creación. La dotación de fiscalizadores en activo es de 40 funcionarios, algunos de ellos ubicados en los servicios en Santiago y la mayoría en las direcciones regionales.
3. Hasta noviembre 2011 se fiscalizaron 4.617 cursos, de un total de 231.181 ejecutados, incluyendo Franquicia Tributaria y otros cursos de los programas regulares del SENCE, y el número de OTEC fiscalizadas ascendió a 1.256. Como resultado de las iniciativas de fiscalización, en el periodo enero-octubre de 2011 se produjeron casi 400 multas y sanciones a diversos OTEC (247), OTIC (27) y a empresas (104) por incumplimiento de las normas, en algunos casos de forma reiterada. El no pago de las sanciones afectaría a que el OTEC no puede concurrir a nuevas licitaciones hasta el pago de la multa.
4. La gestión de la fiscalización se realiza a través de una propuesta anual elaborada por las direcciones regionales, que fijan la cantidad de acciones de fiscalización a realizar en el año. Los servicios centrales en Santiago consolidan toda la información y formulan un plan anual de fiscalización, aprobado por la Dirección Nacional del SENCE. Normalmente se fija una meta cuantitativa sobre el número de acciones asumibles con los recursos humanos disponibles, aunque para la selección de las acciones se tiene en cuenta el monto de la inversión y el comportamiento del organismo (OTIC, OTEC o empresa).
5. La operativa de fiscalización se reparte entre la Unidad de Fiscalización en los servicios centrales y las direcciones regionales. En el nivel central se establecen las políticas generales y los planes de fiscalización, así como se estudian las propuestas de sanción provenientes de las direcciones regionales y se preparan las resoluciones al respecto. Por su parte, las direcciones regionales visitan los organismos (OTIC, OTEC) y empresas, analizan la información y formulan la sanción, si es caso.
6. La fiscalización que se realiza en el SENCE se limita de forma casi exclusiva a que en el ciclo de capacitación (financiamiento, solicitud, ejecución, liquidación, identidad de los relatores), los organismos y empresas cumplan con los requisitos establecidos en las normas de diferentes rangos. Se podría decir que es un tipo de fiscalización fundamentalmente burocrática.
7. Este modelo de gestión de la fiscalización tiene sus indudables limitaciones. En la gestión pública moderna, la fiscalización forman parte de un macroproceso de control de gestión, donde intervienen dos grandes tareas estrechamente relacionadas: (i) la supervisión de la pertinencia de las acciones desarrolladas por los OTEC con respecto a los objetivos de aprendizaje establecidos en el diseño de las acciones; y (ii) la fiscalización propiamente dicha que tendría como objetivo verificar el cumplimiento de los requisitos normativos establecidos. En la actualidad, en el Departamento de Capacitación a Personas existe un incipiente modelo de supervisión de los contenidos impartidos en los diferentes cursos, pero aún se encuentra en una fase inicial de su implementación y obviamente no está coordinada con las actividades de fiscalización.
8. En este contexto, por parte del SENCE existe una reducida capacidad para generar una creíble percepción de riesgo entre los operadores, lo que está dificultando que con los actuales mecanismos de control de gestión se pueda promover una mejor regulación del mercado, incluso dentro del margen de maniobra que dejan las restricciones legales mencionadas en la sección 5.2 a). Por tanto, la estrategia de cambio pasaría por potenciar un nuevo componente de supervisión de contenidos en el marco de un nuevo modelo de control de gestión y en diseñar las acciones de fiscalización bajo criterios de mapas de riesgo. Es obvio que un planteamiento de estas características requiere de sistemas de gestión que conversan entre ellos y herramientas de minería de datos que permitan la extracción de la información, así como una capacitación de los fiscalizadores en técnicas de gestión de riesgos.

## Factores causales que afectan al rol operativo del SENCE

1. Además de los problemas mencionados en materia de regulación, control y fiscalización, que afectan sobre todo a la capacidad de ejercer la función rectora del SENCE en el mercado de la capacitación y de la intermediación laboral, existen otra serie de debilidades que inciden de forma casi exclusiva en la gestión de los programas. Ambos grupos de problemas son de naturaleza distinta y requieren por tanto abordajes diferentes. Los problemas en la gestión operativa de los programas afectan a todo el ciclo de proyecto (formulación, planificación, ejecución y evaluación) y tienen que ver básicamente con: (i) inexistencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de impactos; (ii) ausencia de contenidos de aprendizaje en los diseños de los programas; (iii) ineficiencias en los procesos administrativos, especialmente en el proceso de compra de acciones de capacitación; y (iv) la fragmentación de los sistemas informáticos de apoyo a la gestión.

