

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPÚBLICA DE CHILE

PROGRAMA DE APOYO A LA EFECTIVIDAD DEL SENCE

(CH-L1064)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Graciana Rucci, jefa de equipo (SCL/LMK); Verónica Alaimo, jefa de equipo alterna (SCL/LMK); David Kaplan (SCL/LMK); Rafael Novella (SCL/LMK); Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR); Javier Cayo (LEG/SGO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Raúl Lozano (VPC/FMP); Francisco Lois (FMP/CCH); Roberto Monteverde Laporta (CSC/CCH); María Isabel Palomer Sánchez (CSC/CCH); y Jorge Rodríguez (consultor).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes y problemas.....	2
B.	Justificación del préstamo	8
C.	Objetivos, componentes y costo	9
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A.	Instrumentos financieros	12
B.	Riesgos ambientales y sociales.....	12
C.	Riesgos fiduciarios	13
D.	Otros riesgos	13
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	14
A.	Resumen de arreglos de ejecución	14
B.	Adquisición de bienes y servicios	15
C.	Auditoría.....	15
D.	Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados	15

ANEXOS	
ANEXO I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan Operativo Anual (POA) por los primeros 18 meses de ejecución IDBDOCS-#36880840-Plan Operativo Anual (POA) - CH-L1064
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación Documento confidencial *
3.	Plan de Adquisiciones IDBDOCS-#36880817-Plan de Adquisiciones - CH-L1064
OPCIONALES	
1.	Estrategia del Banco en la República de Chile http://www.iadb.org/en/countries/chile/country-strategy,1093.html
2.	Nota Sectorial, G. Rucci 2011 IDBDOCS-#36880794-Nota Técnica Sectorial - Mercado Laboral en Chile
3.	Bibliografía IDBDOCS-#37101368 Bibliografía
4.	Diagnóstico Institucional y de gestión del SENCE IDBDOCS-#36879342-Diagnóstico institucional, organizativo y de gestión del SENCE
5.	Nota de Capacitación laboral en Chile de J. Rodríguez 2012 IDBDOCS-#36879423-Un Diagnóstico al Sistema de Capacitación en Chile
6.	Nota de Productividad J. Rodríguez 2012 IDBDOCS-#36879312-Productividad, Mercado del Trabajo y Capital Humano en Chile
7.	Informe del Análisis Económico del Programa 2012 IDBDOCS-#36879282-Análisis Económico de Programas de Capacitación Laboral en Chile - CH-L1064
8.	Nota Técnica Capacitación G. Rucci 2010 IDBDOCS-#36880808-Chile - Capacitación en el Sistema de Formación Continua
9.	Nota Técnica Capacitación D. Kaplan 2012 IDBDOCS-#36889572-Una nota sobre el rol del Estado en la capacitación laboral en planta
10.	Nota Técnica Intermediación J. Mazza 2011 IDBDOCS-#36861466-Fast Tracking Jobs Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean
11.	PMR IDBDOCS-#36900499-PMR CHL1064
12.	Formularios de salvaguardias ambientales IDBDOCS-#36888150 Salvaguardias SSF y SPF

(*) A solicitud del país prestatario, la información contenida en este enlace electrónico no se divulgará. “La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso al Información del Banco”.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNE	Bolsa Nacional de Empleo
BTA	Bono Trabajador Activo
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómico Nacional
CG	Coordinador General
CT	Coordinador Técnico
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
EBP	Estrategia del Banco en el País
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONCAP	Fondo Nacional de Capacitación
FPS	Ficha de Protección Social
FPT	Programa de Formación en Puestos de Trabajo
FT	Franquicia Tributaria
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del BID
GOC	Gobierno de Chile
LMK	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NENE	Nueva Encuesta Nacional de Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMIL	Oficinas Municipales de Intermediación Laboral
OTEC	Organismo Técnico de Capacitación
OTIC	Organismos Técnicos de Intermediación para Capacitación
PA	Plan de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución Plurianual (del Programa)
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Program for International Student Assessment
PMR	Informe de Seguimiento de Progreso (PMR por sus siglas en Inglés)
PO	Programa de Capacitación en Oficios
POA	Plan Operativo Anual
PTF	Productividad Total de Factores
RO	Reglamento Operativo
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
WEO	World Economic Outlook

RESUMEN DEL PROGRAMA
CHILE
PROGRAMA DE APOYO A LA EFECTIVIDAD DEL SENCE
CH-L1064

Términos y condiciones financieras					
Prestatario: República de Chile			Facilidad de Financiamiento Flexible*		
			Plazo de amortización:		8 años
			VPP Original		6,25 años
Organismo ejecutor: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)			Período de desembolso:		4 años
Fuente	Monto		Período de gracia:		4,5 años
BID(CO)	7.500.000		Comisión de inspección y vigilancia:		**
Local	3.950.745		Tasa de interés:		LIBOR
			Comisión de crédito:		**
Total	11.450.745		Moneda de aprobación:		US\$ del Capital Ordinario
Esquema del programa					
Objetivo del programa: El objetivo es apoyar al MTPS a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE por medio de acciones en los tres pilares principales: i) el fortalecimiento de la capacidad rectora del MTPS y de la capacidad reguladora del SENCE en el ámbito de la capacitación e intermediación laboral; ii) la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE; y iii) la mejora de la gestión administrativa del SENCE. El resultado esperado responde al objetivo, medido como: i) aumento de la diferencia de salario promedio entre las personas que usaron un servicio del SENCE y aquellas que no; ii) porcentaje de personas que usó un servicio del SENCE que tienen mejor salario o un empleo formal (respecto al promedio de un grupo comparable y/o relativo a un período anterior); y iii) porcentaje de personas capacitadas que pasaron por un proceso de diagnóstico de necesidades antes de capacitarse (ver párrafo 1.20).					
Condiciones contractuales especiales: Será una condición previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento el establecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) en el SENCE, conforme al perfil organizacional y de personal previamente acordados con el Banco (ver párrafo 3.2).					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.					
El proyecto califica como:	SEQ	PTI	Sector	Geográfica	% de beneficiarios
	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(*) Bajo la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tipo de interés, con sujeción en todos los casos a la fecha de amortización final y la VPP original. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta las condiciones de mercado, así como consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.

(**) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes y problemas

- 1.1 **Crecimiento económico y productividad.** Chile ha tenido un desarrollo económico importante en los últimos 20 años. Creció 7% en 2011, tiene una tasa de desempleo agregada de 8,1% (2011) y las proyecciones de crecimiento son favorables (entre 4% y 5% para 2012-2015)¹. Sin embargo, el crecimiento de la productividad se ha rezagado y la inequidad de la distribución de ingresos continúa alta (coeficiente de Gini: 0,55)². Durante los 90, se evidenció un alto crecimiento económico (6% promedio anual), tasa de desempleo baja (fluctuó en torno a 7%), y la pobreza se redujo notablemente (38,6% a principios de década y 20,2% luego de diez años). Parte de este éxito tuvo que ver con reformas sustantivas en el ámbito macroeconómico en los 80 y 90 (De Gregorio, 2005). Los siguientes diez años contrastan, sin embargo, con el éxito del período 1990 a 1998. Entre 2000 y 2010, la economía nunca mostró el dinamismo del decenio previo (creció en promedio 3,8% anual), la tasa de desempleo tardó más de ocho años para volver al promedio de los 90 (registrando una media de 9%) y la tasa de pobreza se redujo sólo cinco puntos porcentuales³. De haber mantenido el crecimiento promedio de la década del 90, el ingreso per cápita hubiera sido 11% mayor que el que posee actualmente (con el consecuente impacto en pobreza y otros indicadores de bienestar).
- 1.2 Las diferencias en la acumulación de los factores productivos capital y trabajo no explican la caída en el crecimiento, y el comportamiento de la productividad aparece como clave (Pagés 2010; Beyer y Vergara 2002; Gallego y Loayza 2002; Corbo y Tesada 2002; Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel 2006). El alto crecimiento económico de los 90 fue acompañado por un incremento de la Productividad Total de los Factores (PTF) respecto a otras economías (desarrolladas y de la región), variable que se desacelera hacia finales de la década: mientras que durante los 90 aumenta de manera sostenida con un crecimiento de 3,1% promedio anual, durante 2000-2010, la PTF cae a un tasa de 0,5% anual. La evidencia sugiere que Chile alcanzó un nivel de desarrollo tal que la mera acumulación de factores ha dejado de constituir una fuente de alto potencial de crecimiento, siendo la productividad de los mismos el factor clave (Rodríguez 2012).
- 1.3 **Capital humano, desempeño del mercado laboral y productividad laboral.** La desaceleración de la PTF tiene su correlato en el mercado laboral en una caída en el crecimiento de la productividad laboral. Pese a la gran expansión de cobertura educacional de Chile (Urzúa 2012), la desaceleración en el crecimiento de la productividad se manifiesta de manera permanente en el mercado laboral (Rodríguez, 2012)⁴. En los 90, Chile tiene un crecimiento de los salarios reales por hora por sobre el

¹ Informe de Política Monetaria, Marzo 2012, Banco Central de Chile. No existen proyecciones de desempleo por fuentes oficiales. Hubo un cambio metodológico a partir de marzo de 2010, que discontinuó las series de desempleo (Encuesta Nacional de Empleo vs Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE)), haciendo difícil proyectar desempleo, ya que NENE es corta aún.

² Véase Rucci 2011, Velasco y Huneus 2011 para detalle de la evolución de la inequidad de ingresos. CASEN 2009.

³ La disminución del crecimiento implica que el proceso de convergencia de Chile hacia los niveles de desarrollo exhibidos por el conjunto de países OCDE se desaceleró de manera considerable. En términos comparativos, Chile creció significativamente por sobre la OCDE (casi 3 puntos porcentuales en promedio) durante la década de los 90. No obstante, en el período 2000-2009, esta diferencia, si bien se mantiene positiva a favor de Chile, se reduce a menos de un punto porcentual.

