



Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (CH-L1064; 2793/OC-CH)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original:

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).

Equipo PCR:

Graciana Rucci, jefa de equipo (SCL/LMK); Alexandre Bagolle (SCL/LMK); Rafael Novella (SCL/LMK); Oscar Mitnik (SPD/SDV); Fernando Grafe (consultor); Juan José Obach (consultor); Fernando Montenegro (CSC/CCH); Analía La Rosa (VPC/FMP); María Isabel Palomer Sánchez (CSC/CCH); Roberto Monteverde Laporta (VPC/FMP); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO) y Ethel Muhlstein (SCL/LMK).

Índice

Links Electrónicos	ii
Enlaces electrónicos opcionales.....	ii
Información básica del proyecto	iii
I. Introducción	7
II. Criterios Centrales. Rendimiento del proyecto	9
2.1 Relevancia	9
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	9
b. Alineación estratégica	10
c. Relevancia del diseño	12
Tabla 1. Matriz de resultados	17
2.2 Efectividad	18
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	18
b. Resultados logrados	19
c. Atribución	22
d. Resultados imprevistos	23
2.3 Eficiencia.....	24
2.4 Sostenibilidad.....	29
a. Aspectos generales de sostenibilidad	29
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	32
III. Criterios no centrales.....	32
3.1 Desempeño del Banco	32
3.2 Desempeño del Prestatario	32
IV. Hallazgos y recomendaciones	33

Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. Cambios a la Matriz de Resultados (no aplica)
3. [Versión final del Informe de Terminación de Progreso \(PMR\)](#)
4. [Lista de Verificación PCR](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. [Análisis Costo Beneficio](#)
2. Informes de evaluación de impacto [Evaluación del Programa de Formación para el Trabajo \(FOTRAB\)](#) y [Evaluación del Programa Bono Trabajador Activo](#)
3. Informe de resultados de QRR (no aplica)
4. [Comentarios por Escrito del Gobierno](#)
5. [Anexo de Productos y Resultados Intermedios](#)
6. [Anexo Metodológico Indicadores de Resultado](#)

Acrónimos y abreviaturas

ACB	Análisis Costo Beneficio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BTA	Bono de Trabajador Activo
CMI	Cuadro de Mando Integral
CNP	Comisión Nacional de Productividad
CRSCIL	Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral
DAF	Departamento de Administración y Finanzas
DJ	Departamento Jurídico
FOTRAB	Programa de Formación para el Trabajo
FPS	Ficha de Protección Social
FPT	Formación para el trabajo
FT	Franquicia Tributaria
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMIL	Oficinas Municipales de Intermediación Laboral
OTEC	Organismos Técnicos de Capacitación
OTIC	Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación
PMO	Project Management Office
PSM	Propensity Score Matching
PTF	Productividad Total de los Factores
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
TI	Tecnología de la Información
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
UDE	Unidad de Desarrollo Estratégico
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO: CH-L1064
 TÍTULO: PROGRAMA DE APOYO A LA EFECTIVIDAD DEL SENCE
 INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO DE INVERSIÓN
 PAÍS: CHILE
 PRESTATARIO: REPUBLICA DE CHILE
 PRÉSTAMO (S): 2793/OC-CH
 SECTOR / SUBSECTOR: MERCADOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: OCT-10-2012
 FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: OCT-21-2013
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: DEC-04-2013

MONTO (S) DEL PRÉSTAMO

CANTIDAD ORIGINAL: 7,500,000.00 (BID) / 3,950,745 (LOCAL)
 CANTIDAD ACTUAL: 7,478,030.36 (BID) / 4,030,169.97 (LOCAL)
 PARI PASSU: 65-35
 COSTO TOTAL DEL PROYECTO: 11,508,200.33

MESES EN EJECUCIÓN

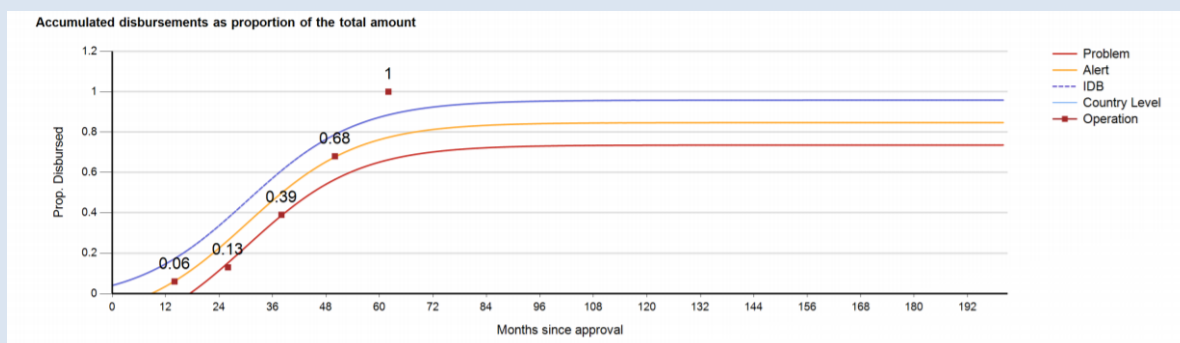
DE APROBACIÓN: 62 MESES
 DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 50 MESES

PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL: OCT-21-2017
 FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL: DEC-31-2017
 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 2 MESES
 EXTENSIONES ESPECIALES (MESES): N/A

DESEMBOLSOS

CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA: 19
GRÁFICO DE DESEMBOLSOS



REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?

FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO NO
 FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO NO

Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:

No.	PMR Fecha	Etapas de PCR		Desembolsos reales (millones de US\$)
1	Diciembre 2013		SATISFACTORIO	488,681.67
2	Diciembre 2014		SATISFACTORIO	511,713.20
3	Diciembre 2015		SATISFACTORIO	1,933,042.21
4	Diciembre 2016		SATISFACTORIO	2,218,076.77
5	Diciembre 2017		SATISFACTORIO	2,326,516.51

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: ANÁLISIS COSTO BENEFICIO
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: EVALUACIÓN DE IMPACTO CUASI EXPERIMENTAL

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: **Parcialmente Exitoso**

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	SANTIAGO LEVY ALGAZI	SANTIAGO LEVY ALGAZI
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ROBERTO VELLUTINI
GERENTE DE PAÍS	JOSÉ LUIS LUPO FLORES	JOSÉ LUIS LUPO FLORES
GERENTE SECTORIAL	MARCELO CABROL	HECTOR SALAZAR
JEFE DE DIVISIÓN	CARMEN PAGÉS	CARMEN PAGÉS
REPRESENTANTE DE PAÍS	CAROLYN ROBERT	MARIA CAMILA URIBE
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	GRACIANA RUCCI	GRACIANA RUCCI
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	GRACIANA RUCCI	GRACIANA RUCCI

Tiempo y costo del personal

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	US\$ (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	69.04	288,499.12
Supervisión	187.66	680,972.71
Total	256.70	969,471.83

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA: EL OBJETIVO ES APOYAR AL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL (MTPS) A MEJORAR LA COBERTURA Y EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DE CAPACITACIÓN E INTERMEDIACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (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.

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE tuvo como objetivo apoyar al MTPS a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE por medio de acciones en 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. Este objetivo se alinea con las necesidades del país al momento de aprobación de la operación y su relevancia se mantiene a lo largo de la vida del proyecto. Asimismo, el objetivo de desarrollo del Programa se alineó con la estrategia del Banco en el país 2011-2014 y mantuvo consistencia con la estrategia 2014-2018.

La lógica vertical del Programa descansó en el diagnóstico de que tres principales problemas afectaban la cobertura y la efectividad de las intervenciones del SENCE. El primero corresponde a las debilidades en el ejercicio de las funciones de diseño de políticas, evaluación (MTPS) y regulación (SENCE) de la capacitación e intermediación laboral. El segundo remite a las deficiencias en la calidad y pertinencia de las acciones de capacitación laboral ejecutadas (Franquicia Tributaria y Programas Sociales). El tercero se relaciona con las fallas en la gestión administrativa que potencian las falencias anteriores. Los dos primeros problemas se vinculan a aspectos centrales de una agencia como el SENCE (rectoría y ejecución) y el tercero a aspectos de soporte de la misma. La cadena causal propuesta al momento del diseño planteó que, al mejorar simultáneamente las capacidades de rectoría y regulación, la calidad y pertinencia de los programas y el modelo de gestión administrativa del SENCE, la operación generaría resultados medibles a nivel de ingreso y empleo de los beneficiarios de las acciones de capacitación e intermediación. Esta cadena causal definida al momento del diseño de la operación mantuvo relevancia a lo largo de toda la fase de ejecución.

El objetivo del programa fue alcanzado satisfactoriamente. Se obtuvieron resultados positivos, particularmente en aumento de la formalidad y salarios de los beneficiarios. Se entregaron satisfactoriamente todos los productos esperados para el logro de los resultados. En complemento a la matriz de resultados del programa, se realizó un monitoreo de indicadores de resultados intermedios que permite entender mejor los avances realizados en la implementación de nuevos mecanismos, procesos y funciones en el SENCE y las dificultades que surgieron en la fase de ejecución. Las actividades de monitoreo complementarias realizadas revelan que la implementación de nuevos procesos en SENCE fue particularmente exitosa. El análisis económico ex post es también satisfactorio. El Programa logró mantener un ritmo adecuado de ejecución operativa, consistencia con sus objetivos iniciales y flexibilidad para adaptarse a las necesidades.

La operación contribuyó a mejorar el uso de los fondos públicos administrados por SENCE, mediante un fuerte apoyo técnico y la implementación de cambios a nivel estratégico destinados a fortalecer la institución en forma transversal y no a apoyar un programa en particular. A lo largo de la ejecución del préstamo, la oferta de programas de capacitación del SENCE fue cambiando, como así también la administración del gobierno nacional y la dirección del SENCE. Los cambios de administración implicaron profundización en los cambios transversales a nivel de gestión y procesos para poder responder a las demandas de mayor cobertura con efectividad, debiéndose fortalecer procesos principales y de soporte de la operatividad del SENCE.

Cabe resaltar que, si bien el Banco ha apoyado diversos programas de capacitación, intermediación e inserción laboral de diferentes entidades públicas de la región, este proyecto fue innovador en cuanto a ser el primero que buscó apoyar las políticas activas laborales de

forma sistémica, incidiendo simultáneamente a nivel estratégico y de ejecución, financiando productos y actividades orientadas a mejorar tanto el rol rector del MTPS y SENCE en el mercado de la capacitación -incluyendo su regulación como la ejecución de los programas a cargo del SENCE.

Un aspecto relevante del diseño del programa es su flexibilidad dado que, por las características del proyecto, era necesario realizar diagnósticos más específicos y profundos de los procesos y de los sistemas (los cuales fueron parte del desarrollo del programa mismo) para luego diseñar e implementar aquellos pertinentes; y/o adaptarlos a las prioridades de cada administración. La flexibilidad del diseño permitió por un lado, desarrollar los diagnósticos, pruebas, análisis y evaluaciones pertinentes para diseñar, poner en marcha las mejoras apropiadas, y monitorear y ajustar a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta aspectos importantes tales como la gestión del cambio, los tiempos de internalización para uso de nuevos procesos y mecanismos, capacitación de los recursos humanos del Servicio. Por otro, adaptarse a los cambios de administración y dirección del SENCE y, consecuentemente, algunos cambios de prioridades y estrategias, a los que el programa logró adaptarse exitosamente sin modificar el objetivo y resultados esperados del programa.

Por último, es importante enfatizar que el foco de la intervención desde su diseño y a lo largo de su ejecución fue, dada la institucionalidad y mandato del SENCE, contribuir a mejorar el uso de los recursos públicos, normas, procesos de gestión y administrativos, y mecanismos transversales de forma tal que los programas de capacitación para poblaciones vulnerables que el SENCE brinde en el futuro tengan mejor cobertura y efectividad. Es decir, el programa fue concebido y desarrollado, como una inversión inicial y de implementación gradual, en aspectos internos, para mejora del Servicio. Y en este sentido, es fundamental para la sostenibilidad de las mejoras realizadas y fortalecimiento de los resultados esperados de los servicios que brinde el SENCE, la continuidad en la implementación y sistematización de los procesos, mecanismos e inversiones realizadas.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de los años 2000, el dinamismo de la economía chilena tiende a reducirse en comparación a la década anterior. En la década de los 90, la economía creció a un ritmo promedio del 6% anual. Este alto crecimiento económico fue acompañado por un incremento de la productividad total de los factores (PTF) respecto a otras economías (desarrolladas y de la región). Sin embargo, a partir de los años 2000, se reduce el ritmo de crecimiento, alcanzando un promedio anual del 3.8%. Asimismo, se observa una importante disminución en la tasa de crecimiento de la PTF, misma que pasa de un 3,1% en promedio anual en la década de los 90, a un 0,5% anual en la década 2000-2010.