### Inexistencia de mecanismos de monitoreo y medición de aprendizaje

1. En la actualidad, el SENCE no tiene mecanismos instalados para el monitoreo y medición de los aprendizajes de los programas. A pesar de que una muy buena parte del presupuesto del SENCE y casi todos los recursos de la Franquicia Tributaria se destinan a acciones de capacitación, hasta ahora el SENCE no ha logrado medir los resultados de sus programas en términos de aprendizajes. No deja de ser sorprendente que una institución cuya dedicación prioritaria es la gestión directa o indirecta de diferentes programas de capacitación, no tenga en estos momentos información acerca de los aprendizajes logrados por los participantes en los cursos, ni los impactos eventualmente habidos en términos de empleabilidad y productividad. Una mirada en la estructura de su organigrama permite observar que no existe en la organización una unidad responsable del monitoreo y evaluación.
2. Esta ausencia de mecanismos de evaluación de aprendizajes tiene consecuencias obvias sobre todo el ciclo de la gestión de los propios programas, y en especial sobre el diseño de los mismos. A continuación se analiza más en detalle este punto.
3. Una parte de los programas que ejecuta el SENCE tienen una larga trayectoria en el tiempo. Si bien aprovechando cada nueva ley presupuestaria se introducen algunas modificaciones en el diseño de los programas, la práctica habitual ha sido darle continuidad a los mismos mediante variaciones de presupuesto de acuerdo a las prioridades del momento político, pero sin introducir cambios en la esencia de los mismos, y casi en ningún caso eliminarlos.
4. Con el apoyo de la Dirección de Estudios y Desarrollo, en el año 2011se comenzó a elaborar una ficha de presentación de ampliación de programas, en la que de alguna manera se trataba de sistematizar los elementos más relevantes de un programa: identificación del programa, vinculación con los objetivos estratégicos de la institución, resultados esperados, metas e indicadores, estrategia de implementación del programa, presupuesto, población objetivo, componentes y nivel de producción.
5. Esta ficha debería permitir servir para establecer una primera línea de base que, de alguna forma, sería contrastada con las metas establecidas. Por tanto, se trataría de un primer instrumento de medición de resultados y de evaluación de los logros alcanzados con los programas ejecutados directamente por el SENCE. Este esfuerzo, que sin duda representa un paso importante en comenzar a establecer una cultura de la medición y de la evaluación, presenta sin embargo algunas debilidades. En efecto, analizando en detalle el contenido de 12 fichas de programas para el año 2012, se puede observar que ninguno de ellos incluye indicadores de impacto, a pesar de vincular el programa con los objetivos estratégicos de la institución.[[23]](#footnote-23) Si se analizan estas mismas 12 fichas con respecto a los indicadores de resultados (indicadores de propósito), se obtienen hasta tres casos en los que los indicadores son conceptualmente consistentes con una medición de resultados. El resto de indicadores miden básicamente actividades o productos, pero no resultados.[[24]](#footnote-24) Ningún programa de los analizados que tiene la capacitación como propósito incorporar indicadores de aprendizaje.
6. Finalmente, a la ausencia de mecanismos hay que añadirle el bajo nivel de capacitación existente en materia de evaluación. Aunque en los últimos años se ha producido un esfuerzo mayor para establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas, todavía existe un largo camino por recorrer para que éstos formen parte de la práctica cotidiana en el Administración Pública chilena.
7. Lo descrito para los programas ejecutados directamente por el SENCE es extensible para las acciones de capacitación financiadas por el programa de Franquicia Tributaria, donde la situación aun probablemente sea más pobre. En este caso, la ausencia de una evaluación de los resultados dificulta poder establecer regulaciones e incentivos mejor diseñados, que permitan un uso más eficiente de los recursos fiscales por parte de los distintos operadores que intervienen en el mercado y aumenten la transparencia en los resultados obtenidos.
8. Estos datos permiten anticipar dos conclusiones importantes:

* La inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación impide conocer la eficacia y eficiencia de los programas, lo que de alguna manera debilita la posición del SENCE como institución que deber ejercer una función rectora en materia de capacitación e intermediación laborales. La elaboración de políticas públicas de capacitación e intermediación requiere de evidencias sólidas que respalden las decisiones.
* Además, se debilita también la posición negociadora del SENCE para lograr recursos presupuestarios adicionales. En un contexto de creciente exigencia de transparencia pública sobre la eficacia de los recursos fiscales, la ausencia de información cualificada acerca de los resultados reduce la capacidad de lograr las adhesiones políticas necesarias.

1. Es importante señalar que las debilidades detectadas en materia de monitoreo y evaluación no afectan exclusivamente al ciclo integral de gestión de los programas (pertinencia, focalización, efectividad, etc.), sino que impactan también en la calidad de la definición de políticas públicas de capacitación e intermediación y en la regulación del sistema.