⁴ Diferentes razones podrían justificar el desempeño del mercado laboral chileno (ciclo económico en Cowan et al, 2005, reformas laborales en Bergoing, Morandé y Piguillem, 2005). Sin embargo, y asumiendo que el desempleo de largo plazo

de la OCDE (3,2% versus 1,8%)⁵. No obstante, exhibe una reducción en el crecimiento real de los salarios por hora a partir de 2000 (1,2% en Chile y 2% en OCDE), consistente con la caída en la PTF y en el crecimiento. Los salarios reales tienden a la baja entre 2000-2010, tendencia que se mantiene aún considerando la probabilidad de estar empleado. Luego, el bajo dinamismo de la productividad y los salarios podrían explicar las bajas tasas de empleo y participación laboral respecto a países OCDE y de la región. La tasa de empleo de Chile durante 2000-2010 fue 55,8% (65,4% en la OCDE) y la de participación fue 61,8% (70,2% en la OCDE y 66% en América Latina)⁶.

- 1.4 **Los indicadores del mercado laboral chileno varían significativamente por nivel educativo.** En 2009, para individuos entre 25-60 años con secundaria incompleta (3.275.394 personas), la tasa de participación fue 64,5% (88,8% con terciaria completa, 1.362.114 personas); la tasa de empleo alcanzó 59% (83,5% con terciaria completa) y la tasa de desempleo fue 8,5% (6,1% con terciaria completa). Los jóvenes, mujeres y adultos con bajas calificaciones son los grupos más vulnerables laboralmente. En el cuadro I.1 se incluyen las diferencias principales^{7, 8, 9}.

Cuadro I.1. Indicadores de desempeño laboral, promedio 2000-2009

Indicadores	Jóvenes		Mujeres		Adultos		TOTAL		Total
	Secundaria incompleta	Terciaria completa	Secundaria incompleta	Terciaria completa	Secundaria incompleta	Terciaria completa	Secundaria incompleta	Terciaria completa	
Tasa de participación	66,5%	90,5%	42,1%	81,2%	64,8%	88,6%	64,9%	89,0%	72,7%
Tasa de empleo	58,0%	81,4%	37,8%	76,4%	59,6%	85,1%	59,5%	84,5%	67,2%
Tasa de desempleo	12,7%	10,0%	10,4%	5,9%	8,0%	4,9%	8,4%	5,0%	7,5%
Salarios reales (\$/mes) (US\$ 2009)	360,8	1.121,1	334,5	1.161,2	444,2	1.849,7	436	1.725	810,3
Población	324.921	213.461	1.800.625	621.550	3.083.360	979.802	3.408.281	1.193.263	7.349.379

Fuente: Casen 2000, 2003, 2006, y 2009. Jóvenes comprende entre 25-29, mujeres entre 25-60 y adultos entre 30-60. Total entre 25-60 años.

- 1.5 Diferentes factores inciden en la dinámica de la productividad, desde aquellos relacionados con la institucionalidad o reglas de juego (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005; North 1990) a los vinculados con la calidad y cantidad del capital humano (Lucas

depende del crecimiento potencial de largo plazo en la economía, la evidencia es consistente con una caída en la productividad seguida de un alza en la tasa natural de desempleo (Rodríguez 2012).

⁵ Fuente de datos: INE y OCDE.

⁶ OCDE Employment Outlook 2010, Estadísticas CEPAL 2010, Casen 2000-2009. La fuerza laboral chilena es de 7,9 millones de personas.

⁷ La vulnerabilidad está caracterizada por alguna de las siguientes particularidades: baja participación, alto desempleo, bajo empleo, baja productividad o precario desempeño laboral, redundando en el funcionamiento del mercado laboral. Las tasas de empleo de las mujeres y de los jóvenes entre 15-24 en Chile son 16 y 15 puntos porcentuales más bajas que las respectivas para el promedio de la OCDE. La tasa de participación para hombres en Chile es similar a la de la OCDE (81% y 83%); no obstante, en el caso de las mujeres, ésta es 44%, mientras que en la OCDE es 62%. Asimismo, las tasas de participación de las mujeres y de los jóvenes en Chile son 9 puntos y 12 puntos porcentuales más bajas, respectivamente, que en el promedio de América Latina (promedio simple). En el período 2000-2010, los jóvenes entre 20 y 24 años presentan una tasa de desempleo alta comparada con las economías de la OCDE (19% versus 12%, respectivamente). Lo mismo para el grupo de 25 a 29 años (12% y 8%, Chile y OCDE, respectivamente). Las tasas de empleo, tanto por quintil de ingreso como por nivel educativo, sugieren que hay menores oportunidades de empleo para los menos calificados y que éstas parecen haberse reducido (Beyer 2011).

⁸ Véase nota técnica LMK (2011) para mayor detalle y análisis cualitativo, Rodríguez (2012) para detalle cuantitativo, y Huneus, C. y Velasco, A. (2011) para análisis de la inequidad de ingresos.

⁹ Las mujeres presentan una participación promedio de 58,8% (92,2% para hombres) y de 45% para aquellas con secundaria incompleta (80% con terciaria incompleta). CASEN 2009.

1988, Hanushek y Wöbmann 2007). Durante los últimos 20 años, Chile también ha realizado mejoras significativas en acumulación de capital humano: 97% de la población entre 6 y 17 años está matriculada en educación primaria o secundaria y 42% de la población entre 18 y 24 años está registrada en educación terciaria. Sin embargo, pese a que los retornos de la educación terciaria son altos (20,1%), 84,8% de la población mayor de 25 años no completó estudios terciarios y 49,8% no posee secundaria completa¹⁰. No obstante los grandes avances en cobertura, existen reformas pendientes para mejorar la calidad en las distintas instancias educativas (Bassi y Urzúa 2010; Urzúa 2012). En efecto, existe un alto potencial de impacto en la economía chilena proveniente de mejoras en capital humano (Rodríguez 2012). Utilizando medidas de PISA para aproximar el stock de habilidades cognitivas en 50 países (Chile incluido), Hanushek y Wöbmann (2007) estiman el efecto causal del capital humano en el promedio de crecimiento en ingreso per cápita en 1960-2000. Simulaciones para Chile indican que si alcanzara la mitad del nivel de capital humano registrado por OCDE, el crecimiento potencial se incrementaría entre 2,6 y 3,4 puntos porcentuales por año (Rodríguez 2012).

- 1.6 En síntesis, Chile exhibe una desaceleración importante en su productividad laboral, lo cual se refleja en el mercado de trabajo. Asimismo, la fuerza laboral manifiesta un desempeño heterogéneo en el mercado laboral, según nivel educativo, edad y género. Intervenciones pertinentes y de buena calidad en el capital humano tienen el potencial para impactar en la productividad laboral -particularmente en grupos de la fuerza laboral con bajo desempeño laboral- y por ende, en la reducción de la pobreza e inequidad.
- 1.7 **El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el reto de mejorar el desempeño de la fuerza laboral.** Para mejorar la situación de la fuerza laboral vulnerable, el Estado invirtió US\$364 millones en 2011 en el sistema de capacitación laboral, cubriendo 1.001.797 personas (12% de la fuerza laboral)¹¹. Dicha inversión es ejecutada por el SENCE, organismo descentralizado y autónomo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), que tiene por objeto principal cerrar las brechas de competencias en trabajadores con bajo desempeño laboral, siendo así la opción de formación para quienes han dejado la educación formal. Por ley, el MTPS es el responsable de establecer la política nacional de capacitación, ejerciendo así un rol rector de la misma (que incluye el diseño y evaluación de políticas). El SENCE es el organismo ejecutivo responsable por la gestión del sistema de capacitación laboral, lo que incluye: i) el diseño de programas; ii) la ejecución tercerizada de los mismos; y iii) las acciones necesarias para la adecuada regulación del mercado de capacitación (fiscalización, establecimiento de estándares, etc.)¹².

¹⁰ CASEN 2009.

¹¹ SENCE gestiona recursos públicos equivalentes por 0,2% del PIB (un total de US\$379 millones en 2011, de los cuales US\$178 millones de presupuesto SENCE y US\$201 millones tutelados de franquicia tributaria). El presupuesto SENCE (US\$178 millones) 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. El presupuesto ejecutado en intervenciones de capacitación corresponde a programas sociales (US\$95 millones) y a FT (US\$269 millones). Al referirse a capacidad para mejorar el desempeño de la fuerza laboral, se denota a las intervenciones para aquellas personas que ya dejaron el sistema educativo, sin desmedro de la necesidad de apoyar la calidad del sistema educativo.

¹² La ley no asigna al SENCE un rol sustantivo en intermediación laboral, salvo mención de función de fiscalización de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) -cumplimiento de normas legales y técnicas que regulen su acción- y control y fiscalización de la entidad que administre la Bolsa Nacional de Empleo (BNE). Véase Grafe 2012 para detalle.

- 1.8 El SENCE ha tenido la capacitación como área central, con un modelo de gestión indirecta: las acciones de capacitación son diseñadas y ejecutadas por organismos privados, Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), contratados por empresas o el SENCE. La intermediación para contratación de los OTEC es mayoritariamente realizada por Organismos Técnicos de Intermediación para Capacitación (OTIC). Las acciones de capacitación gestionadas por el SENCE se financian a través de la Franquicia Tributaria (FT) y recursos del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)¹³. Las empresas no tienen incentivos a invertir en capacitación no específica por la imposibilidad de apropiarse de los beneficios, falla de mercado que justificaría el uso de recursos públicos. La FT permite a las empresas descontar de sus obligaciones tributarias los montos invertidos en capacitación (1% de su planilla de remuneración). El SENCE regula y supervisa la implementación de la FT, que representa el 88% de los recursos movilizados por la entidad y el 90% de los beneficiarios, no siendo éstos necesariamente los más desaventajados¹⁴. El resto de la cobertura corresponde a programas sociales para grupos vulnerables, siendo los principales Formación en Puestos de Trabajo (FPT), Capacitación en Oficios (PO) y Bono Trabajador Activo (BTA), alcanzando una pequeña fracción de la demanda potencial por capacitación: menos del 1% de aquellos con educación secundaria completa o menos (Rodríguez 2012). Hasta el momento, el SENCE no ha desarrollado actividades en el área de intermediación laboral, es decir acciones relacionadas con informar y orientar a la fuerza laboral. Dichas acciones, especialmente para los trabajadores más vulnerables, pueden mejorar el funcionamiento del mercado laboral y contribuir a una mayor cobertura y efectividad de los servicios del SENCE (Mazza 2011). Aún desde las actuales intervenciones de capacitación, los aspectos de intermediación son aisladamente considerados.
- 1.9 **El desafío central del SENCE es alcanzar una mayor cobertura y efectividad de sus intervenciones.** Tres problemas principales se lo impiden: i) debilidad en el ejercicio de las funciones de diseño de políticas y evaluación (MTPS) y regulación (SENCE) de la capacitación e intermediación laboral; ii) deficiencias en la calidad y pertinencia de las acciones de capacitación laboral ejecutadas (FT y programas sociales); y iii) fallas en la gestión administrativa que afectan las falencias anteriores. Los dos primeros problemas se vinculan a aspectos centrales de un organismo público como el SENCE (rectoría y ejecución) y el tercero, a aspectos de apoyo de la misma.
- 1.10 **Debilidad en el ejercicio de las funciones de diseño de políticas, evaluación y regulación.** Existe un insuficiente marco legal para ejercer adecuadamente las funciones de diseño y evaluación de las políticas, y de regulación del mercado de capacitación (Grafe 2012). Tampoco se han desarrollado -ni en el SENCE ni en el MTPS- los procesos institucionalizados para la generación de políticas y estrategias de capacitación e intermediación, ni los mecanismos y metodologías que respalden la priorización de recursos públicos en ciertos grupos de beneficiarios y tipo de intervención a financiar y que aseguren el seguimiento y evaluación de resultados e impacto, que son cruciales para poder ejercer de forma efectiva el rol de rectoría y la toma de decisiones. El foco en los