La desaceleración de la PTF en los años 2000 – 2010 tiene su correlato en el mercado laboral. En particular se evidencia una caída en el crecimiento de la productividad laboral (Rodríguez, 2012) y un deterioro en los principales indicadores laborales. Durante dicho período, la productividad laboral creció tan solo un 16% (contra un 49% en la década anterior)¹ y los salarios reales por hora crecieron tan solo un 1.2% (contra un 3.2% en la década anterior). Paralelamente, la tasa de empleo y la de participación laboral no han variado sustancialmente durante el período y se mantienen por debajo de las correspondientes a las de OCDE: 55,7% (65,4% en la OCDE) y 62,2% (70,2% en la OCDE)², respectivamente. Asimismo, la fuerza laboral manifiesta un desempeño heterogéneo en el mercado laboral, según niveles educativos, edad y género. Los jóvenes, mujeres y adultos con bajas calificaciones aparecen como los grupos más vulnerables laboralmente.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile, entidad dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), tiene por objeto principal cerrar las brechas de competencias en trabajadores con bajo desempeño laboral, constituyendo así la principal opción de formación para quienes han dejado la educación formal y, por ende, pudiendo contribuir al mejor funcionamiento del mercado laboral y mejora de la productividad laboral. 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 directa o tercerizada de los mismos; y (iii) las acciones necesarias para la adecuada regulación del mercado de capacitación (fiscalización, establecimiento de estándares, etc.)³.

Sin embargo, el SENCE presenta importantes debilidades. En particular, la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (CRSCIL) conformada en el año 2011 plantea importantes falencias en cuanto a efectividad, eficiencia y equidad de las intervenciones del SENCE. A nivel de efectividad se pone de manifiesto la falta de evidencia con respecto a los impactos de las intervenciones a nivel de mejoras en los ingresos o en la empleabilidad de los trabajadores, así como en la productividad de las empresas. A nivel de eficiencia, se observa que la mayor parte de los recursos públicos se asignan a quienes poseen un nivel de competencias laborales relativamente desarrolladas. Finalmente, en términos de

¹ La productividad laboral, calculada como el producto por trabajador pasó de US\$29.869 en 1990 a US\$44.620 en 2000 y a US\$51.933 en 2010. Fuente: Conference Board, 2017.

² En Chile, la tasa de empleo en 2000 era de 54% y de 55,7% en 2009 mientras que la tasa de participación era de 60.5% en 2000 y de 62.2% en 2009. Fuente: SIMS, 2018.

³ Para el año 2018, el SENCE cuenta con una asignación presupuestaria de CLP 235,682,324,000 (US\$373,316,263).

equidad, se resalta el patrón regresivo en la asignación de recursos, dado que el principal instrumento que financia la capacitación -Franquicia Tributaria (FT)⁴- no favorece a los trabajadores más vulnerables en términos de ingresos.⁵

Asimismo, diagnósticos del Banco resaltan la necesidad para SENCE de alcanzar una mayor cobertura y efectividad de sus intervenciones. Se diagnostica que tres problemas centrales impiden el logro de este objetivo (i) la debilidad en el ejercicio de las funciones de diseño de políticas, evaluación (MTPS) y regulación (SENCE) de la capacitación e intermediación laboral; (ii) las deficiencias en la calidad y pertinencia de las acciones de capacitación laboral ejecutadas (FT y programas sociales); y (iii) las fallas en la gestión administrativa que afectan las falencias anteriores. Los dos primeros problemas se vinculan a aspectos centrales de una agencia como el SENCE (rectoría y ejecución) y el tercero, a aspectos de soporte de la misma.

En este contexto, el Gobierno de Chile solicitó y firmó el contrato de préstamo 2793/OC--CH con el Banco por un monto total de US\$11,450,745 (US\$7.500.000 de aporte BID, y US\$3.950.745 de aporte local) con el fin de apoyar al MTPS a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE. Es importante resaltar que el diseño del préstamo, como se discute más abajo, concibe a las mejoras en cobertura y efectividad de manera conjunta, y para lograrlo es fundamental mejorar procesos y procedimientos internos de gestión y gerenciamiento del servicio. Es decir, el objetivo es ampliar la cobertura con efectividad de las intervenciones de SENCE. La operación buscó 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.

La operación contribuyó a mejorar el uso de los fondos públicos administrados por SENCE, mediante un fuerte apoyo técnico y la implementación de cambios a nivel estratégico destinados a fortalecer la institución en forma transversal y no a apoyar un programa en particular. A lo largo de la ejecución del préstamo, la oferta de programas de capacitación del SENCE ha ido cambiando⁶, hubo un cambio de administración del gobierno nacional, cuatro cambios de ministros y dos cambios de director del SENCE. Los cambios de administración implicaron profundización en los cambios transversales a nivel de gestión y procesos para poder responder a las demandas de mayor cobertura con efectividad, debiéndose fortalecer procesos principales y de soporte de la operatividad del SENCE. A pesar de estos cambios, y como resultado de un trabajo de posicionamiento de la agenda en temas de calidad y pertinencia con la nueva administración, el Programa logró mantener un ritmo adecuado de ejecución operativa, consistencia con sus objetivos iniciales y flexibilidad para responder a nuevas necesidades.

⁴ La Franquicia Tributaria es un incentivo tributario que permite a las empresas contribuyentes clasificadas en la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, descontar del pago de impuestos, los gastos relacionados con capacitación y/o evaluación y certificación de competencias laborales, en un monto de hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones imponibles.

⁵ En el marco de dicha Comisión, Urzúa y Rodríguez (2012) realizaron una evaluación de impacto de la franquicia tributaria con datos administrativos. Encuentran importante heterogeneidad en los retornos de la capacitación, y en particular, destacándose que los trabajadores con menores niveles educativos tienen menos probabilidad de participar en cursos de capacitación, aunque son quienes tendrían mayores ganancias en el mercado laboral de capacitarse (mimeo 2012, versión final 2017).

⁶ Para mayores detalles sobre cambios en la oferta de programas de capacitación, ver Anexo 5.2 y enlace metodológico sobre cálculo de indicadores de resultados.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El objetivo de mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE se alinea con las necesidades del país al momento de aprobación de la operación. Las necesidades del país en términos de mejorar la productividad laboral, crecimiento económico y bienestar de las personas por medio del capital humano han sido un elemento crucial y constante desde el momento de la aprobación y sigue siéndolo actualmente. Asimismo, la fuerza laboral manifiesta un desempeño heterogéneo en el mercado laboral, según niveles educativos, edad y género. El dinamismo de las demandas del mercado laboral y la rapidez con la que cambian las habilidades y capacidades requeridas ponen cada vez más de manifiesto la importancia de que las personas se formen y actualicen continuamente. Al mismo tiempo, al ser el SENCE, hasta el momento, el principal servicio chileno con el mandato de uso de recursos públicos destinados a capacitación laboral para un mejor desempeño laboral de las personas con menos posibilidades de capacitarse privadamente, la necesidad de continuar mejorando el uso de los recursos en términos de cobertura y efectividad ha sido y sigue siendo relevante.

En 2010, la CRSCIL observa la baja cobertura del sistema de capacitación e intermediación, especialmente entre los grupos más vulnerables del mercado laboral. Tomando como referencia al grupo de jóvenes vulnerables, la Comisión estimó que el sistema de capacitación alcanza tan solo al 3% de su población objetivo. Estudios realizados por el Banco confirman este diagnóstico y observan que el sistema no alcanza a quienes presentan mayores brechas de competencias (Rucci, 2010; Rodríguez 2012). Asimismo, la misma CRSCIL concluye que la mayoría de los programas ejecutados por el SENCE presentan falencias a nivel de efectividad. El sistema nacional de capacitación laboral, pese a la variada oferta de cursos, tenía baja cobertura y sin evidencia rigurosa sobre resultados e impacto de la capacitación en el desempeño laboral para los capacitados. En particular, los programas sociales de capacitación no contaban con mecanismos de monitoreo y evaluación, y la única evaluación de impacto existente, no muestra significativo impacto en mejores ingresos laborales de los capacitados. En general, se diagnostica que la falta de calidad y pertinencia de las acciones de capacitación ejecutadas por el SENCE no permite alcanzar los impactos deseados (Rucci, 2010). Asimismo, se identifican importantes fallas a nivel de capacidades de rectoría del MTPS, de la capacidad reguladora y del modelo de gestión del SENCE que limitan las posibilidades de obtener mejores resultados de cobertura con efectividad (Grafe, 2012). Así, los diagnósticos disponibles al momento del diseño de la operación respaldan su alineación con las necesidades del país.

La operación mantiene relevancia con las necesidades del país a lo largo de la vida del proyecto. Durante el desarrollo del programa, se evidenció más aún: (i) por un lado, la relevancia de asegurar que las acciones de capacitación respondieran a las demandas del mercado laboral; (ii) por otro, la importancia de entender mejor el perfil de las poblaciones objetivos y el aprendizaje posible para poder afectar las habilidades por medio de la capacitación⁷. Al mismo tiempo, se

⁷ Los análisis y evaluaciones desarrolladas durante la ejecución mostraron ambos puntos con más precisión -véanse productos realizados-, contribuyendo a que la segunda administración de gobierno quisiera vincular más y mejor la capacitación al mercado laboral y el empleo, por ejemplo, por medio de los observatorios laborales.

reafirmó que para que realmente el SENCE alcance mejores resultados, en cobertura con efectividad de sus acciones, era condición necesaria lograr el fortalecimiento de las capacidades de gestión y funcionamiento interno del servicio, involucrando tanto procesos -principales y de soportes- como mecanismos e instrumentos, existentes y/o nuevo. En tal sentido, durante la implementación, se profundizaron líneas relativas a diseños de nuevos procesos y rediseños de otros existentes, con subsecuentes puestas en marcha e implementación a lo largo de la vida del programa, y el diseño e implementación de mecanismos e instrumentos clave para alinear la operatividad con los resultados esperados.

Al momento de cierre de la operación, en 2017, las conclusiones de la Comisión Nacional de Productividad (CNP)⁸, reafirman la relevancia de las líneas de acción de la operación. La CNP destaca la necesidad de fortalecer las cuatro funciones claves de un sistema de formación adecuados que son: (i) la capacidad de identificar demanda del sector productivo; (ii) la capacidad de traducir la demanda en estándares de competencias certificables; (iii) la capacidad de asegurar la calidad y la pertinencia en todos los niveles del sistema; y (iv) la capacidad de desarrollar mecanismos de financiamiento eficientes. Los objetivos y el diseño de la operación se alinearon con este diagnóstico y los resultados, productos y avances obtenidos en el marco del proyecto contribuyen a responder a las debilidades identificadas en el sistema.

b. Alineación estratégica

El objetivo de desarrollo del Programa se alineó con la estrategia del Banco en el país 2011-2014 (GN-2642-1). El Programa fue aprobado por el directorio del Banco el 12 de octubre del 2012 y logró elegibilidad el 04 de diciembre del 2013. Al momento de su aprobación y elegibilidad el Programa se alinea con el objetivo estratégico de “mejorar el funcionamiento del mercado laboral chileno” y en particular con los resultados de la estrategia país de mejorar la calidad y pertinencia de los programas de capacitación que usan recursos públicos. En esta línea el Programa prioriza la instalación de mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia de programas de capacitación, incluyendo por ejemplo nuevas normas y mecanismos de regulación de la oferta y del mercado de capacitación, nuevos mecanismos de fiscalización de los proveedores de capacitación, reingeniería de procesos y métodos para contar con información de los mercados laborales. Asimismo, el diseño del Programa incluye líneas que apuntan a instalar nuevos mecanismos de selección de beneficiarios y nuevos mecanismos de detección de necesidades de competencias y habilidades. El diseño del Programa prevé también la instalación de mecanismos de aseguramiento de calidad de la provisión de capacitación y de medición de la calidad de los contenidos de la capacitación.