### Ausencia de elementos pedagógicos y de contenidos de aprendizaje en los diseños de los programas

1. En estrecha relación con el punto anterior, uno de los aspectos que debería ser cuidadosamente incorporado a los diseños de los programas y a la evaluación de los mismos está relacionado con la pedagogía y el contenido de aprendizaje. Ambos aspectos están estrechamente interrelacionados: los métodos pedagógicos aplicados en los cursos son claves para la efectividad de los mismos, medida como los conocimientos y competencias que los beneficiarios de los programas adquieren como resultado de su participación en los cursos. Por tanto, la metodología de la formación y los contenidos impartidos son determinantes para poder evaluar si las acciones de capacitación y los programas están cumpliendo con los objetivos planteados en materia de aprendizaje.
2. Sin embargo, analizando las mismas 12 fichas de presentación de ampliación de programas para el año 2012, puede observarse que en ninguna de ellas se fijan con claridad cuáles son los contenidos formativos *concretos* que deben incorporarse a las acciones de capacitación, ni los métodos pedagógicos a emplear. Obviamente en el diseño de los cursos se describen de forma general las grandes materias que deben impartirse (curso de panadería, soldadura eléctrica, etc.), pero no existe una descripción detallada de los conocimientos y competencias básicas que deben transmitirse a los participantes. Tampoco se establecen criterios en materia pedagógica.
3. De alguna forma esta función queda reservada a los criterios sugeridos por los OTEC en su presentación de los cursos, pero también cabría pensar que las unidades del SENCE responsables de los programas deberían tener definidos de antemano los diseños de los contenidos formativos, las competencias a alcanzar y el método de docencia que van a utilizar, de tal forma que en la evaluación de las propuestas de los OTEC se puedan analizar la calidad de la formación que se va a realizar, y no solamente el cumplimiento de determinados criterios burocráticos.
4. En este sentido, de nuevo se aprecia que dentro de la estructura organizacional del SENCE no existe una unidad especializada dando soporte, o gestionando los soportes en el caso de que fueran externo, en materia de aprendizajes y competencias laborales. De esta forma, el ciclo capacitación-aprendizaje-evaluación queda mermado de forma severa en dos de sus tres pilares.

### Ineficiencias en los procesos administrativos

1. Cuando en la sección 3.2 se analizaba el grado de ejecución del presupuesto, se apuntaba que una de las posibles causas radicaba en posibles ineficiencias en los procesos de apoyo a la gestión de programas. Más en concreto, se conjeturaba que los cambios que se están introduciendo en la gestión del SENCE –básicamente la contratación centralizada de los servicios de los OTEC para la mejora de la transparencia, eficiencia y control--, es muy probable que estén incidiendo en los resultados de la gestión.
2. Tal vez el proceso más crítico desde un punto de vista del funcionamiento de los programas radique en la compra de servicios de capacitación a los OTEC. Según los datos disponibles, el tiempo transcurrido entre el requerimiento de una acción de capacitación hasta su adjudicación consume 90 días corridos, y el tiempo entre la adjudicación y el comienzo del curso es de 60 días hábiles para cursos comprados por catálogo electrónico y 90 días hábiles para cursos comprados mediante licitación. Es decir, en términos de calendario, la compra de un curso supone casi medio año, lo que obviamente dilata enormemente la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de las metas organizacionales.
3. En la actualidad, la Unidad de Organismos Capacitadores y Compra de Cursos, dependiente del Departamento de Servicios Internos, centraliza todo el proceso de adquisiciones, que antes estaba alojado en las direcciones regionales. Entre los objetivos previstos se pretende asegurar la calidad y transparencia del proceso licitatorio, y lograr una reducción significativa de la duración del proceso de compra, para lo cual se pretenden simplificar los procedimientos y la instalación de un nuevo sistema de gestión informatizado. Los avances están siendo notables: por ejemplo, al inicio de la reingeniería del proceso de compras, sólo un 25 por ciento de los OTEC que participaban en la licitación del programa Bono Empresa y Negocio superaba satisfactoriamente todas las fases de verificación de los requisitos previos; en la actualidad, este porcentaje ha subido al 50 por ciento. Una parte importante de los problemas se originan por la deficiente entrega de documentación por parte de los OTEC, pero otra parte es imputable a problemas operativos del SENCE.[[25]](#footnote-25)
4. En cualquier caso, hay todavía un gran campo para la mejora, especialmente en la reducción de los tiempos y en la incorporación de criterios de calidad pedagógica y de contenido en el proceso de aceptación de las propuestas de cursos.