¹³ Véase Rodríguez 2012 y Grafe 2012 para detalle de programas e intervenciones.

¹⁴ Se prevé un aumento de participación de programas sociales para 2012, alcanzando un 30% de los recursos.

procesos que tiene el SENCE deja poco espacio para el desarrollo de las capacidades necesarias para el ejercicio de los roles de rectoría y cumplimiento y fiscalización eficiente. En consecuencia, las señales que el SENCE genera en el mercado de la capacitación para orientar la asignación de los recursos y superar las fallas vinculadas son muy débiles o inexistentes¹⁵. Por último, la evidencia sobre la efectividad de las intervenciones del SENCE es casi nula y apenas hay evidencia del impacto del sistema de capacitación. Solamente existe una evaluación, de carácter no experimental, la cual muestra que la FT no exhibe impactos positivos (o muy pequeños) sobre sus beneficiarios. Del resto de los programas para trabajadores de menor calificación, no hay evidencia sobre su eficacia¹⁶.

- 1.11 Si bien a la labor de capacitación se han sumado incipientemente tareas de intermediación, basadas en la coordinación y asistencia técnica que el SENCE presta a las OMIL y la Bolsa Nacional de Empleo, no existe claridad estratégica del rol en diseño, evaluación y regulación que compete asignar al SENCE, para desarrollar capacidades operativas y técnicas necesarias, ni del modelo de gestión que permita su aplicación.
- 1.12 **Deficiencia en la calidad y pertinencia de las acciones de capacitación laboral provistas.** Se manifiestan debilidades en la capacidad de la gestión operativa (entrega de servicios, control y supervisión) del SENCE que afectan sustancialmente los programas y acciones de capacitación. El SENCE está concentrado en la gestión de los procesos operativos necesarios para la contratación y pago de las acciones de capacitación a cargo de los OTEC, observándose debilidades en la calidad de la información y oportunidad de los procesos. Se distinguen errores significativos de inclusión en el instrumento principal de focalización de los programas sociales (Ficha de Protección Social)¹⁷, no se han establecido estándares de calidad de los contenidos, ni de acreditación de instituciones y cursos, y no existen mecanismos institucionalizados que aseguren la pertinencia de acciones de capacitación impartidas. Por otra parte, el SENCE no usa metodologías y procedimientos estandarizados en fases clave de la operatividad regular: fichas descriptivas de los programas con la información adecuada para la evaluación y seguimiento; instrumentos de diagnóstico de las personas para asignar acordemente intervenciones de capacitación o intermediación (capacitación no cognitiva, cognitiva básica o técnica, información, orientación); batería de instrumentos para medir logros y resultados de cada programa; identificación y sistematización de prioridades de sectores productivos e involucramiento institucionalizado del rol de dichos sectores en el desarrollo de la malla y modalidad de la capacitación; y certificación de la formación financiada por el Estado.

¹⁵ A octubre de 2011, había ejecutado 47,2% del presupuesto total y al cierre de 2011, 95% del presupuesto SENCE de capacitación. El Servicio cuenta con 615 personas, 60,7% de las cuales está asignada en oficinas regionales (57,8% de profesionales y técnicos), y solamente 9,4% es personal de planta. El personal adscrito a los servicios centrales que apoya 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% del total (28,6% de profesionales y técnicos).

¹⁶ Véase Rodríguez y Urzúa (2012) para detalle de la evaluación e Informe de la Comisión Larrañaga (2011) para evidencia de otros programas. La amplia evidencia existente sobre efectividad para otros países, desarrollados y emergentes aporta lecciones aprendidas y casos de estudio valiosos para Chile (véase Cuddy et al (2010), Cuddy y Ammerman (2012), Urzúa y Puentes (2010), Rucci (2011)).

¹⁷ Véanse Rodríguez (2012), para el sistema de capacitación laboral en Chile donde se caracterizan a los grupos vulnerables, los principales programas e indicios de importantes errores de inclusión; y Grafe (2012) "SENCE: Diagnóstico institucional, organizativo y de gestión". Ambos estudios fueron realizados para la preparación de esta operación.

- 1.13 **Fallas en la gestión administrativa del SENCE.** Los procesos administrativos son insuficientes y su gestión está fragmentada, redundando en los problemas anteriormente mencionados. No hay instalados procesos vinculados a la inteligencia de negocios que informe sobre el conjunto, que procese información y análisis oportuno y pertinente; ni mecanismos de control de gestión administrativa con tareas de verificación de pertinencia y detección de riesgos, sino más bien elementos fragmentados.
- 1.14 **Respuestas del Gobierno de Chile en mercado laboral.** La estrategia y gestión del Gobierno se estructura sobre siete ejes, siendo el empleo y la pobreza dos de ellos¹⁸. El primero se enfoca a crear más y mejores empleos. Entre los objetivos estratégicos para 2010-2014 se destacan: capacitar trabajadores; y mejorar las condiciones laborales a través de acceso al trabajo y el fomento de la calidad del empleo. En materia de acceso, se busca conectar oferta y demanda, impartir capacitación a través del SENCE y otorgar a los trabajadores herramientas para aumentar su productividad y empleabilidad. En cuanto a la calidad, se busca mejorar las condiciones laborales y la seguridad ocupacional. El eje de pobreza está orientado a erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza, con especial énfasis en la evaluación de las políticas públicas. En dicho marco, durante 2011 el MTPS ha decidido: i) reorientar fondos y esfuerzos hacia intervenciones enfocadas en los trabajadores vulnerables (y no hacia instrumentos por medio de empresas); ii) priorizar intervenciones con evidencia de impacto positivo para mejorarlas, consolidarlas y expandirlas: en particular aquellas orientadas a la formación de oficios y en puestos de trabajo; iii) priorizar capacitaciones para sectores productivos con alta absorción de mano de obra y demanda de trabajadores insatisfecha –minería, construcción, metalurgia, y con formación en empresa; iv) mejorar la intermediación laboral; y v) monitorear y medir resultados del uso de los recursos públicos. En el 2012 se planea enviar al Congreso Nacional un proyecto de Ley para crear un Panel Consultivo de Políticas de Empleo, con carácter técnico y cuya función será asesorar al MTPS en políticas de empleo y materias relacionadas con el sistema nacional de capacitación y empleo, emitiendo su opinión técnica respecto del funcionamiento de las políticas y programas de capacitación, implementación y diseño de otras políticas de empleo que ejecute el SENCE o que estén bajo la tutela del MTPS u otros servicios relacionados¹⁹.
- 1.15 **Acompañamiento del Banco en el sector.** A fines de 2009, el Ministerio de Hacienda (MH), el MTPS y la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (LMK) del Banco, iniciaron un programa de servicios de asesoría para identificar los desafíos del SENCE para un funcionamiento apropiado, documentar casos exitosos de países desarrollados con sistemas de formación permanente relevantes y formular opciones de política²⁰. En abril de 2011, en una iniciativa del MTPS y el Banco, se organizó un taller con parlamentarios y expertos para analizar los problemas de equidad y productividad en el mercado laboral. El fin era facilitar la discusión de las reformas necesarias en la institucionalidad, la regulación y la política laboral. Se analizaron opciones para un mejor funcionamiento del mercado laboral. Se priorizaron aquellas donde existía un diagnóstico compartido, los recursos públicos invertidos eran significativos, y era crucial consolidar alternativas costo-efectivas (capacitación laboral articulada con otras políticas laborales y

¹⁸ Gestión de cumplimiento del Gobierno de Chile. <http://www.gob.cl/cumplimiento/index.html>.

¹⁹ Referencias: Propuesta de Proyecto de Ley Corta (2012), Propuesta Panel Consultivo (2012).

²⁰ Desde 2009 LMK ha contribuido también con el MTPS con productos no financieros sobre formación para el trabajo y efectividad de políticas laborales RG-T1136 en 2009, RG-T1160 en 2010 y RG-T1203 en 2011.

sociales). Luego, aquellas áreas donde no había un diagnóstico pero sí un fuerte interés de generarlo y profundizar el conocimiento para plantear opciones consensuadas (regulación laboral). Esta operación se alinea con dicho acompañamiento del Banco y califica para la meta de pobreza y equidad social del GCI-9 (AB-2764). Se enmarca en la Estrategia del Banco en el país (GN-2642²¹) y es un eje estratégico para el país y el Banco: Mercado Laboral: Productividad y Equidad. Se espera mejorar la capacidad rectora y regulatoria en políticas activas laborales y la calidad y pertinencia de la capacitación pública.