Luego, el Programa mantuvo consistencia con la nueva estrategia país que entró en vigencia el 22 de septiembre 2014. Se alinea especialmente con el eje estratégico de “Desarrollo de Capital Humano” de la estrategia 2014-2018 (GN-2785), en su área prioritaria de capacitación laboral. En particular, el Programa es consistente con el objetivo estratégico de mejorar la participación laboral y empleabilidad de los grupos más vulnerables laboralmente. En efecto, el Programa contempla el diseño de políticas y pilotos orientados a favorecer la capacitación e inserción laboral de grupos vulnerables, la instalación de mecanismos de selección y de identificación de barreras a la participación de estos grupos y la evaluación de intervenciones que atienden a grupos vulnerables.

⁸ CNP, 2017, Formación de Competencias para el Trabajo en Chile. http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/04/Formacion_de_Competencias_para_el_Trabajo.pdf

Es importante resaltar que el foco de la intervención en ambas administraciones se puso en mejorar procesos y mecanismos transversales que contribuyeran a la mejora de los programas de capacitación para poblaciones vulnerables. La Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) en la primera administración del país (primer gobierno del presidente Piñera) priorizó la ejecución del programa de Formación en Oficios⁹ y luego, durante la segunda administración (segundo gobierno de la presidenta Bachelet), se priorizó el programa Más Capaz¹⁰. En este contexto, durante ambas administraciones, la decisión tomada por las mismas fue no intervenir en el instrumento más masivo que tiene el sistema de capacitación en Chile, la Franquicia Tributaria. Dada estas decisiones y los diagnósticos que mostraban las deficiencias de soporte administrativo transversales a todos los programas que tenía el SENCE, se optó por profundizar el fortalecimiento de procesos centrales y de soporte y funciones operativas y administrativas transversales del SENCE, así como desarrollar estudios que permitiesen conocer mejor el ecosistema del sistema de capacitación para, desde allí, repensar los procesos de trabajo de los distintos instrumentos, incluida la Franquicia Tributaria. Cabe destacar también que cambios profundos a la Franquicia Tributaria requerían modificaciones de ley que no estaban al alcance del préstamo.

Los cambios de administración y dirección del SENCE implicaron algunos cambios de prioridades y estrategias, a los que el programa logró adaptarse exitosamente. Al momento de la aprobación del préstamo, durante la primera administración del presidente Piñera, la estrategia y gestión de la administración se estructuraba sobre siete ejes, siendo el empleo y la pobreza dos de los prioritarios. En tal sentido, la estrategia de dicha administración se orientó a partir de cinco principios claves¹¹: (i) orientar fondos y esfuerzos hacia intervenciones enfocadas en los trabajadores vulnerables); (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; (iv) mejorar la intermediación laboral; y (v) monitorear y medir resultados del uso de los recursos públicos. Al cambiar la administración de gobierno chileno, el 11 de marzo del 2014, comenzando así la segunda administración de la presidenta Bachelet, el gobierno priorizó la implementación de un nuevo programa de capacitación -"Más Capaz"-, el cual, por su magnitud y complejidad de implementación, tensionó las capacidades del SENCE para poder llevarlo a cabo. En este nuevo contexto, las cuestiones de rectoría no eran prioritarias, sino más bien se priorizaba la ejecución del programa Más Capaz con el fin de cumplir con el programa del gobierno. El cambio en las prioridades del gobierno supuso precisar y adaptar el alcance de ciertos productos¹² o, sin afectar el objetivo, los resultados, la lógica vertical del mismo y ni la estructura de los componentes. El énfasis en el programa Más Capaz, el cual mantiene el foco en población vulnerable – mujeres y jóvenes- y la magnitud inicial de cobertura que se planteaba, hizo que se destinaran mayores

⁹ El programa Formación en Oficios, posteriormente (2012) renombrado como programa de Formación para el Trabajo tiene por objetivo mejorar los resultados laborales de las personas vulnerables a través de una mejora en sus competencias laborales producto de la capacitación laboral. La población elegible del programa está constituida principalmente por hombres y mujeres entre 18 y 65 años, cuyos hogares pertenecen a los quintiles I y II del índice de vulnerabilidad social de la Ficha de Protección Social.

¹⁰ El Programa MásCapaz tiene como objetivo apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, mediante la capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, que favorezcan su empleabilidad.

¹¹ Propuesta de Préstamo, párrafo 1.14.

¹² Por ejemplo, como se menciona a continuación, se precisaron los alcances de los mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia, priorizando la instalación de Observatorios Laborales. Asimismo, se precisó el alcance de las actividades relacionadas con la optimización de procesos e integración del componente 3 y se destinaron mayores recursos a estos fines.

esfuerzos a líneas de acción del componente 3 para optimizar la gestión interna y la operatividad del SENCE, como se detalla más adelante.

c. Relevancia del diseño

La lógica vertical del Programa descansó en el diagnóstico de que tres principales problemas afectaban la cobertura y la efectividad de las intervenciones del SENCE. El primero corresponde a las debilidades en el ejercicio de las funciones de diseño de políticas, evaluación (MTPS) y regulación (SENCE) de la capacitación e intermediación laboral. El segundo remite a las deficiencias en la calidad y pertinencia de las acciones de capacitación laboral ejecutadas. El tercero se relaciona con las fallas en la gestión administrativa que potencian las falencias anteriores. Los dos primeros problemas se vinculan a aspectos centrales de una agencia como el SENCE (rectoría y ejecución) y el tercero a aspectos de soporte de la misma.

Para responder a estos tres principales problemas de forma tal de contribuir a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE, la operación buscó fortalecer tres pilares principales: (i) la capacidad rectora del MTPS y la capacidad reguladora del SENCE en el ámbito de la capacitación e intermediación laboral; (ii) la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE; y (iii) el modelo de gestión administrativa del SENCE. Cabe resaltar que, si bien el Banco ha apoyado diversos programas de capacitación, intermediación e inserción laboral de diferentes entidades públicas de la región, este proyecto fue innovador en cuanto a ser el primero que buscó apoyar las políticas activas laborales de forma sistémica, incidiendo simultáneamente a nivel estratégico y de ejecución. financiando productos y actividades orientadas a mejorar tanto el rol rector del MTPS y SENCE en el mercado de la capacitación -incluyendo su regulación como la ejecución de los programas a cargo del SENCE.

La cadena causal definida al momento del diseño de la operación mantuvo relevancia a lo largo de toda la fase de ejecución. Al momento del diseño se planteó que, para mejorar la cobertura y la efectividad de las acciones de capacitación, era necesario fortalecer los tres pilares mencionados en forma simultánea. La cadena causal propuesta al momento del diseño planteó que, al mejorar simultáneamente las capacidades de rectoría y regulación, la calidad y pertinencia de los programas y el modelo de gestión administrativa del SENCE, la operación generaría resultados medibles a nivel de ingreso y empleo de los beneficiarios de las acciones de capacitación e intermediación.^{13 14} Consecuentemente, se plantearon tres componentes, para el logro de los resultados esperados. A continuación, se presentan las líneas de acción inicialmente previstas en cada componente y los logros efectivamente alcanzados por la operación¹⁵.

Componente 1: Apoyo a la mejora de las capacidades de rectoría y regulación en ámbito de la capacitación e intermediación laboral . Este componente se orientaba a reforzar la institucionalidad y el rol rector, desarrollando capacidades estratégicas de regulación, planificación, diseño y evaluación de políticas para la toma de decisiones, realizando

¹³ Estos resultados esperados a nivel de ingreso y empleo se plasmaron en la matriz de resultados de la operación.

¹⁴ Asimismo, cabe observar que la lógica vertical del Programa se sustenta en las distintas evaluaciones sobre políticas y programas de capacitación e intermediación laboral disponibles al momento del diseño de la operación, y complementada con evidencia reciente (Ibarrarán y Rosas, 2009; Puentes y Urzúa, 2010; Card, Kluve y Weber, 2009 y 2017; Kluve, 2016; Novella et al., 2017; Rodríguez et al., 2017). Las conclusiones de esta literatura se presentan en la sección Efectividad y se contrastan con los resultados de la intervención.

¹⁵ Para el detalle de los productos entregados por la operación ver el Anexo de productos y resultados intermedios

evaluaciones y capacitando recursos humanos. Al momento del diseño, se propuso financiar: (i) propuestas de reformas normativas que otorgaran 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 un departamento 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, incluyendo la evaluación de impacto del programa FPT.

En línea con su diseño original, el programa fortaleció las capacidades de planificación, análisis y diseño de políticas del SENCE a través de la instalación de una Unidad de Desarrollo Estratégico (UDE) dotada de instrumentos para el seguimiento y monitoreo de los resultados de los programas de capacitación. La UDE empezó a funcionar a partir de 2014 y cuenta con los recursos necesarios para su funcionamiento sostenible después del cierre de la operación. El programa financió el diseño de encuestas de seguimiento laboral y de satisfacción, mismas que fueron progresivamente aplicadas a los beneficiarios de todos los programas ejecutados por SENCE. Además, el programa fortaleció las capacidades de evaluación de impacto y resultados a través de la realización de la evaluación de impacto del Programa de Formación para el Trabajo (FOTRAB)¹⁶, principal programa del SENCE al momento de la aprobación de la operación, incluyendo el diseño de la evaluación experimental, los levantamientos de líneas de base y de seguimiento, y el análisis final de la efectividad de la intervención. Asimismo, se realizó una evaluación de resultados del programa de aprendices del SENCE con bases de datos administrativas y se formularon recomendaciones para el ajuste del diseño del programa. Finalmente, este componente financió el fortalecimiento de las capacidades de diseño de programas y políticas a través de la realización de un piloto de intermediación laboral en tres provincias del país que permitió reforzar los vínculos operativos entre la capacitación y la intermediación laboral y sirvió de base para la elaboración de una política nacional de intermediación¹⁷.

Con respecto a los cambios de normas a nivel ministerial para una mejor regulación del mercado de la capacitación, la operación financió la modificación de la norma de calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), de forma que incluya mejores criterios para el monitoreo de la calidad de los proveedores de capacitación. Esta norma entró en funcionamiento a partir del 21 de diciembre del 2017. Asimismo, la operación financió estudios sobre el funcionamiento del mercado de la capacitación, las características de los proveedores de capacitación y el uso de los fondos de la FT. Sin embargo, considerando solo aquellos que estaban bajo la autoridad del MTPS, no se realizaron grandes cambios a los mecanismos regulatorios existentes y no se ampliaron las atribuciones del SENCE en materia de regulación como se esperaba inicialmente. Las razones que explican la lentitud de los cambios en materia regulatoria se presentan en las siguientes secciones.

Componente 2. Apoyo a la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE. Este componente se orientaba 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

¹⁶ En el año 2012, el programa de Formación en Oficios pasa a llamarse programa de Formación para el Trabajo.

¹⁷ La política nacional de intermediación se encuentra en fase de revisión por las nuevas autoridades.

mecanismos de aseguramiento de la calidad y pertinencia de la capacitación que ejecute el SENCE (directa o indirectamente).

Al momento del diseño se propuso financiar: (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 participación¹⁸; (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 pública¹⁹; (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.

En forma consistente con el diseño original, la operación financió la instalación de un modelo de fiscalización de proveedores de capacitación basado en riesgo, incluyendo la elaboración de una matriz de riesgos que clasifica a los proveedores de capacitación según su probabilidad de incumplir la norma con el fin de concentrar los esfuerzos de fiscalización hacia los OTEC con menores niveles de calidad. El modelo de fiscalización incluyó además una redefinición de los procesos operativos y la instalación de un nuevo sistema informático para apoyar la gestión operativa²⁰. El nuevo modelo de fiscalización se encuentra actualmente funcionando y cuenta con los recursos necesarios para asegurar su sostenibilidad después del cierre de la operación.

Con respecto a los instrumentos de selección de beneficiarios, se realizaron importantes avances en términos de diseño y pilotaje de instrumentos tanto a través de fondos de cooperación técnica ("Mejora del diseño y evaluación de políticas de capacitación e inserción laboral", CH-T1120 / ATN/OC-12923-CH) como a través de las actividades financiadas por el componente 2 del préstamo. Se financió el diseño y levantamiento de una encuesta a jóvenes, y se realizaron estudios sobre barreras que dificultan el acceso de las mujeres al mercado de trabajo. Se diseñó y piloteó un instrumento para el diagnóstico de habilidades²¹ con el fin de determinar mejor las

¹⁸ El diseño del programa reconoció que la selección de beneficiarios e identificación de necesidades de la fuerza laboral, constituían un aspecto clave para la asignación y efectividad de la capacitación. Desde el punto de vista de las personas potencialmente elegibles de servicios del SENCE, se consideró fundamental que el servicio contara 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.