### Debilidades en la gestión de las direcciones regionales

1. En la sección 4.2, ya se adelantó la importancia relativa que tienen las direcciones regionales en la gestión operativa del SENCE. Más de la mitad de los funcionarios de la institución están distribuidos en las quince oficinas regionales. En efecto, en estas direcciones se realizan una parte muy importante de los planes programas que el SENCE desarrolla en la actualidad, y tal vez lo que es más importante, las oficinas desempeñan un rol de primer orden en la articulación del SENCE con las redes locales y regionales de empresarios, trabajadores y autoridades.
2. No obstante este rol tan relevante, existen debilidades específicas de las direcciones regionales que están afectando a su rendimiento al transmitirse al conjunto de la organización en determinados eslabones de la cadena de los procesos operativos e impacta, por tanto, a la eficacia y eficiencia de los programas que ejecutan:

* En primer lugar, el modelo de gestión de las oficinas no está diseñado de acuerdo con criterios de racionalidad de los procesos de trabajo. Es más, de acuerdo con las opiniones recogidas, cada oficina regional tiene su propio modelo de gestión. Esto implica, entre otras cosas, que la ausencia de estándares comunes para determinados procesos puedan generar ineficiencias en los programas que se gestionan, así como tomas de decisiones en sentidos diferentes, incluso contradictorios, para casos semejantes. Además, impacta también sobre la medición de los resultados: la ausencia de un modelo común de gestión dificulta la determinación de los factores causales de los resultados de los programas, es decir, cuánto de los resultados es atribuible al diseño e implementación del propio programa y cuánto es atribuible a la gestión del programa por parte de la dirección regional.
* En segundo lugar, una de las principales actividades que realiza una dirección regional es la liquidación económica de los cursos, para lo cual es necesario comprobar la participación real de los beneficiarios. En la actualidad, cada uno de los participantes pone su firma en un libro de asistencia, cuya responsabilidad recae en el OTEC. Cuando el curso termina, el OTEC solicita la liquidación de los cursos entregando a la dirección regional una propuesta de liquidación, así como el libro de asistencia entre otros documentos. La dirección regional verifica la liquidación y en la mayoría de los casos no está de acuerdo con la propuesta de liquidación, por lo que procede a solicitar información adicional. A partir de este momento se genera un flujo de intercambio de información entre el OTEC y la dirección regional, que puede prolongarse durante bastantes meses. En general, las liquidaciones presentadas por los OTEC están sobrevaloradas, por lo que este proceso de control por parte de la dirección regional implica no pagar montos públicos que no corresponden. Dado que en este proceso uno de los puntos de mayores discrepancias es la verificación de la participación real de los participantes, y ésta se realiza a través de diversas formas dependiendo de cada dirección regional (comprobación de firmas, declaración jurada, principalmente), sería bastante obvio tratar de minimizar los riesgos mediante medios biométricos que dificulten la suplantación de la personalidad o el registro de asistencia fuera de fechas. Los retornos económicos de una mejora de los tiempos incurridos en este proceso por los servidores del SENCE en las direcciones regionales, así como la inversión en equipos de control de huella digital, serán muy probablemente superiores a los costos de la inversión en este equipamiento tecnológico.[[26]](#footnote-26)
* En tercer lugar, otro de los procesos que genera problemas en las direcciones regionales la aprobación de solicitudes de cursos de FT por parte de los OTEC, en especial aquéllas que llegan vía internet. Normalmente es un funcionario el que analiza al detalle la información cargada en el formulario por el OTEC, y de acuerdo con los criterios de su visto bueno al curso. Uno de los problemas observados es que los criterios de aprobación son diferentes según los analistas, existiendo algunos que son muy estrictos en el cumplimiento de determinados requisitos, y en otros casos no tanto. Parece conveniente tratar de establecer criterios objetivos y unificados, a partir de las mejores prácticas.
* Y finalmente, en cuarto lugar, se observan insuficiencias metodológicas para el levantamiento de la demanda. Aunque en la actualidad existe una metodología elaborada por la Unidad de Estudios y Desarrollo que trata de establecer criterios comunes para el levantamiento de la información de la demanda, se hecha en falta una metodología más integral en la que no solamente se recojan informaciones estadísticas sectoriales o sobre las condiciones del mercado de trabajo, por ejemplo, sino que se implementen procedimientos sistemáticos de observación de la evolución del mercado de trabajo local y regional.

### Fragmentación de los sistemas de gestión

1. La eficacia y la eficiencia de los procesos de gestión están en gran medida determinados por la calidad operativa de los sistemas de gestión informatizados que los soportan. Incluso puede afirmarse que con los actuales desarrollos tecnológicos, las soluciones a los diferentes problemas de gestión pueden encontrar una solución más allá de lo que sería una mera traslación de los procesos manuales a un sistema informatizado. El actual modelo de negocio del SENCE no es ajeno a lo que comportan estos desafíos.
2. Hasta el año 2011, la totalidad de las aplicaciones informáticas que soportaban la actividad de las unidades operacionales del SENCE estaban alojadas en sistemas muy antiguos, algunos de los cuales todavía persisten en la actualidad. Por ejemplo, el sistema de gestión de la Franquicia Tributaria tiene más de 13 años de antigüedad, escrito con un lenguaje de programación obsoleto, con muchas modificaciones posteriores, que dificulta su mantención y su adaptación a las necesidades actuales. Esta situación se trató de resolver con la iniciativa SIGEC, que pretendía dar una respuesta integrada a los problemas de los sistemas informáticos. Sin embargo, a pesar de recursos económicos depositados en esta iniciativa, el intentó fracasó.
3. Tratando de establecer cuáles son las principales debilidades, pueden destacarse las siguientes:[[27]](#footnote-27)