B. Justificación del préstamo

- 1.16 Las políticas activas laborales apuntan a mejorar la equidad social, a través de un aumento en las oportunidades laborales en el mercado formal de los grupos más vulnerables, y en un incremento de la productividad mediante: i) la mejora de las competencias de los trabajadores para lograr una mayor productividad laboral; y ii) la mejora de la información de vacantes y buscadores, así como los vínculos entre la oferta y la demanda de trabajo, para aumentar la velocidad, las condiciones de contratación y el *matching* entre la oferta y demanda de habilidades.
- 1.17 Mejorar las capacidades de la fuerza laboral, informar y orientar a las personas sobre el mercado laboral contribuye al desempeño laboral y por ende, bienestar de las personas; aún de aquellas con empleo, y especialmente aquellas menos calificadas. Chile evidencia una caída importante en el crecimiento de la productividad total de los factores y laboral, lo cual impacta en el crecimiento potencial del país y en el desempeño del mercado del trabajo. El país ha incrementado notablemente la cantidad de capital humano en los últimos años, pero existe una fuerza laboral que nunca accedió a esa mayor oferta (Urzúa 2012, BID 2011)²². Paralelamente, el sistema nacional de capacitación laboral, pese a la variada oferta de cursos, tiene baja cobertura y la evidencia sugiere que su impacto en el desempeño laboral es insignificante (Rodríguez y Urzúa 2012; Comisión Larrañaga 2011). Fallas en el mercado laboral y en el de la capacitación -que suelen afectar más a aquellos menos calificados- justifican el uso de recursos públicos para contribuir a dotarlos de las capacidades que requiere el país para alcanzar un crecimiento económico sostenible y más equitativo (BID 2012)²³. El SENCE tiene el reto de poder mejorar el desempeño de la fuerza laboral en desventaja²⁴.
- 1.18 **Un programa innovador.** El Banco ha venido apoyando diversos programas de capacitación, intermediación e inserción laboral de diferentes entidades públicas de la región. Sin embargo, por las particularidades institucionales del SENCE y el objetivo del programa, es la primera vez que un programa del Banco que contribuye con políticas activas laborales, lo hará simultáneamente a nivel estratégico y de ejecución. Es decir, financiará productos y actividades orientadas a mejorar el rol rector del MTPS y SENCE en el mercado de la capacitación -incluyendo su regulación y la ejecución de programas a cargo del SENCE (a través de la entrega de servicios).

²¹ http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2642.

²² Los resultados de PISA en Chile arrojan puntajes de 449 en lectura (499 para OCDE) y 421 en matemática (498 para OCDE) en 2009, y 442 en lectura (495 para OCDE) y de 411 en matemática (497 para OCDE) en 2006.

²³ Fallas informativas variadas, contratos incompletos que limitan la apropiabilidad de retornos de formación, restricciones de liquidez y financiamiento son casos típicos.

²⁴ Rucci 2011; Rodríguez y Urzúa 2012, Urzúa 2012, Grafe 2012, Rodríguez 2012.

- 1.19 A priori, la inversión en formación e intermediación es rentable (Puentes y Urzúa 2010, Flores Lima 2010). Sin embargo, varios elementos juegan un rol para que dichas políticas sean costo-efectivas y escalables, y poco se sabe respecto a sus costos (Card, Kluve y Weber 2009, Puentes y Urzúa 2010). Debido a la multiplicidad de aspectos involucrados resaltada en la experiencia y evaluaciones de este tipo de programas, a la falta de evidencia sobre el costo-efectividad de ciertos esquemas, y al modelo de agencia del MTPS y SENCE -donde roles rectores y de provisión de servicios deben coordinarse- las dimensiones a ser revisadas para que el SENCE mejore la cobertura y efectividad de sus acciones, hacen orientar la operación a partir de una visión sistémica y estratégica de la política pública del SENCE. Enfoque donde el nivel estratégico y de toma de decisiones se articula con las intervenciones a partir de un sistema coordinado y dinámico; monitoreado, evaluado y consolidado con mecanismos y procesos definidos en todos los niveles, y sostenido sobre una sólida gestión administrativa que le permita ajustarse a las necesidades con relevancia e impacto. Analizar, fundamentar, probar y evaluar los cambios para ir ajustando y consolidando su diseño y funcionamiento de forma gradual y sostenible es el punto de partida que propone el programa²⁵.

C. Objetivos, componentes y costos

- 1.20 **Objetivos y resultados esperados.** Esta operación contribuirá a mejorar el funcionamiento del mercado laboral en Chile. El objetivo es apoyar al MTPS a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE. El resultado esperado responde al objetivo, medido como: i) aumento de la diferencia de salario promedio entre aquellos que usaron el servicio del SENCE y aquellos que no; ii) porcentaje de personas que usó un servicio del SENCE que tienen mejor salario o un empleo formal (respecto al promedio de un grupo comparable y/o relativo a un período anterior); y iii) porcentaje de personas capacitadas que pasaron por un proceso de diagnóstico de necesidades antes de capacitarse²⁶. En síntesis, la operación busca mejorar la cobertura y efectividad de los servicios de capacitación e intermediación en la órbita del SENCE por medio de acciones en los tres pilares principales: i) el fortalecimiento de la capacidad rectora del MTPS y de la capacidad reguladora del SENCE en el ámbito de la capacitación e intermediación laboral; ii) la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE; y iii) la mejora de la gestión administrativa del SENCE. El objetivo se realizará a través de tres componentes:
- 1.21 **Componente 1. Apoyo a la mejora de las capacidades de rectoría del MTPS y de la capacidad reguladora del SENCE en ámbito de la capacitación e intermediación laboral (US\$2.838.000).** Este componente se orientará a reforzar la institucionalidad y

²⁵ Referencias: Puentes y Urzúa (2010): "La evidencia del impacto de la capacitación laboral en el desempeño en el mercado laboral". Nota técnica 268, BID, realizan un análisis de 215 experiencias de evaluación de programas de capacitación en el mundo, de las cuales 20,7% corresponden a evaluaciones de programas en América Latina y el Caribe destacando lecciones aprendidas. Flores-Lima, Roberto (2010), "Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México, BID resalta resultados positivos para México. Card, David; Kluve, Jochen; y Weber, Andrea (2009). "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, "IZA Discussion Papers 4002. Card et al (2009) realizan un meta-análisis de políticas activas de empleo y concluyen que, sin embargo, son pocas las evaluaciones de impacto que tienen información de costos como para realizar un análisis costo-efectividad de estas intervenciones.

²⁶ Los indicadores se calculan como promedio ponderado entre FT y FONCAP, y el ponderador es la proporción de montos SENCE destinados a cada uno.

fortalecimiento del rol rector, desarrollando capacidades estratégicas de regulación, planificación, diseño y evaluación de políticas para la toma de decisiones, realizando evaluaciones y capacitando recursos humanos. Financiará: i) propuestas de reformas normativas que otorguen al SENCE mayores atribuciones en materia de regulación del mercado de capacitación e intermediación y diseño e implementación de mecanismos regulatorios permanentes; ii) diseño e instalación de una unidad de planificación, análisis y diseño de políticas en el MTPS; iii) diseño de políticas y realización de estudios y pilotos vinculados a intervenciones existentes y nuevas, con especial énfasis en: el análisis que justifique la priorización de uso de fondos en ciertos grupos vulnerables y tipo de intervención, la articulación de la capacitación con educación y/o intermediación, y la certificación de formación; y iv) diseño de procesos y metodologías de impacto e instalación de una unidad organizacional a cargo de evaluación en el MTPS. Se financiará también la realización de evaluaciones de impacto [REDACTED] ²⁷ (*), de dos intervenciones de capacitación: FPT y PO distinguiendo impacto diferencial entre beneficiarios con distinto grado de vulnerabilidad. En el caso de FPT, se financiará su rediseño y posterior evaluación de impacto. El impacto esperado de las intervenciones a evaluar es contribuir a mejorar el desempeño laboral de los participantes. Se espera que la población atendida en promedio logre una tasa de empleo formal 5% superior y un salario 5% superior a los obtenidos por un grupo de control que no recibe capacitación.

- 1.22 **Componente 2. Apoyo a la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE (US\$4.900.000).** Este componente está orientado al desarrollo de capacidades operativas vinculadas a la identificación, contratación y seguimiento de acciones de capacitación, incluyendo el desarrollo y la implementación de estándares metodológicos, procesos y mecanismos de aseguramiento de la calidad y pertinencia de la capacitación que ejecute o financie el SENCE. Financiará: i) propuestas de cambios operativos ministeriales para otorgar al SENCE más atribuciones en la regulación de acciones capacitación e intermediación y adaptación del SENCE al nuevo marco; ii) reingeniería de los procesos de fiscalización hacia un modelo de gestión de riesgos y fortalecimiento de la unidad de fiscalización en línea al cambio; iii) diseño e instalación del proceso de formulación de programas a partir de las directrices de políticas ministeriales; iv) rediseño e implementación de instrumentos para selección de beneficiarios, incluyendo la revisión de los existentes e identificación de barreras a la participación; v) reingeniería de procesos y métodos de trabajo para garantizar que los sectores productivos lideran la identificación de necesidades de competencias y habilidades, tal que los cursos se vinculan a posibilidades reales de empleo, y desarrollo de metodologías para definir sectores priorizados por la política pública; vi) diseño e instalación de un modelo de gestión de la calidad de la provisión de capacitación y del ciclo integral de cursos -incluyendo su ficha descriptiva; vii) medición de la calidad de cursos y sus contenidos, realización de evaluaciones de diferentes resultados de programas, y ajustes a partir de ellos; y viii) capacitación de recursos humanos.

²⁷ (*) A solicitud del país prestatario, la información contenida en el párrafo 1.21 no se divulgará. “La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco”.