¹⁹ En su diseño el programa reconoció explícitamente la importancia de trabajar con sectores productivos. Por un lado, se identificó como tarea 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, se subrayó la importancia de la participación del sector productivo 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.

²⁰ Considerando que los cambios normativos en materia regulatoria no alcanzaron la magnitud inicialmente esperada (ver componente 1), cabe observar que los cambios operativos realizados buscaron fortalecer las funciones, procesos e instrumentos de regulación y fiscalización dentro del marco normativo establecido.

²¹ El diseño del instrumento de diagnóstico se realizó con base en un *toolkit* de habilidades previamente desarrollo con fondos de la cooperación técnica "Mejora del diseño y evaluación de políticas de capacitación e inserción laboral", CH-T1120 / ATN/OC-12923-CH.

necesidades de las personas en términos de capacitación. La implementación de este instrumento en las oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL) y liceos del país está prevista entre el segundo semestre 2018 y el primer semestre 2019. Además, se diseñó y piloteó un instrumento para medir los aprendizajes de los beneficiarios de la capacitación con fondos del componente 2 del programa. La UDE estará a cargo de su implementación a partir del segundo semestre 2018.

Con respecto a la instalación de procesos para la participación de los sectores productivos el programa buscó originalmente avanzar en el diseño e instalación de un modelo de consejos sectoriales de competencias. Después del cambio de Gobierno, se tomó la decisión de no avanzar en esta línea, considerando el informe de la consultoría internacional contratada con dichos fines con fondos del programa. Se optó, como estrategia alternativa, por pilotear un modelo de observatorio laboral y luego instalar un sistema de observatorios centrados en producir información sobre brechas ocupacionales en el mercado del trabajo en Chile. Se instaló un observatorio laboral a nivel central y una red de once observatorios a nivel regional. Los observatorios realizaron una serie de análisis para informar la toma de decisiones del SENCE y orientar la oferta de capacitación y diseñaron una serie de instrumentos (encuestas, modelos de proyección de demanda de ocupaciones, entre otros)²².

Con respecto a la medición de la calidad de cursos y sus contenidos, se realizaron seis evaluaciones de diseño y focalización de programas del SENCE con recomendaciones para su rediseño y se financió el diseño inicial de un marco de cualificaciones que permitió alinear la oferta de capacitación del SENCE con la oferta de certificación de Chile Valora, el producto entregado sirvió de base para la ampliación posterior del marco de cualificaciones técnico profesional²³.

Finalmente, en línea con el diseño original, se instaló una plataforma para la capacitación del personal del SENCE con cursos de inducción, planificación, gestión por procesos, Excel, Uso de la Franquicia Tributaria y Curso de Mercado Laboral. En total, los distintos cursos contaron con más de 900 participantes²⁴.

Dos líneas de acción inicialmente previstas en este componente no tuvieron el alcance esperado: no se instalaron procesos de formulación de programas a partir de las directrices de políticas ministeriales y no se instaló un modelo de gestión de la calidad de la provisión de capacitación y del ciclo integral de cursos. En el segundo caso, la operación financió el diseño y el pilotaje de un modelo de asistencia técnica para la provisión de cursos de capacitación. Sin embargo, la fase de implementación no se llevó a cabo porque no se asignó presupuesto del SENCE para este fin.

Componente 3. Apoyo a la mejora administrativa del SENCE. Este componente se orientaba 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.

²² Cabe observar que los observatorios laborales apuntan también a una mayor participación de los sectores productivos en la definición de la oferta de capacitación, considerando que (i) los sectores productivos participan al funcionamiento de los observatorios, (ii) los observatorios buscan identificar brechas de capital humano a nivel sectorial, ocupacional y territorial con el fin de orientar la oferta de formación hacia las necesidades del mercado.

²³ <http://consejofp.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/12/Marco-de-Cualificaicones-Técnico-Profesional.pdf>

²⁴ Fuente: Unidad Ejecutora del Programa a través del informe semestral de progreso.

Al momento del diseño se propuso financiar: (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.

A través de componente la operación financió un amplio esfuerzo de levantamiento y optimización de procesos operativos, de definición de indicadores de desempeño asociado a procesos operativos y programas del SENCE. Este trabajo culminó con la instalación de una Unidad de Procesos en el SENCE a cargo de la optimización de los procesos operativos de la institución. La Unidad de Procesos se encuentra en funcionamiento y con los recursos necesarios para asegurar su sostenibilidad después del cierre de la operación. Los mayores avances se realizaron en los departamentos de Administración y Finanzas y de Jurídica, con el fin de optimizar la gestión presupuestaria y los procesos de adquisiciones, en línea con el diseño original. Se instaló un sistema de cuadro de mando integral (CMI) que permite un reporte automático de los principales indicadores de gestión. El CMI se encuentra actualmente en funcionamiento en la UDE y se utiliza como sistema de referencia para el monitoreo de avances, resultados y lecciones aprendidas de los programas del SENCE.

Con respecto a la integración de bases de datos, la estrategia inicialmente prevista consistía en la instalación rápida de un DataWarehouse. Durante la ejecución, se determinó que era más apropiada una estrategia progresiva de integración de datos por bloques (DataMart), lográndose los objetivos esperados en términos de automatización de indicadores de gestión y procesos estandarizados. La integración de bases de datos permitió automatizar la creación de reportes y el cálculo de 46 indicadores de gestión. Asimismo, para dar sostenibilidad a las mejoras, la operación financió la instalación de un comité de expertos en tecnologías de la información que desarrolló un plan de modernización informática con metas de corto y mediano plazo que incluye aspectos de arquitectura institucional, optimización de bases de datos, instalación de un esquema de *business intelligence*, y que se encuentra en fase de implementación. Este proceso culminó en una reestructuración de la Unidad de Tecnología de la Información (TI) y la creación de nuevos procesos y funciones claves para la gestión TI, como las de arquitectura institucional, gestión estratégica de datos, gestión de proyectos estratégicos TI. La Unidad TI fortalecida se encuentra en funcionamiento y con los recursos necesarios para asegurar su sostenibilidad.

Cabe observar que, a lo largo de la ejecución del programa, se puso énfasis especial en el Componente 3, ampliando la gama de productos y relocalizando recursos financieros hacia mejoras en procesos, sistemas y gestión de bases de datos²⁵. Ello debido al diagnóstico realizado en el primer año de ejecución del Programa, que mostró la debilidad estructural del SENCE (tanto en procesos de trabajo como en sistemas de información) para sostener los mayores niveles de operación que requería el programa de capacitación de la nueva administración.

Un aspecto relevante del diseño del programa es su flexibilidad dado que, por las características del proyecto, era necesario realizar diagnósticos más específicos y profundos de los procesos y de los sistemas (los cuales fueron parte del desarrollo del programa mismo) para luego diseñar e implementar aquellos pertinentes; y/o adaptarlos a las prioridades de cada

²⁵ Como indicado en el cuadro 7, el monto inicialmente presupuestado para este componente era de US\$1.732.443. Después de la relocalización de recursos hacia las actividades de mejora de la gestión, el monto finalmente ejecutado del componente 3 alcanzó un monto de US\$2.713.797.

administración. Varios ejemplos concretos pueden mencionarse. Uno de ellos, se refiere a la llegada de un nuevo programa de capacitación con la administración de la presidenta Bachelet. El programa Más Capaz, entre otros aspectos, planteaba un gran desafío en términos de cobertura. Con los procesos existentes, no era posible dicha operatividad. Este elemento contribuyó, por ejemplo, a revisar y poner en marcha nuevos procesos. Otro ejemplo importante es el vinculado a la existencia de información y la estandarización de bases de datos, aspecto clave para alimentar mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación en pos de calidad y pertinencia. Durante el desarrollo de estas líneas, se evidenciaron falencias más profundas en la calidad y disparidad de la información existente de los programas, y ausencia de información de las demandas del mercado laboral. Todo esto implicó más desarrollo y tiempo de los procesos y protocolos necesarios para crearla, homogenizarla, estandarizarla y usarla apropiadamente, como herramienta cotidiana para la toma de decisiones del SENCE.

Prueba de la relevancia del diseño original, los resultados esperados de la operación, sus indicadores y metas respectivas no sufrieron modificaciones (ver Cuadro 1). En este sentido, se considera que los objetivos del proyecto establecidos en la fase de diseño fueron claramente definidos y enfocados en resultados medibles. Los indicadores definidos permitieron un monitoreo adecuado de los resultados finales esperados en términos de mejores ingresos laborales y mejores empleos. En complemento a los indicadores de resultados, se monitorearon indicadores de avance y resultados intermedios con el fin de dar seguimiento a la instalación de procesos de trabajo, sistemas de información y herramientas de gestión en el SENCE que contribuyen al logro de los resultados del programa en cuanto a cobertura y efectividad de manera integral (ver sección "resultados imprevistos" y Anexo de Productos y Resultados Intermedios).

Cuadro 1. Matriz de resultados²⁶

Indicadores	En aprobación, en elegibilidad + 60 días y al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)
Aumenta el número de personas que usó el servicio SENCE y vio incrementado su salario			
Resultados			
Personas que usaron un servicio del SENCE y tienen mejor salario respecto a promedio de grupo comparable	%	40.46	42.00
Aumenta el número de personas que usó un servicio SENCE y tiene un empleo formal			
Resultados			
Personas que usaron un servicio del SENCE y tienen un empleo formal respecto a promedio de grupo comparable	%	62.84	66.20
Aumenta el número de personas capacitadas que fueron diagnosticadas sus necesidades en forma previa			

²⁶ Notar que los valores a momento de aprobación de la operación, dentro de los 60 días después de alcanzar la elegibilidad y cierre de la misma, son los mismos.

Indicadores	En aprobación, en elegibilidad + 60 días y al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)
Resultados			
Personas capacitadas a las que se aplicó mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención	%	0.00	22.00
Aumenta la diferencia de salario promedio entre las personas que usaron el servicio del SENCE y aquellas que no			
Resultados			
Diferencia en el salario promedio de personas capacitadas por medio de SENCE en comparación el salario promedio de grupo comparable que no se capacitó.	%	10.36	12.00

2.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

El Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE tuvo como objetivo 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.

Para medir el logro del objetivo de la operación, se establecieron cuatro indicadores de resultados (Cuadro 2). El primer indicador mide el aumento en el porcentaje de personas que usó el servicio SENCE y vio incrementado su salario. El segundo indicador mide el aumento en el porcentaje de personas que usó un servicio SENCE y tiene un empleo formal. El tercer indicador mide el porcentaje de personas capacitadas a las que se aplicó mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención. El cuarto indicador mide la diferencia en el salario promedio de personas capacitadas por medio de SENCE en comparación el salario promedio de grupo comparable que no se capacitó. Como se mencionó antes, el préstamo concibió en su diseño a las mejoras en cobertura y efectividad de manera conjunta, es decir ampliar la cobertura con efectividad de las intervenciones de SENCE²⁷. Con el fin de complementar el análisis de los indicadores de resultados inicialmente previstos en la fase de diseño, la presente sección presenta evidencia adicional sobre el aumento de la cobertura de las acciones de capacitación e intermediación.

Para alcanzar los resultados esperados, la operación buscó la instalación de cinco principales productos. El primer producto consistió en la realización de evaluaciones y

²⁷ Si se analizara cobertura aisladamente, la cobertura de los programas de SENCE también aumentó considerablemente durante el período de ejecución del préstamo. Entre los años 2013 y 2016, el número de acciones de capacitación e intermediación administrados por SENCE aumentó en 72%.

rediseños de programas de capacitación. El segundo producto consistió en el diseño de propuesta e instrumentos para acreditación y seguimiento de capacitación. El tercer producto consistió a la evaluación y/o diseño y rediseño de instrumentos de focalización y seguimiento de intervenciones de capacitación. El cuarto producto buscó la implementación de mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia. Finalmente, el quinto y último producto buscó la implementación de una base de datos integrada, estandarizada y con estándares de gestión. Cabe observar que la matriz de productos final incorporó algunas modificaciones en la formulación de los productos en comparación a la matriz inicialmente aprobada, sin afectar sustancialmente su contenido. Todos los productos esperados de la operación se entregaron en forma satisfactoria²⁸.

b. Resultados logrados

La operación logró muy buenos resultados en cuanto a aumento de la formalidad y salarios de los beneficiarios²⁹. La intervención contribuyó a aumentar el porcentaje de personas que usaron un servicio del SENCE y tienen un empleo formal respecto a promedio de grupo comparable (indicador de resultado #2). Dicho porcentaje pasó de 62.84% antes de la intervención a 68.65% después de la intervención, superando así la meta establecida al momento del diseño de 66.20%. Asimismo, la intervención contribuyó a aumentar la diferencia en el salario promedio de personas capacitadas por medio de SENCE en comparación al salario promedio de un grupo comparable que no se capacitó (indicador de resultado #4). Dicha diferencia pasó de 10.36% antes de la intervención a 16.56% después de la intervención, superando ampliamente la meta de 12% establecida al momento del diseño. Cabe resaltar que los indicadores de resultados, tanto en la línea de base como en la línea de salida, se calculan como diferencia entre un grupo de tratados y un grupo de control. Como se discutirá más adelante, lo anterior permite atribuir los resultados obtenidos a la intervención.