* Los sistemas de información están desarrollados en una variedad de lenguajes de programación, algunos de ellos muy poco difundidos, al menos dentro del mercado nacional. Esto implica que los desarrolladores enfrentarse con una variedad de plataformas.
* Muchos de estos sistemas no cubren completamente las necesidades de mantención y actualización de la información que ellos manejan, lo que causa que los usuarios internos y externos de los sistemas dependan de ajustes manuales de los datos directamente en la base de datos, con los riegos implícitos de cometer errores.
* Fragmentación de las bases de datos, de tal manera que en la mayoría de los casos cada programa tiene su aplicación con soluciones *ad hoc* y con su base de datos propia.
* Falta de estandarización de las bases de datos, en especial por la ausencia de una nomenclatura común y la ausencia de una estandarización de los formatos de los registros.

1. En resumen, como señala la propia Unidad de Informática en el informe mencionado, existe: (i) falta de confiabilidad en la estabilidad de los sistemas; (ii) desconfianza en la información que se genera con los sistemas; (iii) inexistencia de información que apoye a la gestión y toma de decisiones; y (iv) mucha lentitud y dificultad por parte de los servicios informáticos para atender las modificaciones y/o correcciones a realizar en los sistemas.
2. Ante este panorama, en el marco de un proyecto de modernización tecnológica, durante todo el año 2011 se han comenzado a construir nuevas aplicaciones a partir de una reformulación de los procesos básicos de gestión.[[28]](#footnote-28) Frente al intento anterior de un sistema integrado, en esta ocasión se pretende establecer un sistema modular de aplicaciones que posteriormente se iría consolidando. Cada una de las aplicaciones generaría su base de datos, pero de acuerdo con estándares comunes que garanticen la interoperabilidad y posterior integración. Está previsto que todos los programas u procesos más significativos, incluido compra, estén terminados y en producción para mediados de 2012.
3. Además de las aplicaciones directamente relacionadas con la operativa diaria, los proyectos previstos al respecto son los siguientes:[[29]](#footnote-29)

* Centralización de datos comunes
* Normalización de bases de datos de programas
* Sistema de Seguridad y Perfilamiento
* Normalización de direcciones
* Datawarehouse
* Validación de cursos modalidad E-Learning
* Validación presencial de cursos, Control biométrico
* Portal único de ingreso a aplicaciones (extender GxPortal)
* Externalización del servicio de mantención de sistemas
* Certificación de servidores

1. En cualquier caso, a pesar de los avances que se espera para el año 2012, existen dos áreas que deberán ser objeto de atención especial y que están estrechamente relacionadas con los problemas mencionados en las secciones anteriores. La primera es la generación de información confiable para el proceso de toma de decisiones, para lo cual es importante dotar a las herramientas de inteligencia de negocio (*bussines intelligence*) existentes información y datos confiables de las bases de datos operacionales. Por otro lado, será necesario adquirir herramientas de generación de indicadores de gestión (*balance scorecard*). En ambos casos, estas dos herramientas requieren de una calidad alta de las bases de datos y de la interoperabilidad de las mismas, pero también requieren de una definición clara del rol del MINTRAB o del SENCE como rector y regulador del sistema de capacitación e intermediación.
2. La segunda tiene que ver con las direcciones regionales y la desconcentración de tareas y actividades. En el transcurso de las entrevistas de trabajo ya se pudo entrever acerca de la necesidad de mejorar la información y el conocimiento instalados en los niveles territoriales, al ser en esta instancia donde se generan muchas de las acciones de capacitación. En este caso se estaría pensando en un sistema de información que contenga datos de la realidad del mercado de trabajo a nivel regional.

# Modelo de árbol lógico

| **Factores causales** | **Debilidades estructurales** | **Problema principal** |
| --- | --- | --- |
| Insuficiencias normativas para ejercer la función rectora/reguladora | Insuficiente desarrollo de las funciones de rectoría, regulación y fiscalización del mercado de la capacitación que conllevan a la incapacidad de identificación de necesidades, de focalización, y de monitoreo y evaluación de políticas  (Indicador: alguno relacionado con la Franquicia Tributaria) | Insuficiente cobertura y efectividad de la acción del SENCE en capacitación  (Indicador de impacto: alguno relacionado con la empleabilidad/productividad) |
| Inexistencia de procesos institucionalizados para la generación de políticas |
| Inexistencia de mecanismos de evaluación de políticas |
| Deficiente gestión de los procesos de control, supervisión y fiscalización |
| Inexistencia de mecanismos de monitoreo y medición de aprendizaje | Debilidades en la capacidad de la gestión operativa del SENCE que afecta principalmente a los programas y acciones de capacitación  (Indicador: subejecución presupuestaria) |
| Ausencia de elementos pedagógicos y de contenidos de aprendizaje en los diseños de los programas |
| Ineficiencias en los procesos administrativos |
| Fragmentación de los sistemas de gestión |

**ANEXOS**

1. Referencias bibliográficas y documentales.

Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2011). Ley de Presupuestos.