- 1.23 La selección de beneficiarios y la identificación de necesidades de la fuerza laboral constituyen aspectos clave para la asignación y efectividad de una intervención. Desde el punto de vista de las personas potencialmente elegibles de servicios del SENCE, resulta fundamental que el Servicio cuente con metodologías y procesos institucionalizados para la selección, focalización y luego asignación de personas a la mejor intervención, ya sea de intermediación (información, orientación) y/o de capacitación (básica cognitiva o no cognitiva, técnica) para un mejor desempeño laboral. Asimismo, es también clave para la asignación presupuestaria, el diseño de modalidades e intervenciones, y el monitoreo y seguimiento de resultados. El programa busca desarrollar e instalar capacidad técnica y humana en esta dirección. En esta línea, conjuntamente con el componente 1, analizará y piloteará articulaciones con intervenciones de educación si se identifican brechas educacionales, y/o con intervenciones de intermediación laboral si se detectan problemas de información y orientación, más que de formación.
- 1.24 Sectores productivos. El programa reconoce la importancia de trabajar con sectores productivos. Por un lado, es crucial identificar, como labor regular del servicio, los sectores que están en crecimiento y/o con proyecciones de crecer, para priorizar y garantizar que las áreas y oficios de capacitación que se subsidien tengan demanda. Por otra parte, la participación del sector productivo es clave para que la relevancia del contenido y modalidad de la capacitación que se brinde sea la adecuada para lograr un mejor desempeño de los capacitados. Los sectores productivos definirán los perfiles y validarán los contenidos de la capacitación. Se evaluarán las modalidades para priorizar aquellas en el lugar de trabajo cuando sea apropiado (práctica laboral, pasantía, aprendices, etc.). Se realizará un análisis para identificar los sectores productivos para financiar capacitación. El programa busca fortalecer el vínculo del SENCE y los proveedores de capacitación con las empresas y asociaciones sectoriales, desarrollando procesos y metodologías que sistematicen y garanticen dicha relación, incluyendo herramientas y análisis para definir los sectores con los que se comenzará a institucionalizar el involucramiento privado. El programa prevé evaluar opciones de certificación de la capacitación laboral para asegurar la apropiación por la persona beneficiaria de dicha formación y también financiar la evaluación de resultados de una reorientación de recursos públicos hacia intervenciones que atienden grupos vulnerables.
- 1.25 **Componente 3. Apoyo a la mejora administrativa del SENCE (US\$1.020.000).** Este componente está orientado a desarrollar un modelo de gestión, procesos de control y supervisión administrativa, estandarizar las bases operacionales de datos, y fortalecer a la unidad correspondiente, para sostener desde el punto de vista administrativo a los dos componentes anteriores. Financiará: i) diseño e implementación de procesos de control y supervisión administrativa de programas -control de gestión presupuestaria y administrativa- bajo la lógica de riesgos; ii) instalación de un sistema de gestión integral (balance scorecard) y de las oficinas regionales; iii) rediseño e implementación de procesos de adquisiciones incorporando la calidad, la pertinencia y los resultados a los puntajes de las ofertas; iv) integración y estandarización de bases de datos con filtros de calidad; y v) capacitación de recursos humanos.
- 1.26 **Costo y financiamiento.** El costo del programa es de US\$11.450.745, los cuales serán financiados por el Banco con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) (US\$7.500.000) y por la República de Chile (US\$3.950.745). Los recursos de aporte

local financiarán principalmente softwares informacionales y contrataciones de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP).

Cuadro I.2. Presupuesto (US\$)

Componente	BID (OC)	República de Chile(*)	Total
Componente 1. Apoyo a la mejora de las capacidades de rectoría del MTPS y de la capacidad reguladora del SENCE en ámbito de la capacitación e intermediación laboral	2.138.000	700.000	2.838.000
Componente 2. Apoyo a la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE	3.820.000	1.080.000	4.900.000
Componente 3. Apoyo a la mejora administrativa del SENCE	1.017.000	3.000	1.020.000
Administración, gestión y supervisión del programa	0	1.692.600	1.692.600
Auditoría	0	120.0000	120.000
Monitoreo y evaluación	150.000	0	150.000
Imprevistos	375.000	0	375.000
Inspección y vigilancia	0	0	0
Gastos financieros (intereses y cargos financieros)	0	355.145	355.145
Total	7.500.000	3.950.745	11.450.745

(*) Conforme a lo que ha notificado el Gobierno de Chile, el aporte local provendrá de recursos existentes en el presupuesto de SENCE.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros

- 2.1 El Banco apoyará la operación con un préstamo de inversión financiado con cargo a los recursos de su CO (US\$7,5 millones). El período de desembolso previsto es de 4 años. Los montos anuales de aporte local provendrán del presupuesto de SENCE.

Cuadro II.1. Cronograma de desembolsos, en (US\$)

Años				Total
1	2	3	4	
385.000	3.621.833	2.402.667	1.090.500	7.500.000

Nota (*): El primer año se estima sobre la base de lo previsto en el POA para los 12 primeros meses.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 **Ambientales y sociales.** Dada su naturaleza, el presente programa no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría “C”. Dada su naturaleza, este programa contribuye al objetivo ii) de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social (ver OP-1002, párrafo 4.2.19, CP-2475), de apoyar estrategias de reducción de pobreza integrales, así como promover oportunidades económicas para personas de bajos recursos.
- 2.3 Un riesgo que podría darse es la deserción de los participantes de intervenciones de capacitación. La deserción podría estar asociada a varios factores. Se destacan dos: i) que la pertinencia y calidad de los cursos no sea la apropiada –para las empresas y/o para las habilidades iniciales de las personas. Para mitigar este riesgo, la operación contempla el desarrollo de instrumentos tales como el diagnóstico de habilidades de los individuos, el diseño de la malla curricular con participación activa del sector productivo, la implementación de instrumentos de control de gestión, calidad, etc.; y ii) que los jóvenes podrían desertar si consiguen un trabajo, entre otras razones. El seguimiento de todos los

participantes permitirá identificar las causas de deserción que ayude a incorporar medidas de mitigación en futuras etapas del programa.

C. Riesgos fiduciarios

2.4 **Aspectos fiduciarios.** Los riesgos fiduciarios estarían dados por el incumplimiento del Plan de Adquisiciones (PA) y Plan Operativo Anual (POA). Los detalles de los Riesgos Fiduciarios se encuentran en el Anexo III.

2.5 **Capacidad de implementación y sostenibilidad.** Se realizó un análisis de la capacidad institucional y de gestión al SENCE como organismo ejecutor, encontrándose que: i) el personal tiene un alto nivel de conocimiento y experiencia en el uso de los sistemas nacionales -mecanismo a través del cual se ejecutarán las contrataciones y gastos; y ii) que existen normas, procedimientos y controles adecuados de los mismos. La UEP prevista no debiera presentar problemas de implementación en estos aspectos.

D. Otros riesgos

2.6 **Marco macroeconómico.** Un riesgo para las políticas activas de mercado laboral es que los resultados dependen del entorno macroeconómico. El crecimiento estimado para 2012 es 4,4% y las proyecciones son favorables (4-5% para 2013-2015). En el corto plazo, los riesgos principales estarían asociados a la evolución de la economía mundial. Sin embargo, las políticas fiscal y monetaria del país cuentan con espacio para amortiguar los efectos negativos de los choques externos sobre la economía.

2.7 El desarrollo e implementación exitoso del programa requiere y presupone la presencia de factores críticos, entre los que destacan: i) un respaldo importante a nivel político e institucional; ii) la participación significativa y efectiva comunicación, coordinación y seguimiento entre las distintas instancias y dependencias (SENCE, MTPS, entidades públicas, sector privado) en las distintas labores; iii) un diálogo fluido con el sector privado; y iv) una ejecución eficaz de las adquisiciones previstas. En consecuencia, los principales riesgos identificados se relacionan con: el bajo nivel de compromiso y/o participación de algunas dependencias relevantes; los problemas de agencia de SENCE-MTPS; la resistencia al cambio (sector público y privado); y problemas de ejecución vinculados a las adquisiciones, por falta de personal profesional con dedicación exclusiva y de conocimiento de la política de adquisiciones en materia de servicios de consultoría. Los riesgos son mitigables a través de las siguientes acciones: i) la redefinición de prioridades estratégicas al más alto nivel tanto del SENCE como del MTPS; ii) la elaboración de una estrategia de gestión de los cambios que potencie la utilización de los nuevos instrumentos; y iii) el fortalecimiento del equipo encargado de la ejecución, a través de la creación de una UEP, con la estructura y personal especificados. El equipo de proyecto enfatizará la supervisión para su mejor avance.

2.8 Otro riesgo potencial está dado por el ciclo político, que podría dificultar la concreción de ciertos procesos necesarios para desarrollar las evaluaciones [REDACTED] [REDACTED]²⁸ (*). Para mitigar este riesgo, el equipo mantendrá un contacto continuo con el MTPS, de forma tal de anticipar medidas y tomar recaudos para que se pueda

²⁸ (*) A solicitud del país prestatario, la información contenida en el párrafo 2.8 no se divulgará. “La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco”.

alcanzar la calidad técnica de las evaluaciones de impacto. El Banco viene apoyando al MTPS por medio de diseño y pruebas de instrumentos, así como con comunicación a los actores clave para poder desarrollar las evaluaciones de impacto durante 2013.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será la República de Chile y el organismo ejecutor será el SENCE, dependiente del MTPS. El plazo de ejecución y de desembolso del programa será de 4 años. El Plan de Ejecución Plurianual del Programa (PEP) fue elaborado de manera inicial para el periodo de ejecución.
- 3.2 El diseño del mecanismo de ejecución responde a: i) la necesidad de contar con un grupo de profesionales con dedicación exclusiva capaces de asegurar la calidad de los productos previstos, así como la coordinación interna y externa al ámbito ministerial, promoviendo la colaboración y garantizando la participación activa en el proyecto en cada una de sus competencias; ii) asegurar una buena gestión técnica en materia de adquisiciones -y por ende una buena implementación del programa, incluyendo la adecuada coordinación con otras entidades relevantes, en particular la Dirección ChileCompra, en virtud del número importante de adquisiciones; y iii) asegurar la celeridad en la toma de decisiones estratégicas y administrativas relacionadas con la marcha del programa. La conducción operativa estará a cargo de una UEP en el marco del SENCE del MTPS y la estratégica responderá al MTPS. El programa contará con un Coordinador General (CG), quien reportará directamente al Director del SENCE. La UEP estará integrada por un Coordinador Técnico (CT) de los componentes, encargados técnicos por cada componente, un responsable de monitoreo y evaluación, un encargado de adquisiciones y un encargado financiero-contable. La UEP orientará y supervisará el programa y el logro de sus objetivos, para ello: i) tomará decisiones sobre la marcha del programa; ii) elaborará actualizaciones anuales del PEP y del presupuesto del programa; iii) elaborará informes de progreso; y iv) velará por la correcta contabilidad del programa y la elaboración de sus estados financieros. Entre las funciones principales del CG están: i) coordinar y supervisar la ejecución de las actividades; ii) representar al programa y mantener relación con el Banco para la buena ejecución del mismo; iii) presentar al Banco los informes de progreso; iv) tramitar ante el Banco las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos y presentar los informes financieros que éste requiera; v) proponer las modificaciones que considere necesarias del PEP y el presupuesto del programa; y vi) actualizar y proponer al Banco el PA en función de los cambios que se hagan en el PEP y dicho presupuesto. La UEP, a través de su CG y del CT, se relacionará con las instancias técnicas del MTPS y/o de otras instituciones que sean necesarias para considerar sus opiniones expertas en el desarrollo de las actividades previstas. El CT será la contraparte para los tres componentes: i) orientando y asegurando el cumplimiento de los objetivos y plazos de ejecución; ii) colaborando en la interrelación de las actividades del Componente 1 y 2; y iii) velando por la articulación de la labor de los consultores contratados. Cada encargado de componente tendrá una contraparte de línea: en MTPS para el Componente 1 y en SENCE para Componentes 2 y 3. **El establecimiento de la UEP en el SENCE, conforme al perfil organizacional y de personal previamente acordado con el Banco, será condición previa al primer desembolso.**