Los resultados obtenidos por la intervención en términos de aumentos de formalidad y salarios de los beneficiarios van en línea con las conclusiones de la literatura disponible. La evidencia para América Latina y el Caribe, muestra que los programas de capacitación e intermediación más efectivos se traducen en mejoras a nivel de empleo, ingresos y formalidad laboral de los beneficiarios, especialmente jóvenes y mujeres, y son programas costo-efectivos (Ibarraran y Rosas, 2009; Card, Kluve y Weber 2009 y 2017; Kluve 2016). Asimismo, la literatura confirma que la inversión en mejoras en la calidad y pertinencia de los programas de capacitación mediante diseños de programas basados en evidencia y adecuadamente monitoreados, una mejor focalización de los programas, una mayor alineación con las necesidades del sector productivo y una mayor calidad en el contenido de los cursos de capacitación- debería traducirse en mejoras en el desempeño laboral de los beneficiarios de los programas (Puentes y Urzúa 2010; Novella et al., 2017; Rodríguez et al., 2017). Si bien, las conclusiones de la literatura permiten validar los resultados obtenidos a nivel de formalidad y salario y la relación existente entre la inversión en mejoras en calidad y pertinencia y mejores resultados de los programas, cabe observar que la magnitud de las mejoras observadas en programas similares suele ser más reducida y manifestarse a más largo plazo (Card, Kluve y Weber 2009 y 2017; Kluve, 2016).

Si bien la intervención logró aumentar el porcentaje de personas que usaron un servicio del SENCE y tienen mejor salario respecto al promedio del grupo comparable (indicador de resultado

²⁸ Para mayores detalles sobre modificaciones y productos logrados, ver el anexo de productos y resultados intermedios.

²⁹ Ver Anexo Metodológico para mayores detalles sobre la metodología utilizada para el cálculo de las líneas de base y valores finales (al cierre del proyecto) de los indicadores de resultados.

#1), pasando de 40.46% antes de la intervención a 40.72% después la intervención, no se logró alcanzar la meta establecida de 42%. Cabe observar que la meta establecida para el indicador de resultado #1 fue particularmente exigente. En efecto, lograr mejoras en este indicador no solo requiere un aumento en el salario, sino también requiere que dicho aumento sea superior al promedio de los controles. Retrospectivamente, y basado en lo que se ha encontrado en la literatura, era difícil esperar mejoras importantes en este indicador, especialmente en el corto plazo (Card, Kluve y Weber 2009 y 2017; Kluve, 2016).

Finalmente, los resultados obtenidos en el porcentaje de personas capacitadas a las que se aplicó un mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención (indicador de resultado #3) son menores a los esperados. Se alcanzó tan solo el 0.73% de la meta establecida en la fase de diseño, lo cual se debe a que la implementación de las herramientas de medición de habilidades empezó hacia el final de la operación y se consiguió solo aplicarlas a una proporción reducida de beneficiarios. Lo anterior se explica por los cambios de prioridades que ocurrieron con el cambio de administración en 2014 y con la existencia de importantes inercias organizacionales en el SENCE que dificultan la instalación rápida de nuevos procesos y mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia. Los mecanismos e instrumentos de medición de habilidades no fueron priorizados por las nuevas autoridades ya que los esfuerzos para mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de capacitación se orientaron hacia la instalación de observatorios laborales y modelos de fiscalización. A pesar de lo anterior, la operación pudo avanzar en el diseño y piloteo de estos mecanismos y la ley de presupuesto de 2018 asignó recursos para su implementación después del cierre del programa.

La cobertura de las acciones de capacitación e intermediación, medida como número de beneficiarios de los programas del SENCE, aumentó durante la fase de ejecución de la intervención. Si bien esta información no está incluida en la matriz de resultados de la operación, se consideró relevante incluir un análisis complementario para medir el logro de los objetivos de la intervención. El número de beneficiarios del SENCE (incluyendo FT y programas de capacitación e intermediación) pasó de 1,962,163 en 2013 a 2,063,890 en 2017. En particular, se observa un aumento significativo del número de beneficiarios de programas de capacitación e intermediación enfocados en poblaciones vulnerables, pasando 503,173 en 2013 a 880,033 en 2017, lo que representa un aumento del 75% a lo largo de la ejecución de la intervención. Publicaciones recientes del SENCE confirman que el aumento de la cobertura de las acciones de capacitación e intermediación se observan en todas las regiones del país (SENCE, 2017)³⁰.

Los resultados esperados en términos de aumento de salario y empleo formal se relacionan directamente con el objetivo de la intervención de aumentar la cobertura con efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del SENCE y buscan reflejar los avances en esta materia. A su vez, el indicador de aumento en el porcentaje de personas capacitadas a las que se aplicó mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención tiene relación directa con la necesidad de mejorar la calidad y la pertinencia de la capacitación, principal canal para la mejora de la efectividad de los programas de acuerdo con lo mencionado en la sección anterior.

Sin embargo, una serie de mejoras a la matriz de resultados podrían considerarse. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la meta establecida para el indicador de resultado #1 fue demasiado elevada, especialmente si se compara dicha meta con los resultados de corto plazo de programas de capacitación que se documentan en la literatura (Card, Kluve y Weber

³⁰ SENCE, 2017. Diez años en cifras del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo en Chile 2006-2015. Publicación del área de Estudios de la Unidad de Desarrollo Estratégico del Servicio. Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

2009 y 2017; Kluge, 2016). Asimismo, considerando que gran parte de la intervención se enfoca en diseñar e implementar nuevos mecanismos, procesos y funciones en el SENCE resulta útil para una comprensión detallada de los logros de la operación, complementar la matriz de resultados original del programa enfocada en resultados finales con una matriz de resultados intermedios que permita medir los avances realizados en la implementación de nuevos procesos, funciones, mecanismos e instrumentos. Este punto se profundiza en la sección “resultados no esperados” del presente documento.

Cuadro 2. Matriz de resultados logrados

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Resultado #1 Aumenta el número de personas que usó el servicio SENCE y vio incrementado su salario							
Personas que usaron un servicio del SENCE y tienen mejor salario respecto a promedio de grupo comparable	Porcentaje	40.46	2010	P P(a) A	42.00 40.72	16.88	Bases de datos del SENCE y del MTPS
Resultadoo #2 Aumenta el número de personas que usó un servicio SENCE y tiene un empleo formal							
Personas que usaron un servicio del SENCE y tienen un empleo formal respecto a promedio de grupo comparable	Porcentaje	62.84	2010	P P(a) A	66.20 68.65	172.92	Bases de datos del SENCE y del MTPS
Resultado #3 Aumenta el número de personas capacitadas que fueron diagnosticadas sus necesidades en forma previa							
Personas capacitadas a las que se aplicó mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención	Porcentaje	0.00	2012	P P(a) A	22.00 0.16	0.73	Bases de datos del SENCE y del MTPS
resultado #4 Aumenta la diferencia de salario promedio entre las personas que usaron el servicio del SENCE y aquellas que no							
Diferencia en el salario promedio de personas capacitadas por medio de SENCE en comparación el salario promedio de grupo comparable que no se capacitó	Porcentaje	10.36	2010	P P(a) A	12.00 16.56	378.05	Bases de datos del SENCE y del MTPS

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Atribución

La metodología utilizada para la medición de los resultados es robusta y permite atribuir los resultados alcanzados a las acciones de la operación. La metodología utilizada para medir y evaluar los indicadores de resultados buscó: (i) garantizar la atribución de los resultados a las acciones de la operación a través del uso de una metodología robusta; y (ii) adaptarse a la disponibilidad de datos y a los cambios ocurridos en la oferta programática del SENCE a lo largo de la fase de ejecución. De hecho, se mejoró considerablemente la medición de los resultados para minimizar la probabilidad que sesgos (e.g., selección de postulantes a los programas) afecten la atribución de los mismos al programa. De esta manera, para el cálculo de los valores finales de los indicadores de resultado se utilizó una combinación del método de diferencias simples con kernel propensity score matching (PSM) para la definición del grupo de control, mientras que la metodología inicialmente propuesta se basaba únicamente en un método de diferencia simple, que no controlaba por la existencia de los sesgos mencionados. En segundo lugar, cabe observar que diversos cambios, ocurridos desde el momento de la aprobación del préstamo hasta el momento de su cierre, obligaron a definir criterios para el cálculo de los valores finales de los indicadores de resultado, buscando garantizar la comparabilidad con los valores iniciales. En particular, durante el periodo de ejecución del préstamo, se produjeron dos cambios importantes. En primer lugar, ocurrieron algunos cambios en la oferta de programas del SENCE (i.e., se crearon, cerraron y/o modificaron de cobertura). En segundo lugar, la herramienta para definir elegibilidad por vulnerabilidad socioeconómica, la Ficha de Protección Social (FPS), fue reemplazada en enero de 2016 por el Registro Social de Hogares. Tomando en cuenta estos cambios y con el objetivo de garantizar la comparabilidad de los valores finales de los indicadores con los iniciales, se adoptaron dos criterios principales: (i) al igual que para el cálculo de los valores iniciales, se seleccionó un subconjunto de programas de SENCE que representa la oferta programática de la institución durante la vida del préstamo; y (ii) sujeto a las restricciones de información, se definió un grupo de control lo más comparable posible a los beneficiarios de los programas de SENCE (usando kernel PSM). El detalle de la metodología se encuentra en el anexo metodológico del presente documento.

Adicionalmente, dos evaluaciones de impacto de programas de capacitación de SENCE fueron desarrolladas durante la ejecución del programa. La primera corresponde a la evaluación experimental del programa de Formación para el Trabajo³¹. Para ésta se seleccionó a una cohorte de postulantes y cursos del año 2013, a quienes se asignó aleatoriamente a los grupos de control o tratamiento, y se les hizo seguimiento durante tres años. Los resultados de esta evaluación indican que, a pesar de que FOTRAB no logra afectar los niveles de las habilidades (cognitivas, no-cognitivas y técnicas) incluidas en la evaluación, este sí logra incrementar la probabilidad de estar autoempleado (en tres puntos porcentuales, en promedio), particularmente entre las mujeres, los adultos (mayores de 29 años), aquellos con mayor puntaje relativo en la FPS (quintil II de la FPS) y aquellos que siguieron cursos con práctica laboral. Adicionalmente, a pesar de que, en promedio, FOTRAB no afecta la probabilidad de tener un empleo o el ingreso laboral, sí hay evidencia de resultados positivos para los ingresos laborales de todos los adultos (mayores de 29 años) y también de los hombres jóvenes.

³¹ La evaluación ha sido finalizada y su informe está bajo revisión de SENCE. Este será publicado a la finalización de este proceso consultivo.

La segunda evaluación corresponde al Bono de Trabajador Activo (BTA), programa de vouchers para capacitación del SENCE, que estuvo activo hasta el año 2014³². Usando una metodología no-experimental y datos administrativos, esta evaluación encuentra que el BTA aumenta los ingresos laborales de sus beneficiarios (en 3.2%, en promedio), particularmente entre los que tienen menor nivel educativo.

d. Resultados imprevistos

En complemento a la matriz de resultados del programa, se realizó un monitoreo de indicadores de resultados intermedios que permite entender mejor los avances realizados en la implementación de nuevos mecanismos, procesos y funciones en el SENCE y las dificultades que surgieron en la fase de ejecución. Si bien los indicadores intermedios no se incluyeron explícitamente en la lógica vertical original, su inclusión en este documento permite una mejor comprensión de los mecanismos que explican los resultados de la operación. En un programa con un fuerte componente de modernización institucional, como lo es el Programa de Apoyo a la efectividad del SENCE, indicadores de resultados intermedios permitan visibilizar y medir los avances relacionados con la instalación de nuevos procesos y funciones en el Servicio. Los indicadores de resultados intermedios permiten además entender mejor las dificultades encontradas en la instalación de nuevos procesos y funciones y en la fase de gestión del cambio. A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados al monitoreo de los indicadores intermedios³³.