Informe Larrañaga (2011). Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.

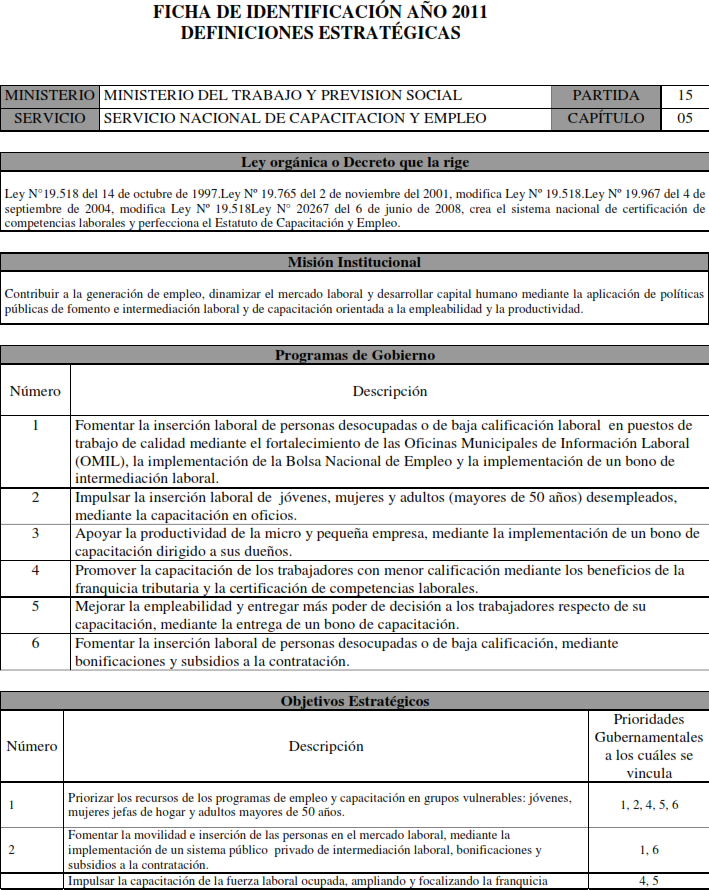
Rodríguez, Jorge y Urzúa, S. (2011). Una evaluación de los programas de capacitación financiados por fondos públicos en Chile.

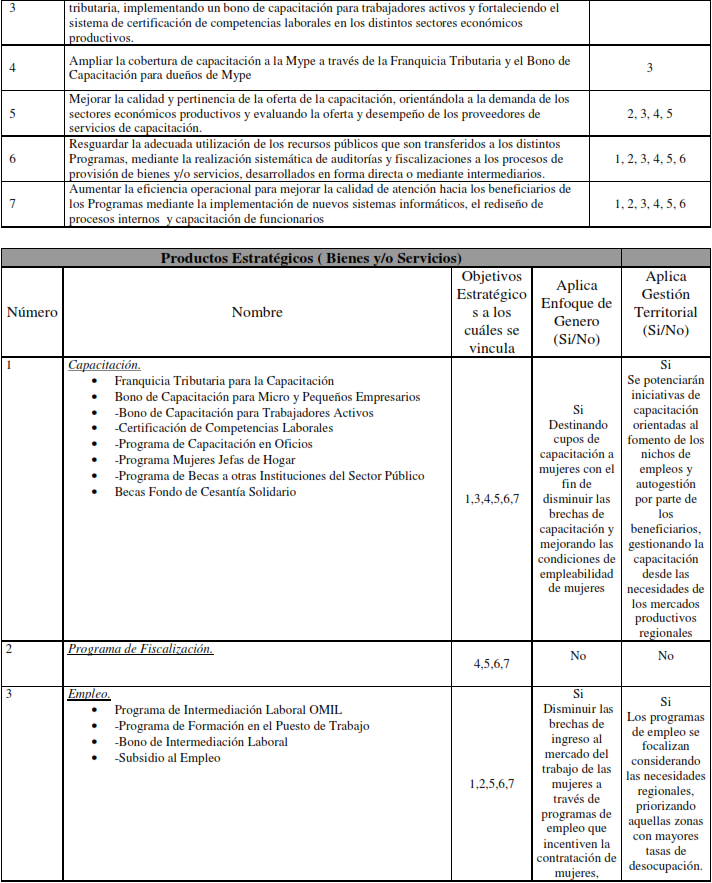
Informe Larrañaga (2011). Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.