B. Adquisición de bienes y servicios

- 3.3 **Acuerdos y requisitos fiduciarios.** Se acordaron las principales medidas fiduciarias, las cuales se detallan en el Anexo III, tales como: i) tipo de cambio a ser utilizado; ii) auditorías; iii) sistemas de registros e informes; iv) modalidades de desembolsos y de rendiciones de gastos; v) modalidades, tipos y montos límites para los procesos de adquisiciones y modalidad de revisión; vi) PA para el total de la ejecución; y vii) plan de supervisión financiera. El programa se ajustará a lo dispuesto en las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9) de marzo de 2011, y a la legislación nacional y al sistema de ChileCompra, cuyo uso fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco el 14 de diciembre de 2001 en las operaciones financiadas por el Banco para ciertas modalidades, a saber: i) licitación pública nacional para bienes y servicios diferentes de consultoría²⁹; ii) comparación de precios para obras³⁰; iii) servicios de consultoría para los cuales el Banco permite el uso exclusivamente de firmas nacionales³¹; y iv) consultores individuales³².
- 3.4 **Contrataciones anticipadas y reconocimiento de gastos.** El Banco proporcionará **financiamiento retroactivo** (con cargo a los recursos del préstamo), hasta por la suma de US\$500.000 y reconocerá **gastos elegibles** (con cargo al aporte local), hasta por la suma de US\$130.000. Dichos gastos se efectuarán durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo pero posteriores al 19 de enero de 2012 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto); y se realizarán de conformidad con las políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a las mismas. Estos gastos son contrataciones anticipadas de, entre otras, consultorías para el diseño de mecanismos regulatorios, de instrumentos para la selección de beneficiarios para servicios de capacitación y la reingeniería del involucramiento del sector productivo, así como para conformación y operación de la UEP del programa. Dichas contrataciones se encuentran detalladas en el PA y serán reconocidas en forma retroactiva, siempre y cuando cumplan con lo establecido en las políticas de adquisiciones aplicables.

C. Auditoría

- 3.5 El organismo ejecutor presentará estados financieros auditados del programa por auditores independientes elegibles para el Banco dentro de los 120 días siguientes de cada fin de año y dentro de los 120 días del plazo del último desembolso para la auditoría de cierre del programa. Las auditorías externas se regirán por las políticas y procedimientos del Banco para la materia, y en caso que se opte por una firma independiente de auditores los costos serán cubiertos con el aporte local.

D. Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados

- 3.6 Se realizó un análisis económico de los principales instrumentos para capacitación del SENCE, y se hará seguimiento de los productos y resultados detallados en la Matriz de Resultados. Para esto se va a contar con información de bases de datos administrativas y de beneficiarios con las que cuenta el MTPS, y otras que se desarrollarán con el programa. Se realizarán seis evaluaciones: cuatro de resultados y/o procesos, dos de

²⁹ En la actualidad el monto equivalente es US\$350.000.

³⁰ En la actualidad el monto equivalente es US\$350.000.

³¹ En la actualidad el monto equivalente es US\$500.000.

³² En el caso de consultoría individual el Banco no establece límites.

impacto.

³³ (*).

³³ (*) A solicitud del país prestatario, la información contenida en el párrafo 3.6 no se divulgará. “La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco”.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos	Reducción de la pobreza y aumento de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo	Proporción de empleo formal.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2642	Mejorar el funcionamiento del mercado laboral, promoviendo la productividad laboral, empleabilidad y equidad.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2661-4	La intervención está incluida en el Documento de Programación de País 2012.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.8		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.2	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	10.0	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C	
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	Administración Financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Reporte, y Auditoría Interna. Adquisiciones: Sistema de Información, Método de Compra, Contratación de Consultores Individuales y Uso Avanzado del Sistema de Licitación Pública Nacional .	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo	Si	El objetivo general es apoyar al MTPS a mejorar la eficiencia y efectividad de la acción del SENCE. El objetivo es apoyar al MTPS a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE.	
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	1) Taller con parlamentarios y expertos para analizar los problemas de equidad y productividad en el mercado laboral. 2) Alineación con la estrategia y matriz de resultados de país. 3) Dos notas técnicas: la primera hecha para la estrategia de país y alineada con el proyecto, titulada "Mercado Laboral en Chile"; y la segunda nota titulada "Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Avances, desafíos y recomendaciones de política". 4) Un documento de trabajo del BID, titulado "The effect of temporary contracts on human capital accumulation in Chile". 5) Dos documentos de asistencia técnica: respecto al programa Bono de Trabajador Activo se preparo un analisis descriptivo sobre su cobertura y focalizacion y una propuesta para su evaluacion, y respecto al programa Especial para Jovenes / OTEC-Oficios se prepararon cuestionarios destinados a los aplicantes al programa y cuestionarios para las OTECs, incluyendo baterias de instrumentos relevantes para el proyecto, 6) Diagnóstico institucional y de gestión del SENCE, y 7) diagnóstico de los programas SENCE.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	La evaluación ex-post responderá a varios de los problemas criticados a las evaluaciones de impacto anteriores: i) el grupo de comparación se obtendrá de la misma encuesta que sigue al grupo tratamiento, ii) se mejorarán los cuestionarios para que exista información que permita tener un grupo comparación más parecido al grupo tratamiento (en particular pruebas de habilidades cognitivas y no cognitivas), iii) el grupo de comparación participará del mismo mercado que el grupo tratamiento, iv) se ampliará el periodo de seguimiento del desempeño laboral (18 meses).	

El proyecto tiene como objetivo apoyar al Ministerio de Trabajo y Protección Social a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE. El proyecto contribuye a los objetivos de reducir la pobreza y mejorar la equidad así como de aumentar la proporción de empleo formal y de personas que se benefician de programas destinados a aumentar la productividad laboral. El proyecto está alineado con la Estrategia del Banco en el País.

El diagnóstico presenta información adecuada sobre la desaceleración de la productividad laboral y de la relación de este hecho con la evolución del mercado laboral. La justificación del programa es adecuada. El documento presenta además evidencia sobre la efectividad de intervenciones similares. Los resultados están correctamente definidos y los indicadores son adecuados. El plan de monitoreo y evaluación incluye elementos de seguimiento y evaluación de impacto para medir los resultados de las políticas. Las evaluaciones de impacto propuestas son rigurosas y contribuirán a proveer evidencia sólida sobre este tipo de políticas. Hay un análisis económico costo beneficio adecuado que presenta y discute la validez de los supuestos. Los beneficios utilizados en el modelo son parte de la matriz de resultados del programa.

El documento identifica los principales riesgos, así como las acciones de mitigación requeridas.

MARCO DE RESULTADOS
MATRIZ DE INDICADORES

Objetivo del Proyecto	<i>Mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación laboral del SENCE.</i>
------------------------------	---

Indicadores de resultados	Línea de base	Meta	Comentarios
1. Porcentaje de diferencia entre el salario promedio de personas capacitadas por medio de SENCE en comparación el salario promedio de grupo comparable que no se capacitó.	10%	12%	Considerando trabajadores que recibieron una o más capacitaciones de determinados programas sociales de SENCE en los años 2007-10 y de la Franquicia Tributaria 1998-2010 respecto a grupos de control formados (usando datos de la Ficha de protección social y seguro de cesantía) ad-hoc de acuerdo a las características del focalización del programa de capacitación. Se han considerado para el cálculo los principales programas sociales y la FT actualmente en funcionamiento. De cambiar intervenciones, cambiará la línea de base. Anualmente se relevarán las principales intervenciones. Promedio simple.
2. % de personas que usó un servicio del SENCE y tiene mejor salario (respecto a promedio de grupo comparable)	40%	42%	Considerando trabajadores que recibieron una o más capacitaciones de determinados programas sociales de SENCE en los años 2007-10 y de la Franquicia Tributaria 1998-2010 respecto a grupos de control formados (usando datos de la Ficha de protección social y seguro de cesantía) ad-hoc de acuerdo a las características del focalización del programa de capacitación. Se han considerado para el cálculo los principales programas sociales y la FT actualmente en funcionamiento. De cambiar intervenciones, cambiará la línea de base. Anualmente se relevarán las principales intervenciones. Se calcula como promedio ponderado entre FT y principales programas sociales. Ponderador: proporción montos SENCE destinados a cada uno

3. % de personas que usó un servicio del SENCE y tiene un empleo formal (respecto a promedio de grupo comparable)	63%	66,2%	Idem comentario indicador 2.
4. % de personas capacitadas a las que se aplicó mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención	0	22	<p>Al no aplicarse actualmente mecanismos de diagnóstico de necesidades de intervención, la línea de base es cero en 2012.</p> <p>Se calcula como promedio ponderado entre FT y principales programas sociales. Ponderador: proporción montos SENCE destinados a cada uno.</p> <p>Se tomará en cuenta anualmente si cambió el número de intervenciones.</p>