Las actividades de monitoreo complementarias realizadas revelan que la implementación de nuevos procesos en SENCE fue particularmente exitosa. Se observa que la totalidad de las mejoras de procesos (*quick wins*) priorizados por la institución y recomendaciones para una mejor gestión de las tecnologías de la información fueron implementados. Lo anterior se tradujo en mejoras medibles en la gestión del SENCE: como ejemplo, se automatizó el cálculo de 46 indicadores de gestión a partir de las bases de datos operacionales y se mejoraron los procesos de compra logrando que el 80% de los pagos a proveedores se realizaran en los plazos establecidos. La matriz de resultados intermedios refleja también los cambios de prioridades en cuanto a la instalación de mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia. Se observa la implementación lenta de los instrumentos de medición de habilidades aplicados a tan solo 10.637 personas (contra una meta inicial de 1.900.000)³⁴. Por otro lado, se observan los resultados alentadores en la implementación de otros mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia, resultado del cambio de estrategia del gobierno en 2014: la cobertura regional de los observatorios laborales aumentó llegando a un total de 11 observatorios instalados y el uso de la matriz de fiscalización aumentó. Finalmente se evidencian los limitados avances en materia de regulación y rectoría: en abril 2017, tan solo el 2.5% de los OTEC adoptaron los nuevos criterios de gestión previstos por la nueva norma de calidad y la regulación de los organismos intermedios de capacitación (OTIC) se limitó a lograr un mejor registro de su información financiera.

³² Esta evaluación fue desarrollada en el marco de CH-T1120 y ha sido publicada como: Novella, R., Rucci, G., Vazquez, C. and D. Kaplan (2017), "Training Vouchers and Labor Market Outcomes in Chile". LABOUR: Review of Labour Economics and Industrial Relations.

³³ El detalle de la matriz se presenta en el Anexo de Productos y Resultados Intermedios.

³⁴ Para cumplir con el objetivo de 22% de los beneficiarios con diagnóstico previo.

2.3 Eficiencia

Para el análisis de eficiencia al cierre de este programa se realizó un análisis económico ex-post utilizando un análisis costo-beneficio (ACB). Se priorizó esta metodología por sobre un cálculo de costo-efectividad por las siguientes dos razones: (i) la heterogeneidad de las actividades incluidas en el préstamo dificulta crear una única métrica de efectividad; y (ii) las métricas para medir los resultados esperados del programa se refieren a salarios y tasas de ocupación, beneficios que son cuantificables desde un punto de vista monetario, sin la necesidad de supuestos complejos.

El Cuadro 3 resume el número de beneficiarios por programa y los costos directos e indirectos asociados a cada uno de éstos. Los costos directos son el gasto total (público y privado) que se ejecuta en las acciones de capacitación, mientras que el costo indirecto es el costo de oportunidad de los capacitados por estar fuera del mercado laboral mientras se están capacitando.

Cuadro 3: Beneficiarios y costos por programa

Programa	Año	Beneficiarios	Tiempo de capacitación en aula (horas)	Salario por hora promedio deciles 1-4 (US\$)	Costo directo (US\$)	Costo indirecto* (US\$)
Aprendices	2013	3,901	0	1.7	3,704,545	0
Aprendices	2014	3,386	0	1.9	5,722,116	0
Aprendices	2015	1,373	0	2.0	6,618,036	0
Aprendices	2016	993	0	2.1	1,973,259	0
Capacitación en Oficios	2013	15,860	472	1.7	17,982,702	12,893,067
Capacitación en Oficios	2014	10,254	639	1.9	23,520,746	12,456,376
Capacitación en Oficios	2015	8,512	586	2.0	18,264,474	10,189,334
Capacitación en Oficios	2016	3,703	430	2.1	12,952,428	3,307,478
FT	2013	357,035	19	1.7	47,029,521	11,794,380
FT	2014	218,666	24	1.9	36,200,459	9,927,658
FT	2015	217,268	25	2.0	37,280,738	10,953,198
FT	2016	245,886	24	2.1	41,028,823	12,265,141

* El costo indirecto corresponde al costo de oportunidad de los capacitados por estar fuera del mercado laboral. Se calcula como la multiplicación del salario por hora promedio de los cuatro primeros deciles de ingreso con el número de horas promedio de capacitación de cada programa y el número total de capacitados por programa. En el caso del programa de Aprendices se asume que los costos indirectos son cero o que los beneficiarios no tendrían un trabajo alternativo al de aprendices.

El costo total del programa CH-L1064 asciende a US\$11,508,200 (ver Cuadro 7). Este monto corresponde exclusivamente a los componentes del préstamo y son adicionales a los costos directos e indirectos descritos en el Cuadro 3. El Cuadro 7 descompone el costo total del programa CH-L1064 en sus distintos componentes y subcomponentes. El ACB contempla el costo directo del programa CH-L1064; el costo de oportunidad de los capacitados por estar fuera del mercado laboral (columna de costos indirectos en el Cuadro 3, equivalente a US\$83,786,631) y todos los costos futuros que aseguran la sostenibilidad de los distintos componentes del programa. La mayoría de los costos de sostenibilidad se refieren a la mantención de licencias de softwares y compra de servidores para los productos de gestión estratégica, procesos y fiscalización desarrollados por el programa (ascienden a un promedio de US\$36,174 anuales por los próximos

10 años sección 2.4). También se contempla la actualización del banco de preguntas del instrumento de medición de aprendizaje.

Los principales supuestos del ACB son los siguientes:

- Temporalidad de los beneficios: para cuantificar los beneficios se definió un plazo máximo de 10 años, distinguiendo beneficios de corto plazo (2017-2021); mediano plazo (2017-2023) y largo plazo (2017-2027).³⁵
- Número de beneficiarios: corresponde a los beneficiarios 2013-2016 de los programas Aprendices, Capacitación en Oficios y Franquicia Tributaria.
- Costos: se incluye el costo total del préstamo CH-L1064, el costo de oportunidad de los capacitados por estar fuera del mercado laboral³⁶ y los costos futuros que aseguran la sostenibilidad del préstamo. No se incluyen los costos directos de cada programa.
- Tasa de descuento: se utiliza una tasa de descuento del 12% según los lineamientos metodológicos del Banco.³⁷
- Salarios: para cuantificar el beneficio de los indicadores de resultados relativos a salarios y empleo (indicadores 1, 2 y 3) se utiliza el salario promedio de los hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de ingreso.³⁸
- Empleos: se establece que la duración promedio de los empleos que acceden los beneficiarios SENCE es de 3 meses.
- Crecimiento anual de beneficiarios SENCE: se utiliza el último dato disponible de la tasa de crecimiento de la población chilena (0.0825% anual al 2016).³⁹
- Tipo de cambio: se asume un tipo de cambio de CLP/US\$ de 620.
- Atribución de impactos al programa: se asume que los logros del programa señalados en la Sección 2.2 son atribuibles en un 100% al Programa.

Los beneficios del ACB se calculan en base a la cuantificación monetaria de los beneficios en formalidad y salarios observados para el programa. (Cuadro 2 de la sección 2.2), aplicados a tres programas SENCE: Aprendices, Capacitación en Oficios⁴⁰, y Franquicia Tributaria. Los indicadores de resultado 1 y 4 dan cuenta del beneficio monetario producto del aumento en salarios de los beneficiarios SENCE, el que asciende a US\$142,120,353, en valor presente. Por su parte, con el indicador 2 cuantifica el beneficio monetario del aumento en la tasa de empleo formal, respecto a no estar empleado, beneficio que asciende a US\$92,908,292. Con respecto al indicador de impacto 3, se decidió no calcular su beneficio monetario ya que no se cuenta con supuestos confiables para calcular el beneficio monetario de aplicar un instrumento de medición de aprendizaje. El Cuadro 4 describe los logros para cada indicador y el beneficio monetario asociado a cada uno de ellos.

³⁵ Los plazos utilizados en el análisis de costo-beneficio se definieron en base a la duración misma del programa (6 años), la naturaleza de las actividades ejecutadas y los lineamientos metodológicos del banco (<https://www.iadb.org/en/topics/development-effectiveness/evaluation-hub/cost-benefit-cost-effectiveness%2C17864.html>).

³⁶ Estos costos se calculan como la multiplicación del salario por hora promedio de los cuatro primeros deciles de ingreso con el número de horas promedio de capacitación de cada programa y el número total de capacitados por programa. Para más detalle ver Tabla 3

³⁷ <https://www.iadb.org/es/temas/efectividad-en-el-desarrollo/evaluation-hub/analisis-costo-beneficio%2C17891.html>.

Dicha tasa fue también utilizada en el análisis ex ante.

³⁸ Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos, INE.

³⁹ Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

⁴⁰ En el año 2012, el programa de Formación en Oficios pasa a llamarse programa de Formación para el Trabajo.

Cuadro 4: Logros y beneficios monetarios

Indicador	Resultados Línea Base	Resultados Línea de Salida (%)	Logro (Línea Salida - Línea Base)	VPN Beneficios 2017-2027 (US\$)
1. % de personas que usó un servicio del SENCE y tiene mejor salario (respecto a promedio de grupo comparable)	40.46	40.72	0.26	-*
2. % de personas que usó un servicio del SENCE y tiene un empleo formal (respecto a promedio de grupo comparable)	62.84	68.65	5.81	92,908,292
3. % de personas capacitadas a las que se aplicó mecanismo de diagnóstico de necesidades previa a la intervención	0	0.16	0.16	-
4. % 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.	10.36	16.56	6.2	142,120,353

Nota: La cuantificación del beneficio monetario del indicador 1 está contenida en el indicador 4. Para este último se calcula el aumento de 6.2 pp (con respecto a los no capacitados) para TODOS los beneficiarios SENCE.

Por último, el Cuadro 5 resume los principales indicadores del ACB que presenta el programa, tanto para el corto, mediano como para el largo plazo.

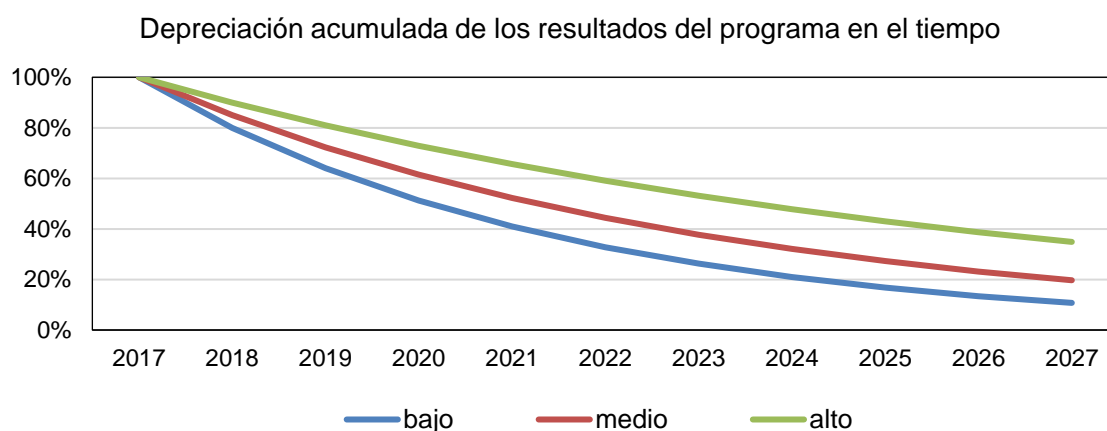
Cuadro 5. Medidas de eficiencia del Programa

	Corto Plazo (2017-2021)	Mediano Plazo (2017-2021)	Largo Plazo (2017-2027)
Valor Presente Neto (US\$ MM)	37.8	94.7	139.2
Tasa Interna de Retorno (%)	21.4	31.0	34.0
Ratio Beneficio – Costo	1.40	1.99	2.45

Análisis de sensibilidad

Uno de los supuestos críticos de la sección anterior es que el logro de resultados del programa, tanto en empleo como en salarios, se mantiene constante en el tiempo. En esta sección relajamos este supuesto, para analizar cómo se comportan los indicadores de eficiencia del Programa. En particular, se construyen tres escenarios alternativos:

- Escenario alto: los resultados del programa se deprecian a una tasa anual de 10%;
- Escenario medio: los resultados del programa se deprecian a una tasa anual de 15%; y
- Escenario bajo: los resultados del programa se deprecian a una tasa anual de 20%.