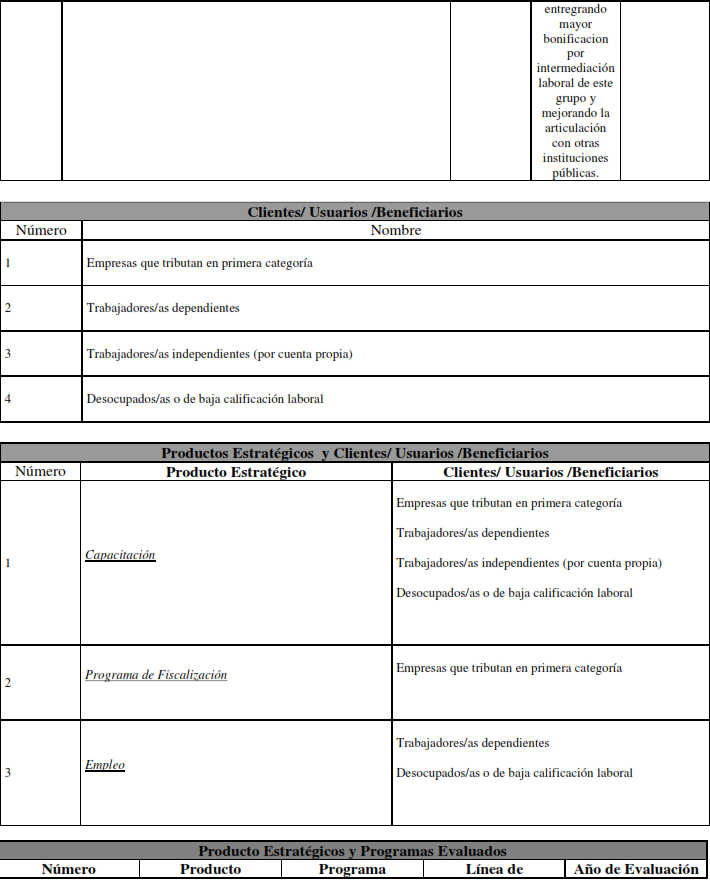
Rucci, G. (2010). Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Avances, desafíos y recomendaciones de política. BID.

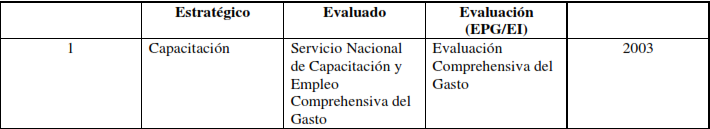
Jorge Rodríguez (2012). Un diagnóstico al sistema de capacitación en Chile**.**

1. Ficha de identificación año 2011. Definiciones estratégicas del SENCE









1. Principales etapas en la gestión de la Franquicia Tributaria

**Etapa 1**: La empresa define la necesidad de capacitación de sus trabajadores

**Etapa 2**: Define el tipo de capacitación que contratará

**Etapa 4**: Comunica una acción de capacitación a SENCE indicando:

* Código del curso
* RUT trabajadores
* Fecha de inicio y término de los cursos

**Etapa 3**: Define los trabajadores que harán el curso

**Etapa 5**: Liquida una acción presentando los antecedentes que acreditan que el curso se realizó

**Etapa 6**: SENCE registra esta información en el sistema e informa anualmente al SII

Fuente: SENCE. Unidad de Franquicia Tributaria.