Indicadores de productos Componente 1	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta	
1. Intervenciones de capacitación con evaluaciones de impacto rigurosas realizadas por año (número de intervenciones).	0	1	1	0	2	Son rigurosas aquellas evaluaciones que utilizan alguna de los siguientes métodos: asignación aleatoria, variables instrumentales, regression discontinuity o diferencia en diferencia.
2. Mecanismo de detección de acciones fraudulentas que se llevan a cabo en los cursos de capacitación funcionando	0	0	1	1	1	

Indicadores de productos Componente 2	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta	
1. Intervenciones con instrumentos de focalización revisados (número de intervenciones).	0	2 (OTEC Oficios y Puestos de Trabajo)	1	1	4 o más	
2. Mecanismo de aseguramiento de pertinencia de la capacitación ofrecida es utilizado para validar los contenidos de las acciones de capacitación financiadas con recursos públicos (% del total de cursos que usan un mecanismo).	0	10%	20%	50%	50%	Anualmente, se relevará la cantidad total de cursos existentes para poder calcular el denominador del indicador, ya que el total de cursos desarrollados varía mucho en cada llamado. Para poder calcular la cantidad de cursos se tomarán en cuenta aquellos cursos que efectivamente fueron ofrecidos durante el año.
3. Estándares de calidad para la gestión de desempeño son utilizados en los programas de formación (% sobre total de cursos).	0	10%	20% s	50%	50%	Ídem punto anterior
4. Intervenciones de capacitación con evaluaciones de seguimiento y/o resultados con estándares definidos. (sobre % de intervenciones).	0	25%	50%	100%	100%	El 25% para el año 1, se calcula asumiendo 4 programas como denominador y 1 (Oficios) como numerador. El 50% asume el mismo denominador y dos programas como numerador (Oficios y Puestos de Trabajo). En sucesivo, será el 100% sobre la suma de intervenciones principales de capacitación, las cuales se relevarán anualmente.

Indicadores de productos Componente 3	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta	
1. Intervenciones con indicadores regulares de gestión	0	1 (OTEC Oficios) / total intervenciones SENCE	2 (OTEC Oficios y Puestos de Trabajo) / total intervenciones SENCE	100%	100%	El 100% de meta será calculado sobre el total de intervenciones ofrecidas al fin del programa.
2. Base de datos integrada, estandarizada y con estándares de calidad	0	30%	50%	100%	100%	

Notes:

1. The Matrix of Indicators will show the base level values, expected year values, and target values of each indicator;
2. Outputs and outcomes are grouped together to facilitate monitoring of component performance
3. The right hand column can be used for description of output / outcomes and choice of indicator and other explanatory notes
4. In the Results annex/section, this Matrix will be complemented by a detailed account of the arrangements (including institutional responsibilities, operating regulations, terms of reference, hiring of consultants, budgeting) showing how the data will be collected, verified, analyzed and reported to the Bank. The data sources and rationale behind the base line and target values will also be described.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Chile

PROYECTO N°: CH-L1064

NOMBRE: Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE

ORGANISMO EJECUTOR (OE): Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)

PREPARADO POR: Francisco J. Lois (Especialista Fiduciario en Gestión Financiera FMP/CCH); Raúl Lozano (Especialista Senior en Adquisiciones FMP/CPR), Roberto Monteverde (Consultor Adquisiciones) y Macarena Torres (Consultora Financiera).

I. Resumen ejecutivo

- 1.1 Como parte del diseño de la operación, se realizó un análisis de la capacidad institucional y de gestión al SENCE, como OE del Programa, aplicando una evaluación de riesgo adaptada de la Guía de Aceptación del Uso de Sistemas Nacionales Fiduciarios (GUS) - <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36865963>, y GRP la que incluye herramientas para evaluar el Sistema de Administración Financiera Pública (SAFP), que se aplicó durante 2010 y 2011, en donde los SAFP junto con el resultado de la aplicación de la GUS de Adquisiciones (GN 2538-6) ¹, indicaron un nivel de **riesgo fiduciario bajo**.
- 1.2 De la evaluación se pudo apreciar que los funcionarios tienen alto nivel de conocimiento y experiencia en el uso de los SAFP y del Sistema de Compras Públicas denominado ChileCompra, que serán el mecanismo a través del cual se ejecutarán las contrataciones y gastos del Proyecto, y que existen normas, procedimientos y controles adecuados de los mismos. Sin embargo, desconoce las normas y procedimientos BID.

II. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

- 2.1 **Programación y presupuesto.** El SENCE utiliza el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) para el manejo y control presupuestario, el que forma parte del presupuesto de la Nación definido en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (LAFE) que prepara el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos. Los préstamos deben ser incluidos en el Presupuesto Nacional para acceder a los recursos (Financiamiento y Aporte Local).
- 2.2 **Contabilidad y sistemas de información.** El SENCE cuenta con un sistema de información financiera y una estructura de control interno adecuado para el proyecto, utiliza el SIGFE para llevar la contabilidad el cual provee una Unidad Transaccional para las operaciones con el Banco, que permite abrir un Plan de Cuentas exclusivo para el Proyecto, separado por fuente de financiamiento, y genera reportes financieros que sirven de base para preparar los informes del Banco.
- 2.3 **Desembolsos y flujo de caja.** La Tesorería General de la República mantiene y controla la Cuenta Única Fiscal en el Banco del Estado de Chile, y desde ella transfiere fondos al SENCE de acuerdo a la solicitud que este haga de conformidad al Programa de Caja visto con la Dirección de Presupuesto. En el SENCE, previa aprobación y registro de órdenes,

¹El informe GUS fue acordado con el Gobierno de Chile el 28 de enero de 2011

los pagos se tramitan en el módulo de Tesorería del SIGFE, el cual cuenta con controles de aprobación y autorización.

- 2.4 **Control interno y auditoría interna.** El sistema de control interno del SENCE descansa en el plan organizacional del Servicio, en planes estratégicos y procedimientos operacionales y de control, aprobados por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, en normas administrativas de ética y probidad, la Ley N° 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública, normas legales, reglamentarias y administrativas, en mecanismos de verificación y evaluación, y en auditorías internas. La Auditoría Interna (AI) está adscrita al Director del Servicio y a la Ministra, con personal idóneo, procedimientos, planes y programas de trabajo.
- 2.5 **Control externo e informes.** El SENCE es una entidad fiscalizada por la Contraloría General de la República CGR y los informes de sus revisiones son publicados en la página web de la institución.
- 2.6 **Sistema de adquisiciones.** Para efecto de adquisiciones el OE utiliza el sistema de ChileCompra, cuyo uso avanzado fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco con fecha 14 de Diciembre de 2011 en las operaciones financiadas por el Banco.

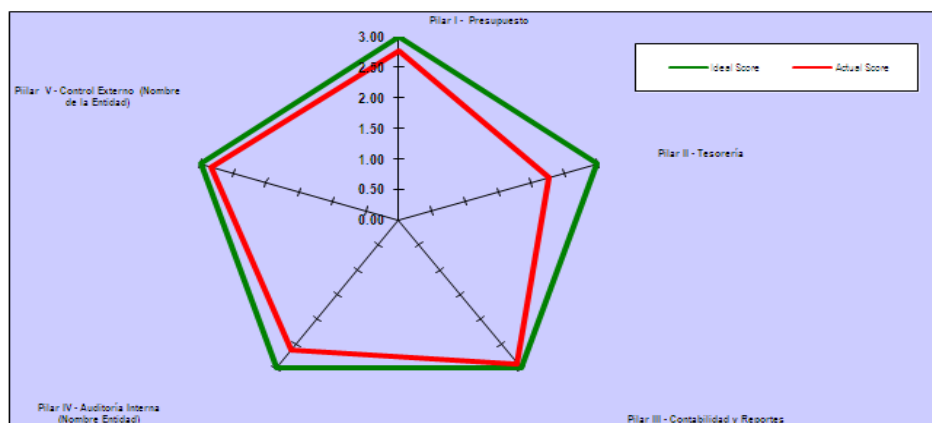
III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

Determinación Nivel de Riesgo Fiduciario Financiero: Matriz de Resultados

MATRIZ DE RESULTADOS

Organismo Ejecutor: SENCE

Pilares	Puntaje		Nivel de Desarrollo	Nivel de Riesgo
	Ideal	Obtenido		
Pilar I - Presupuesto	3.00	2.78	Alto	Bajo
Pilar II - Tesorería	3.00	2.28	Medio	Medio
Pilar III - Contabilidad y Reportes	3.00	2.90	Alto	Bajo
Pilar IV - Auditoría Interna	3.00	2.63	Alto	Bajo
Pilar V - Control Externo	3.00	2.83	Alto	Bajo
Nivel de Desarrollo SGFP	3.00	2.68	Alto	Bajo



- 3.1 **Riesgo fiduciario de adquisiciones y financiero.** El principal riesgo identificado es el desconocimiento del OE en la Política de Adquisiciones del Banco (GN-2350-9) y

Financieras del Banco (OP-273-2, OP-274-2, Guía Desembolso e Informes Financieros y Auditoría Externa), dada la inexperiencia del OE en operaciones con el Banco.

- 3.2 **Acciones de mitigación:** Se conformará una Unidad Ejecutora (UE) en el SENCE como condición previa, que cuente con un Especialista en Contrataciones con conocimiento en las normas de adquisiciones del Banco y experiencia en contrataciones públicas, para que las adquisiciones se ejecuten en forma oportuna y coordinada, dado el cronograma de ejecución del programa. Se ha previsto la capacitación de la UE en la Política ante citada y en la elaboración de los documentos necesarios para llevar a cabo las adquisiciones del Plan de Adquisiciones respectivo. La capacitación se realizará una vez aprobado el POD. Asimismo, se ha previsto un Encargado Financiero Contable con experiencia en el uso del SIGFE y en la preparación de informes financieros, para que vele por la oportuna y correcta contabilidad de las transacciones del Programa, se ocupe de la elaboración de las solicitudes de desembolsos, justificaciones y preparación de los estados financieros del programa, y se prevé un taller de arranque y capacitaciones continuas.