Los resultados del análisis de sensibilidad se detallan a continuación:

Cuadro 6: Análisis de sensibilidad del ACB
Valor Presente Neto (US\$ MM)

	bajo	medio	alto
Corto Plazo	-10.4	6.1	24.9
Mediano Plazo	3.7	27.8	57.7
Largo Plazo	9.3	38.2	76.2

TIR (%)

	bajo	medio	alto
Corto Plazo	2.2	9.7	17.3
Mediano Plazo	9.3	17.1	25.0
Largo Plazo	11.3	19.2	27.1

Ratio Beneficio - Costo

	bajo	medio	alto
Corto Plazo	0.9	1.1	1.3
Mediano Plazo	1.0	1.3	1.6
Largo Plazo	1.1	1.4	1.8

Cuadro 7 Costos del Proyecto

C1: Apoyo a la mejora de las capacidades de rectoría y regulación de la capacitación e intermediación

Component Revised Cost

2,481,501.56

Outputs	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Evaluación y rediseño de programas de capacitación.	P 413,278.46	699,200	662,000	626,000	300,000	2,700,478.46
	P(a) 413,278.46	699,200	243,837	550,000	70,000	1,727,052.41
	A 329,767.97	250,443.40	564,733.20	512,107.84	22,342.35	1,679,394.76
Diseño de propuesta e instrumentos para acreditación y seguimiento de capacitación.	P 95,266.69	250,000	180,000	200,000	-	725,266.69
	P(a) 95,266.69	250,000	102,536	150,000	310,000	754,449.15
	A 95,266.54	11,854	0	337,328.61	334,578.37	779,027.52

C2: Apoyo a la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE

Component Revised Cost

4,417,388.78

Outputs	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Evaluación y/o diseño y rediseño de instrumentos de focalización y seguimiento de intervenciones de capacitación.	P 161,747.17	320,000	429,033.56	320,087.83	-	1,230,868.56
	P(a) 161,747.17	320,000	5,251.54	400,000	330,000	1,229,925.13
	A 228,189.18	78,133.08	314,958.71	278,644.16	334,542.34	1,234,467.47
Mecanismos de aseguramiento de calidad y pertinencia implementados	P 211,708.54	765,486	685,000	706,749	-	2,368,943.54
	P(a) 211,708.54	765,486	722,992	500,000	1,000,000	3,187,463.65
	A 189,547.45	435,735.67	650,780.90	911,399.63	572,079.78	2,759,543.43

C3: Apoyo a la mejora administrativa del SENCE

Component Revised Cost

2,618,482.28

Outputs	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Base de datos integrada, estandarizada y con estándares de gestión implementada.	P 656,361.21	462,081.54	414,000	200,000	-	1,732,442.75
	P(a) 656,361.21	462,081.54	231,603	900,000	1,000,000	2,618,482.28
	A 300,881.18	20,049.33	473,779.13	823,772.64	1,095,315.19	2,713,797.47

Other Costs	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Gastos administrativos	P 493,772	450,000	450,000	298,828	-	1,692,600
	P(a) 493,772	450,000	450,000	350,000	350,000	2,036,204.49
	A 432,433.20	409,752.85	396,760.27	447,258.17	393,848.56	2,080,053.05
Auditoria	P -	-	-	-	120,000	120,000
	P(a) -	-	-	-	0	0
	A -	0	0	0	0	0
Monitoreo y evaluación	P -	-	-	-	150,000	150,000
	P(a) -	-	-	-	0	0
	A -	0	0	0	0	0
Imprevistos	P -	-	-	-	375,000	375,000
	P(a) -	-	-	-	0	0
	A -	0	0	-	0	0
Gastos financieros (intereses y cargos financieros)	P -	-	-	-	355,145	355,145
	P(a) -	-	-	-	62,914.53	196,124.73
	A -	13,115.39	22,927.51	97,167.30	128,706.43	261,916.63

Total Costs include inactive outputs

Total	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Total cost	P 2,032,134.07	2,946,767.54	2,820,033.56	2,351,664.83	1,300,145	11,450,745
	P(a) 2,032,134.07	2,946,767.54	1,756,219.54	2,850,000	3,122,914.53	11,749,701.84
	A 1,576,085.52	1,219,083.72	2,423,939.72	3,407,678.35	2,881,413.02	11,508,200.33

2.4 Sostenibilidad

La presente sección analiza los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los productos y resultados atribuibles a la operación. Se analizan los principales riesgos que puedan afectar la sostenibilidad de los logros en tres ámbitos: (i) sostenibilidad financiera; (ii) sostenibilidad técnica; y (iii) sostenibilidad política.

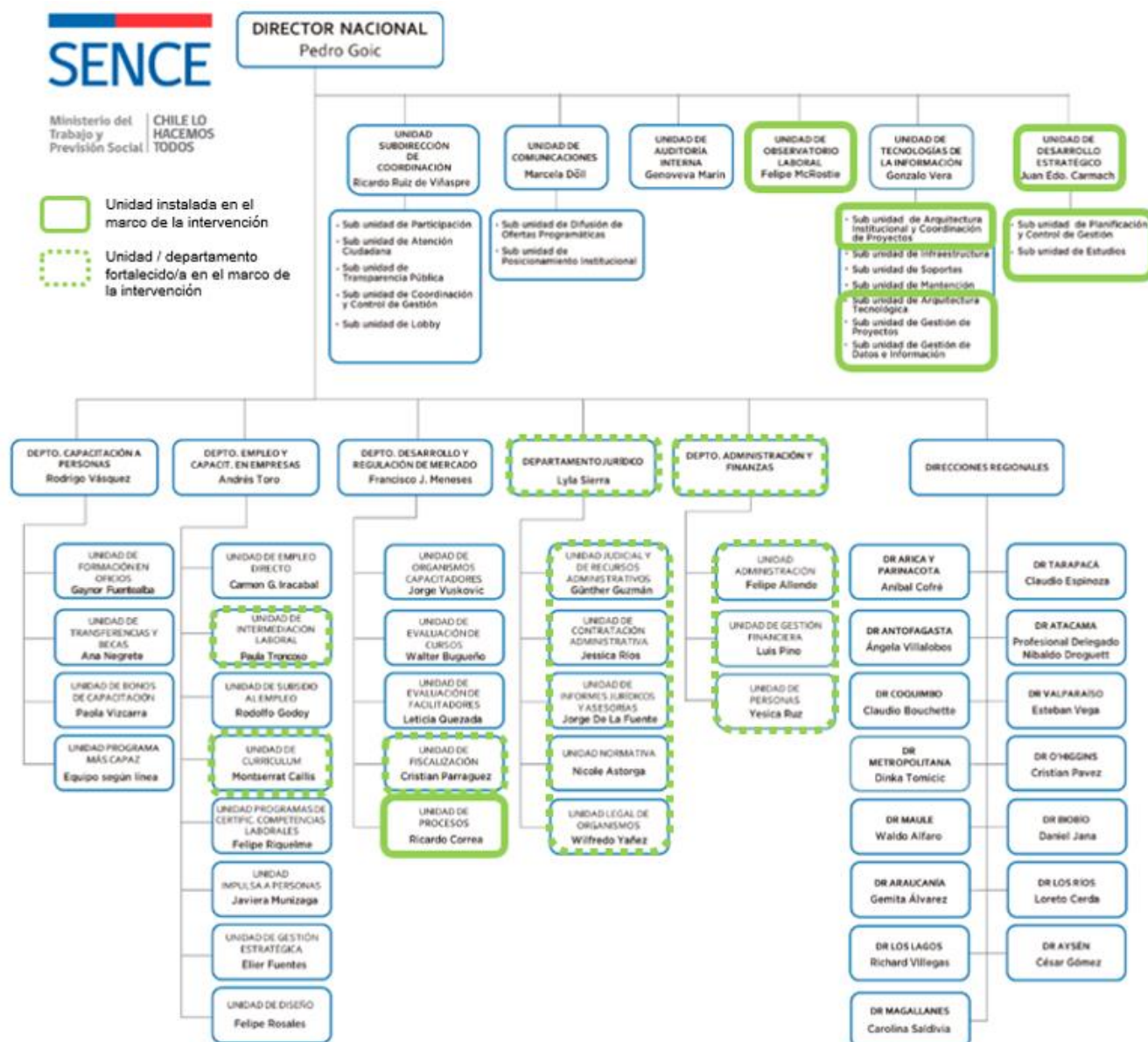
a. Aspectos generales de sostenibilidad

Sostenibilidad financiera. A lo largo de la ejecución del programa se tomaron acciones para lograr la implementación gradual de ciertos cambios, que se reflejaban en la asignación de recursos, ya sea como aporte local o como gasto directo de la institución, y en la transformación progresiva del organigrama del SENCE resultado de la implementación de nuevas unidades y subunidades diseñadas y piloteadas en el marco de la intervención y cuyo funcionamiento se empezó a financiar con recursos fiscales después del cierre del Programa. La figura 1 busca resaltar los distintos departamentos, unidades y subunidades que fueron instalados o fortalecidos en el marco de la intervención. Para el año 2018, el SENCE cuenta con una asignación presupuestaria de 235,682,324,000 CLP (US\$373,316,263) y cada uno de los departamentos instalados o fortalecidos por la intervención cuenta con el presupuesto necesario para asegurar la implementación sostenible de las mejoras que se financiaron en el programa:

- Dos unidades de rango estratégico fueron instaladas como resultado de la intervención: la unidad de Observatorio Laboral y la Unidad de Desarrollo Estratégico (UDE). Al cierre de la operación la primera cuenta con el personal y los recursos necesarios para realizar los análisis de brecha de capital humano planificados y supervisar la implementación de los observatorios laborales a nivel regional. Asimismo, la segunda cuenta con el personal y los recursos necesarios para asegurar la implementación de las herramientas de monitoreo y de control de gestión instalados en el marco del programa (cuadro de mando integral, encuestas de seguimiento laboral y de satisfacción, medición de aprendizajes, integración de bases de datos administrativas y automatización de indicadores de gestión). Cabe observar que la UDE cuenta con financiamiento regular desde 2014.
- Dos unidades de gestión de procesos y de gestión de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) fueron instaladas. Al cierre de la operación, la primera tiene el personal y los recursos necesarios para asegurar la sostenibilidad de las mejoras alcanzadas en la gestión y optimización de procesos. Para la gestión TIC, el SENCE direccionó recursos para la contratación de nuevos cargos estratégicos como son los cargos de Arquitecto Institucional, Coordinación y gestión de Proyectos TIC, y Gestión estratégica de datos y la normalización de bases de datos. Las subunidades se encuentran financiadas y funcionando. Adicionalmente, a lo largo de la ejecución del programa, el SENCE asignó recursos para la implementación del plan de Tecnología de la información (TI) 2015-2017. El presupuesto 2018 contempla recursos para el plan TI, que incluye normalización de bases de datos; el desarrollo de capacidades e instrumentos para el análisis de inteligencia de negocios (BI, producto 3.1); la consolidación de la plataforma de capacitación interna.
- Las unidades fortalecidas en el marco del programa cuentan con el personal y los recursos necesarios para asegurar la sostenibilidad de las mejoras. En el caso de la Unidad de Intermediación Laboral, el SENCE direccionó los recursos necesarios para asegurar la sostenibilidad del piloto en tres provincias y escalarlo a través de una política nacional de intermediación laboral. En el caso de la unidad de currículum, cabe observar que el principal logro de la intervención (el marco de cualificaciones entre SENCE y Chile

Valora) cuenta con los recursos necesarios para su implementación desde 2014. La unidad de fiscalización cuenta con los recursos necesarios para asegurar el funcionamiento de la matriz de fiscalización basada en riesgo y la instalación y mantenimiento del sistema informático de soporte. Los departamentos de Jurídica y Administración y Finanzas cuentan también con los recursos necesarios para asegurar la sostenibilidad de la optimización de procesos y la mantenimiento de los sistemas de soporte.

Figura 1: departamentos, unidades y subunidades que fueron instalados o fortalecidos en el marco de la intervención



Como se indicó en la sección anterior, los costos de sostenibilidad ascienden a un promedio de US\$36,174 anuales por los próximos 10 años y se refieren principalmente a la mantención de

licencias de softwares y compra de servidores para los productos de gestión estratégica, procesos y fiscalización desarrollados por el programa. Considerando lo anterior y el tamaño del presupuesto del SENCE, no existen riesgos financieros que estos costos de sostenibilidad no sean cubiertos.