1. La Ley 19.518 también se denomina Estatuto de Capacitación. [↑](#footnote-ref-1)
2. En términos estrictos, la Ley 19.518 hace referencia a la información laboral a través de las oficinas municipales de información laboral (OMIL). El concepto de intermediación se incorpora a la conceptualización de las funciones del SENCE posteriormente. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver especialmente los artículos 28, 30 y 34 de la mencionada Ley 20.267. [↑](#footnote-ref-3)
4. Textualmente: Artículo 1º. El sistema de capacitación y empleo que establece esta ley 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. En esta misma Ley 20.328 se le asigna al SENCE la administración y focalización de los cursos de capacitación financiados con cargo al Fondo Solidario de Cesantía. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ver artículo 46 de la Ley 19.518, por ejemplo. [↑](#footnote-ref-6)
7. La pregunta a formularse a este respecto es qué se entiende por rectoría, y si incluye elaboración de políticas. En otros contextos, suele ser relativamente habitual que la institución que debe desempeñar la función de *agente* acabe siendo también la responsable de la formulación de políticas (rol de *principal*). No existe en la actualidad una recomendación definitiva para fijar la mejor opción (especialización versus concentración), pues existen muchos factores que intervienen en la determinación del modelo más adecuado. [↑](#footnote-ref-7)
8. Es importante distinguir entre calidad de la gestión y calidad del gasto. [↑](#footnote-ref-8)
9. Fuente: DIPRES. Presupuesto SENCE 2011. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se utiliza el término transferencias en el sentido en el que aparece en la Ley de Presupuesto. Refleja tanto adquisiciones a terceros (OTEC, contratos a personas, principalmente) como transferencias monetarias a beneficiarios de programas. [↑](#footnote-ref-10)
11. En la sección se volverá sobre este argumento. [↑](#footnote-ref-11)
12. Las diferencias de datos entre el cuadro 4 y cuadro 5 se explican por la fecha de corte de la información. Como puede comprobarse, estas diferencias son mínimos y no invalidan el valor del análisis. [↑](#footnote-ref-12)
13. Puede consultarse el respecto Rucci (2010), Rodríguez y Urzúa (2011) e Informe Larrañaga (2011). El enunciado del problema principal es similar al contenido en el Documento de Perfil de Programa CH-L1064. [↑](#footnote-ref-13)
14. Este modelo de uso de los OTIC para comprar cursos a los OTEC es la fórmula más frecuente para la gestión del mercado de la capacitación, pero no el único. Además de los OTIC, las empresas también pueden, y lo hacen, en solitario o en forma de acciones interempresa gestionar directamente la capacitación, siempre y cuando se atengan a las condiciones regulatorias que establezca el SENCE. En estos casos son las empresas las que deben comunicar al SENCE la actividad de capacitación acordada, así como liquidarla posteriormente para tener derecho al beneficio. [↑](#footnote-ref-14)
15. En el anexo 2 pueden consultarse las principales etapas del proceso. [↑](#footnote-ref-15)
16. Datos del SENCE. Unidad de Franquicia Tributaria. [↑](#footnote-ref-16)
17. El objeto de este estudio no es realizar un análisis del diseño de los programas, sino de la gestión *administrativa* de los mismos por parte del SENCE. Para un análisis más detallado del diseño de la Franquicia Tributaria y de los problemas vinculados, puede consultarse Rodríguez y Urzúa (2011) e Informe Larrañaga (2011). De todos modos, persiste la carencia de un análisis en profundidad del funcionamiento del mercado de la capacitación y de la Franquicia Tributaria en particular. [↑](#footnote-ref-17)
18. Los datos administrativos del Seguro de Cesantía muestran que la proporción de individuos capacitados con educación terciaria es más del doble que dicho porcentaje en el grupo de nunca capacitados (17% versus 8%, respectivamente) (Rodríguez y Urzúa, 2011). [↑](#footnote-ref-18)
19. Las becas de franquicia tributaria se financian con los remanentes del programa de Franquicia Tributaria que quedan depositados en los OTIC sin ser utilizados durante dos años. Al tercer año pasan a formar parte de los fondos de becas. Estos fondos pueden oscilar en torno a USD 35 millones anuales. [↑](#footnote-ref-19)
20. Elaboración propia con datos del SENCE. Franquicia Tributaria. 2010. [↑](#footnote-ref-20)
21. Se entiende que la función rectora se deriva del artículo 83 de la Ley 19.518. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ver sección 1 de este informe para más detalles sobre los mandatos legales. [↑](#footnote-ref-22)
23. Se entiende por indicadores de impacto aquéllos que permiten medir el cumplimiento de los objetivos de empleabilidad y productividad. [↑](#footnote-ref-23)
24. Por indicadores de resultados se entienden aquéllos que miden los logros, en términos de cambios/modificaciones sobre unas condiciones iniciales, como consecuencia de las acciones de un programa. [↑](#footnote-ref-24)
25. Para paliar los problemas de los OTEC, en la actualidad el SENCE promueve un programa AMPLIA para mejorar la calidad de la información que entregan. [↑](#footnote-ref-25)
26. Un buen indicador de mejora de la gestión sería verificar los ahorros económicos en pagos evitados, tiempos incurridos en verificar y recursos humanos empleados en aquellas direcciones regionales que mejor funcionan en este procesos (Rancagua, por ejemplo) versus las regionales que no han implementado cambios. Asimismo, podría realizarse un piloto de uso de controles biométricos de asistencia, versus con los métodos actuales. [↑](#footnote-ref-26)
27. A continuación se sigue en sus líneas básicas lo establecido en el informe de mayo 2010 realizado por la Subunidad de Informática, actualmente Unidad de Informática. En la actualidad se han producido mejoras, pero queda un largo camino por recorrer. [↑](#footnote-ref-27)
28. En esta tarea interviene también la Unidad de Planificación. [↑](#footnote-ref-28)
29. Fuente: Unidad de Informática. [↑](#footnote-ref-29)