IV. Aspectos de adquisiciones a ser considerados en Estipulaciones Especiales del Contrato

- 4.1 Conforme los acuerdos alcanzados con el OE y a efectos de la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto, se incluyen a continuación aquellos Acuerdos y Requisitos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales (EE):

Políticas de adquisiciones aplicables. Se aplicaran las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el Banco (GN-2350-9), edición marzo 2011.

Adquisición de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría. Los métodos y montos límite de contratación a ser aplicados en cada caso de detallan a continuación:

- i) No se prevé la contratación de obras.
- ii) No se prevé la contratación de bienes y servicios diferentes a consultoría, siguiendo la respectiva Política del Banco.
- iii) Para seleccionar y contratar servicios de consultoría con firmas por montos menores de US\$500.000, la lista corta podrá estar conformada únicamente por empresas locales. En el caso que el OE considere adecuado y lo acuerde previamente con el Banco, podrán ser realizadas de conformidad con lo establecido las Políticas de Adquisiciones GN-2350-9, Sección V, párrafos del 5.1 al 5.4.

Uso del sistema ChileCompra. De acuerdo a lo aprobado por el Directorio del Banco, el OE podrá utilizar el sistema ChileCompra en los casos siguientes, siempre que el costo estimado de la adquisición sea menor US\$350.000: (i) para la adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría; y (ii) bajo ese monto cuando la adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría utilizando “Convenios Marco” a través de catálogos en la plataforma ChileCompra. El OE podrá usar ChileCompra para la contratación de servicios de consultoría, por montos inferiores a US\$500.000. En estas contrataciones, cuando se haya utilizado el procedimiento de selección basado en la calidad y el costo, el mérito técnico no puede ponderarse con un peso menor de setenta por ciento (70%).

Asimismo, podrá realizar la contratación de consultores individuales, independiente del monto de la misma.

V. Acuerdos y requisitos para la ejecución de las adquisiciones

- 5.1 Las adquisiciones y contrataciones financiadas total o parcialmente con recurso del Banco se llevarán a cabo de acuerdo con la Política GN 2350-9, los procedimientos de la legislación nacional señalados anteriormente, y lo establecido en el Plan de Adquisiciones. A continuación se detallan los acuerdos y requisitos que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas.

A. Ejecución de las adquisiciones

- 5.2 **Adquisiciones de Bienes:** Los contratos de Bienes generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán utilizando la legislación nacional y el sistema ChileCompra. La revisión de las especificaciones técnicas es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto (Jefe de Equipo de Proyecto - JEP).
- 5.3 **Selección y contratación de firmas consultoras.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida o acordada con el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto (JEP). La lista corta de firmas podrá estar integrada en su totalidad por firmas nacionales para contratos con un costo estimado menor a US\$ 500.000. Para la contratación de servicios de consultoría, por montos inferiores a US\$500.000, el OE utilizará la legislación nacional y el sistema de ChileCompra. En estas contrataciones, cuando se haya utilizado el procedimiento de selección basado en la calidad y el costo, el mérito técnico no puede ponderarse con un peso menor de setenta por ciento (70%).
- 5.4 **Selección de los consultores individuales:** Los contratos de Consultores Individuales generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la legislación nacional y el sistema ChileCompra, siendo la revisión de términos de referencia para la contratación de dichos servicios de responsabilidad del JEP. En los casos que el OE considere adecuado y lo acuerde previamente con el Banco, ciertas consultorías individuales podrán ser realizadas de conformidad con lo establecido las Políticas de Adquisiciones GN-2350-9, Sección V, párrafos del 5.1 al 5.4.
- 5.5 **Contrataciones anticipadas y financiamiento retroactivo.** Con el fin de iniciar la ejecución del programa, el OE ha previsto anticipar las contrataciones de consultorías para el diseño de mecanismos regulatorios, de instrumentos para la selección de beneficiarios para servicios de capacitación y la reingeniería del involucramiento del sector productivo, principalmente². Para el reconocimiento de estos gastos con cargo al financiamiento el Banco examinará los procesos de adquisiciones seguidos por el OE a fin de que hayan cumplido con la normativa y procedimientos acordados. Se podrá reconocer financiamiento retroactivo hasta US\$ 500.000, de conformidad con lo detallado en el Plan de Adquisiciones.

² Para estos procedimientos utilizará la legislación nacional y el sistema ChileCompra

B. Adquisiciones principales

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles US\$)
Bienes			
Adquisición de software “Balance Scorecard”	ChC/LP ³	Dic-13	200
Firmas consultoras			
Evaluación impacto OTEC oficinas, ajustes de diseño y mecanismos de incentivos y regulación de OTEC.	SBCC	Dic-12	500
Evaluación de impacto de Puestos de trabajo rediseñado. .	SBCC	Mar-13	500
Reingeniería procesos de fiscalización migrando hacia una gestión por riesgos (incluye fortalecimiento de la unidad de fiscalización).	SBCC	Ago-12	500
Medición calidad de relatorías y contenidos de los cursos impartidos.	SBC	Set-12	500
Realización de evaluaciones de resultados de programas (aprendizajes, competencias, inserción, desempeño, orientación) y ajustes/rediseños de programas.	SBC	Set-12	1.800
Consultores individuales			
Profesionales técnicos para formulación programas, identificación áreas estratégicas y diseños contenidos sector productivo, entre otros (28 meses)	ChC/LP	Sep-12	220

El plan de adquisiciones de todo el proyecto se encuentra disponible como Anexo IV a la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) [IDBDOCS-#36880817-Plan de Adquisiciones - CH-L1064](#).

C. Supervisión de adquisiciones

- 5.8 Las adquisiciones serán supervisadas de manera ex post, de acuerdo al siguiente detalle:

Límite para Revisión Ex-Post (monto en miles de US\$)			
Obras	Bienes	Servicios de Consultoría	Consultores Individuales
N/A	<350	<500	Sin límite de monto

- 5.9 Estos montos límites se establecen en función de la capacidad fiduciaria del OE y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe.
- 5.10 La implementación de la revisión ex post, en la categoría de bienes, de servicios de firmas de consultoría, y de consultores individuales se hará después de que por lo menos un proceso de cada tipo de adquisición se haya revisado en forma ex ante. Todos los procesos de contratación y selección directa estarán sujetos a revisión ex ante. El Programa prevé que la revisión ex-post de adquisiciones concierne a los aspectos de proceso y no de pertinencia del gasto, que siempre será ex-ante.
- 5.11 Las visitas de revisión ex-post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de supervisión del programa. Los reportes de revisión ex-post no incluirán visitas de inspección física

³ ChC/LP, procedimiento de ChileCompra, a través de Licitación Pública

dado el nivel de riesgo bajo del OE, éstas serán sustituidas por la verificación de las constancias de recepción de los bienes en las dependencias beneficiarias, durante las revisiones ex post. Los auditores independientes realizarán la revisión ex-post de adquisiciones. Asimismo, la auditoría interna del OE hará el seguimiento de las observaciones de los Auditores Externos, además de las revisiones de adquisiciones y otras que formen parte de su planificación.

D. Registros y archivos

- 5.12 La documentación de procesos de adquisiciones estará en el SENCE. A efectos de las revisiones ex-post, es fundamental que se mantengan los registros y archivos ordenados, clasificados y actualizados de toda la documentación de los procesos de adquisiciones.

VI. Aspectos de gestión financiera a ser considerados en Estipulaciones Especiales del Contrato

- 6.1 Los gastos de impuesto del Proyecto se podrán financiar con los recursos del Préstamo.
- 6.2 Se utilizará el Tipo de Cambio de la conversión de los recursos desembolsados a la moneda del país, para la justificación de los anticipos, y para los reembolsos de gastos con cargo al Financiamiento o al Aporte Local, el del primer día hábil del mes en que se presente la Solicitud de desembolsos.

VII. Acuerdos y requisitos de gestión financiera

- 7.1 **Programación y presupuesto.** El préstamo se incluirá en el Presupuesto Nacional, y se demostrará la asignación anual de recursos (Financiamiento y Aporte Local).
- 7.2 **Contabilidad y sistemas de información.** El OE utilizará la Unidad Transaccional del SIGFE para llevar la contabilidad del préstamo; dispondrá de un especialista financiero contable que preparará los informes financieros, y solicitudes de desembolso; abrirá un Plan de Cuentas aprobado por el Banco, y presentará dentro de los 60 días siguientes al vencimiento de cada semestre, en el informe semestral de Progreso, un informe financiero no auditado, y otro sobre el seguimiento a las observaciones de la auditoría externa.
- 7.3 **Desembolsos y flujo de caja.** El OE abrirá una cuenta bancaria para los recursos del Préstamo, en la que podrá estar el Aporte Local que se informara separadamente en la contabilidad y por centro de costo. Se realizará mensualmente la conciliación bancaria y se enviará en cada solicitud de desembolso.
- 7.4 **Control interno y auditoría interna.** La Auditoría Interna hará el seguimiento a las observaciones de los Auditores Externos y validará las respuestas y los Estados Financieros que se preparen para la auditoría.
- 7.5 **Control externo e informes.** Se presentará al Banco, estados financieros auditados del Programa, por auditores independientes elegibles (Firma o CGR) por el Banco, realizados según los términos de referencia del Banco, dentro de los 120 días siguientes de cada fin de año y da la fecha del último desembolso. Los Auditores Externos harán la revisión ex-post de desembolsos.
- 7.6 **Plan de supervisión financiera.** Se requerirán estados financieros auditados anuales y finales. Los auditores externos realizarán la revisión ex-post de desembolsos. La

Auditoría Interna hará el seguimiento de las observaciones de los Auditores Externos, además de las revisiones de desembolsos y otras que formen parte de su planificación. El Banco revisará los informes de los Auditores Externos, y sus papeles de trabajo cuando lo estime, y realizará revisiones de escritorios y visitas al OE, con base en la Matriz de Riesgo en la Representación. También realizará una Capacitación Financiera al arranque del Proyecto a la OE junto a la Auditoría Interna.

- 7.7 **Mecanismo de ejecución.** La conformación de la Unida Ejecutora será una condición previa para el primer desembolso, y los términos de referencia de sus integrantes contarán con la no objeción del Banco.