Sostenibilidad técnica. A lo largo de la ejecución del programa se tomaron acciones para buscar tempranamente crear alianzas con actores claves del sistema, como por ejemplo los OTIC⁴¹, Ministerio de Educación, Chile Valora. Los productos y los resultados esperados de la operación mantienen estrecha relación con iniciativas recientes impulsadas a nivel país. Por ejemplo, los productos relacionados con el modelo de Círculo de Empleo (modelo de intermediación laboral, producto 1.2), los observatorios laborales (producto 2.2.), los instrumentos de diagnóstico de habilidades (producto 2.2.), se articulan con la agenda de intermediación laboral impulsada por el Gobierno con el apoyo del Banco⁴² y sirven de insumo clave para la elaboración de una Política Nacional de Intermediación Laboral. A su vez, la creación reciente de la Comisión Nacional de Productividad⁴³, constituye una importante oportunidad para dar sostenibilidad técnica a los productos de la operación, en particular aquellos que apuntan a una mayor calidad y pertinencia del sistema de capacitación. Cabe observar que los productos y resultados de la operación van en línea con las recomendaciones de la CNP de seguir reforzando la calidad y pertinencia de la oferta de capacitación a través de un mejor análisis de las competencias demandadas por los sectores productivos, un mejor monitoreo de los aprendizajes y resultados laborales de los beneficiarios, una mejor conexión entre la oferta de capacitación y la certificación de competencias y el fortalecimiento de los procesos de intermediación laboral.

Si bien existen importantes oportunidades para fortalecer la sostenibilidad técnica de la operación, existe también una serie de riesgos. En particular, la constante urgencia operativa puede limitar la implementación de cambios estratégicos, como por ejemplo la reasignación de funciones y de personal para desarrollar los rediseños propuestos. Asimismo, cambiar la cultura organizacional de decisiones centralizadas tanto en el nivel central como en el regional y de baja plasticidad en el hacer, constituye un desafío para la implementación de nuevos proyectos, de especial preocupación son los componentes del sistema de intermediación, que resultan como recomendaciones del piloto Círculo de Empleo. Para mitigar este riesgo, la operación entregó propuestas detalladas para la implementación y la gestión del cambio vinculada con los principales productos del préstamo, esto con el fin de orientar la toma de decisión futura con respecto a los principales cambios estratégicos necesarios para dar sostenibilidad técnica a los avances alcanzados.

Sostenibilidad política. Durante su ejecución, la operación contó con el respaldo clave de la dirección nacional del SENCE, autoridad convencida de que los cambios que ha promovido el Programa deben permanecer en el tiempo y seguir su desarrollo futuro. Sin embargo, el ciclo político y el cambio de gobierno, puede significar cambios en los lineamientos estratégicos y en las prioridades programáticas y organizacionales. Asimismo, posibles cambios en la disposición de los actores de los sistemas de capacitación e intermediación laboral que modifiquen su actual voluntad de coordinarse. Para mitigar estos posibles riesgos, el equipo técnico de la operación aseguró una amplia difusión de los resultados alcanzados con *stakeholders* claves a nivel nacional, tanto en el sector público como privado. Se socializaron los resultados en particular con

⁴¹ Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación.

⁴² En el marco de la operación CH-L1135, Programa de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral en Chile.

⁴³ También apoyada por el Banco en el marco de la Cooperación Técnica CH-T1179, Apoyo a la Comisión de Productividad de Chile para el Fortalecimiento del Sistema de Formación para el Trabajo Basado en Competencias.

la CNP, como canal fundamental para asegurar la sostenibilidad de los avances. Con respecto al sector privado, se presentaron los avances a las principales cámaras empresariales, mismas que fueron involucradas en la implementación de productos claves de la operación.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Dada su naturaleza, el presente programa no incluyó actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación estuvo clasificada como categoría “C” al momento del diseño. Por esta razón no se requirió implementar salvaguardas durante la implementación de la operación.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

El Banco jugó un rol activo en la implementación y monitoreo del Proyecto. Velando por el cumplimiento de los convenios, acuerdos y salvaguardias y dado que la provisión de una financiación oportuna de la contraparte estaba resuelta pues el ejecutor gastaba contra su presupuesto y luego rendía, el foco estuvo puesto en asegurar que las actividades que se realizaban fueran consistentes con los objetivos definidos. Esto permitió ajustarse a los cambios de contexto y redefinir actividades resguardando la calidad y el foco. Si bien el cambio de gobierno implicó ciertos ajustes en las prioridades del programa, el dialogo constante con las nuevas autoridades, la elaboración de una hoja de ruta consensuada y un mayor foco hacia la gestión del cambio permitió avanzar en las líneas claves de acción en forma consistente con el diseño original de la operación. Para ello hubo un equipo de apoyo dispuesto por la División de Mercados Laborales y Seguridad Social, que acompañó todo el Programa y que procuró disponer de las asistencias técnicas adecuadas que complementarían y potenciarían la sostenibilidad de los productos e instalación de procesos que se estaban generando. También aportó en este sentido un monitoreo permanente y constante y una relación fluida con la UEP y las contrapartes locales, apoyando tanto los aspectos técnico-metodológicos como administrativos y financieros, lo que fue complementado eficientemente por el equipo de profesionales de la Representación en Chile.

3.2 Desempeño del Prestatario

Dados los cambios de autoridades que se produjeron en la vida del Programa, que incluyó un cambio de gobierno, el desempeño inicial del prestatario tuvo dificultades de coordinación, lo que se vio reforzado por cambios en la UEP. Una vez instalado el nuevo equipo directivo en el SENCE la implementación del Programa se estableció como una prioridad estratégica y requirió una reorientación de la UEP hacia el uso intensivo de capacidades de gestión y coordinación para conseguir la instalación en el SENCE de los proyectos que se estaban desarrollando. Esto coincidió con que los nuevos profesionales a cargo tenían un mayor conocimiento del sistema en general y del SENCE en particular, además de redes de colaboración que comprometieron a la organización con los principales proyectos y generar los procesos de trabajo y las bases financieras e institucionales para su futura sostenibilidad. También tanto SENCE como la UEP mostraron una capacidad de coordinación alta con la contraparte en el BID, lo que permitió avanzar en desarrollo del plan de actividades en los plazos estipulados. Lo anterior permitió terminar con una ejecución fiduciaria adecuada y con cierre en el año presupuestado para la finalización del Programa.

Cuadro 4
Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectoriales	
Hallazgo # 1 El haber contado con un diseño de proyecto suficientemente dinámico y flexible permitió ajustarse a los cambios de entorno y nuevas prioridades (con motivo del cambio de administración en el país), sin entorpecer la ejecución del programa. Cabe señalar que se puso especial atención en que los ajustes de actividades que se realizaran no afectaran el logro de los resultados propuestos en el diseño original.	Recomendación # 1 Se sugiere que el diseño de los proyectos considere una adecuada flexibilidad que permita ajustarse a posibles cambios de entorno, a fin de no afectar la ejecución de los programas.
Hallazgo # 2 Realizar cambios sustantivos en una organización concentrada en la operación, requiere de estrategias de intervención que gradualmente, permitan impulsar los cambios que se quieren establecer, sin poner en riesgo sus compromisos de ejecución general, haciéndose cargo de la transformación de la cultura organizacional que sustenta dicha operación. Los cambios graduales deberían reflejarse en el cumplimiento de resultados intermedios.	<p>Recomendación # 2 Construir espacios controlados que permitan ir calibrando las estrategias e implementaciones de los cambios operativos y de cultura organizacional, que se requiere para sostener en el tiempo las innovaciones. Esto posibilita que el escalamiento cuente con la debida adhesión interna y un plan de ejecución que no ponga en riesgo la operación.</p> <p>Recomendación # 3 Asimismo, dada la naturaleza gradual del cambio organizacional, se recomienda monitorear y visibilizar los avances realizados a través de indicadores de resultados intermedios de progresos, que complementen los indicadores finales de resultados.</p>
Dimensión 2: organizativa y administrativa	
Hallazgo # 3 Los distintos diseños de mecanismos, herramientas y procesos generados en el marco de la operación, que apuntan a generar un cambio en la Institución, requieren gestión del cambio	Recomendación # 4 Promover la instalación de contrapartes activas dentro de la organización, para que desarrollen e impulsen la implementación de mejoras.
	Recomendación # 5 Impulsar paralelamente un plan de gestión del cambio que considere el acompañamiento a estas contrapartes y la socialización de las mejoras propuestas

apoyada desde la UEP y con contrapartes activas de parte la organización.	
Hallazgo # 4 Los perfiles técnicos de los profesionales de la UEP deben considerar - aparte de la formación académica- competencias en materias tales como: diseño y gestión de proyectos, articulación operativa, viabilización política institucional de las iniciativas y articulación con el entorno interno y externo a la organización.	Recomendación # 6 Es conveniente que en el perfil de los profesionales que compongan las UEP se especifique que deben contar tanto con habilidades técnicas, como de gestión de operaciones con acceso a los niveles de toma de decisión o que exista en la UEP una combinación de personal con experiencia técnica y experiencia en gestión de proyectos. Se requiere tener comunicación con stakeholders internos y externos para lograr implementación y apropiación de los proyectos, dentro y fuera de la institución.
Hallazgo # 5 Se requiere el involucramiento de las máximas autoridades ministeriales, en el seguimiento de un programa que aspira a modificar institucionalidad.	Recomendación # 7 Establecer mecanismos formales de seguimiento y monitoreo por parte de las autoridades políticas ministeriales, tales como directorios de proyectos, comités de seguimientos trimestrales, etc.
Dimensión 3: Relacionada con procesos y actores públicos	
Hallazgo # 6 Se dieron retrasos intermedios en plan de actividades, por cambios de administración en MTPS, como en SENCE (cinco ministros (as) y tres directores).	Recomendación # 9 Mantener un proceso de apoyo permanente desde BID y la UEP, para renovar el compromiso con el Proyecto y viabilizar el plan de trabajo general, adecuando los contenidos específicos de acuerdo a las orientaciones de cada gestión.
Dimensión 4: Fiduciarias	

<p>Hallazgo # 7 Se dieron atrasos en los procesos de licitación y compra y en la gestión administrativa de los proyectos debido a desconocimiento de la operatoria interna y descoordinaciones con los departamentos de administración y finanzas (DAF) y jurídico (DJ).</p>	<p>Recomendación # 10 En el caso de Chile, en donde se utilizaron el Sistema Nacional de Compras (ChileCompra) y los Sistemas Nacionales de Gestión Financiera Pública - aprobado oportunamente por el Directorio del Banco-, es fundamental mantener una estrecha coordinación y colaboración con los distintos departamentos y unidades que intervienen en los procesos de compra, contratación y pago. En particular se precisa articular un proceso de trabajo con el DAF y DJ.</p> <p>Recomendación # 11 Es importante conocer los mecanismos y normas que regulan los procesos administrativos relevantes para el programa y establecer relaciones fluidas de trabajo con las unidades u organismos de auditoría interna y externa, coordinando asimismo el desarrollo de las gestiones administrativas con el DAF.</p>
<p>Hallazgo # 8 Los procesos de compra deben incorporar gestión de proveedores, para asegurar ofertas que cumplan con los estándares de calidad requeridos, y así evitar demoras en las licitaciones por presentación de oferentes no calificados.</p>	<p>Recomendación # 12 Se requiere hacer gestión de proveedores. entendida como procesos de información abiertos que permitan a los potenciales oferentes conocer los objetivos de los proyectos a contratar y así evitar demoras en los procesos de compra por presentación de oferentes no calificados, incentivando la presentación competitiva de oferentes especialistas en las materias de los proyectos a contratar.</p>
<p>Hallazgos # 9 Cuando los sistemas de registro y seguimiento del BID y la organización intervenida (financiero y de actividades) no guardan relación entre sí (ie. falta de vinculación financiera de los reportes contables a las matrices de resultados y productos), dificulta el seguimiento del cumplimiento del programa y produce inconsistencias y descoordinaciones, en la información producida.</p>	<p>Recomendación # 13 La UEP debe trabajar en establecer los puentes operativos, que permita que la información sea consistente para ambas partes y evite tediosas operaciones de conversión de la información de un formato a otro. Adicionalmente, podrían trabajarse las aperturas contables por componente con la misma lógica que las matrices de resultados (metodología PM4R) para poder producir la información directamente.</p>