

PÚBLICO

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**CHILE**

**FORMANDO HABILIDADES PARA LA PRODUCTIVIDAD DE MANERA SOSTENIBLE**

**(CH-T1152)**

**DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

# FORMANDO HABILIDADES PARA LA PRODUCTIVIDAD DE MANERA SOSTENIBLE

CH-T1152

## CERTIFICACIÓN

9/17/14

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF), de conformidad con la comunicación de fecha 13 de junio de 2014 suscrita por Goro Mutsuura (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$450.000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera  
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

9/17/14

Fecha

## APROBACIÓN

Aprobado:

\_\_\_\_\_  
Hector Salazar  
Gerente de Sector  
Sector Social  
SCL/SCL

9/19/14

Fecha

Vo. Bo. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Carmen Pagés  
Jefa, SCL/LMK

9/19/14

Fecha

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Datos básicos del proyecto:

▪ País/Región:	CH/CSC
▪ Nombre de la CT:	Formando habilidades para la productividad de manera sostenible
▪ Número de CT:	CH-T1152
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Graciana Rucci, jefa de equipo (SCL/LMK); Claudia Piras (SCL/GDI); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Betina Hennig (LEG/SGO)
▪ Tipo:	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Referencia a la solicitud:	Ver anexos
▪ Fecha Autorización del Abstracto de CT:	13 de junio de 2014
▪ Beneficiario:	República de Chile, por medio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	BID, Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). Graciana Rucci (gracianar@iadb.org)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Fondo Social (ORC/SOF)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$450.000
▪ Contrapartida Local:	0
▪ Período de ejecución:	36 meses
▪ Periodo de desembolso:	40 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	15 de septiembre de 2014
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales, locales e internacionales.
▪ Unidad de Preparación:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la igualdad y la productividad.

### II. Objetivo y justificación

- 2.1 **Justificación:** Luego del importante crecimiento económico que Chile logró en los últimos 20 años, actualmente el país muestra señales de desaceleración o estancamiento en algunos indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, el crecimiento de la productividad se ha rezagado (Pagés, 2010); la desigualdad continúa siendo alta (en el período 1990-2011, el coeficiente de GINI ha variado entre 0,58 y 0,54); los retornos laborales siguen siendo marcadamente menores para los menos educados, jóvenes y mujeres; y, se redujo la tasa de reducción de la pobreza (mientras que durante los 1990s esta se redujo en más de 18 puntos porcentuales, en los 2000s se redujo sólo en 5 puntos porcentuales). Esta caída en el crecimiento estaría asociada a un cambio en productividad y no a la acumulación de los factores productivos (Pagés, 2010; Beyer y Vergara, 2002; Gallego y Loayza, 2002; Corbo y Tessada, 2002; Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel, 2006).
- 2.2 Entre los principales factores asociados a cambios en productividad se encuentran aquellos relacionados con la **cantidad** y **calidad** del capital humano (Lucas, 1988; Hanushek y Wöbmann, 2007) y aquellos vinculados con la **institucionalidad** (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005; North, 1990). La fuerza laboral presenta un déficit no menor en las habilidades requeridas en el mercado laboral. Si bien en cuanto a la **cantidad** de capital humano, Chile ha alcanzado, en los últimos 20 años, mejoras significativas (actualmente 97% de la población entre 6 y 17 años está matriculada

en educación primaria o secundaria y 42% de la población entre 18 y 24 años está registrada en educación terciaria); en lo que respecta a la **calidad** del capital humano, la situación es diferente. Persisten problemas de calidad y pertinencia de la formación que se manifiesta en un relativamente bajo stock de habilidades por parte de la fuerza de trabajo. Tomando como indicador de calidad de la educación al puntaje de la prueba PISA, Chile se ubicó en 2012 en el puesto 36 de los 44 países participantes en la prueba de resolución creativa de problemas, siendo el país con peor rendimiento entre los países de OECD. Paralelamente, un 44% de la población adulta (15-65) en Chile se encuentra en situación de analfabetismo funcional en textos, 42% en documentos y 51% en el área cuantitativa (2013); y a pesar del crecimiento económico, no se registran avances significantes respecto a dicha medición en 1998. Estas falencias no se subsanan con capacitación una vez salidos del sistema educativo formal, y un 70% de las empresas dicen tener dificultades para encontrar trabajadores con las habilidades que el sector productivo requiere (Bassi et al., 2012). Como señalan Bassi y Urzúa (2010), revertir esta situación requiere de reformas en las distintas instancias educativas.

- 2.3 Con el objetivo de incidir en mejoras tanto a nivel institucional y de gestión como estratégicas y programáticas que contribuyan a contar con una fuerza laboral bien formada, de manera de contribuir a la empleabilidad y a la productividad, en 2012 el gobierno de Chile solicitó que el Banco lo apoye a través de su conocimiento y experiencia en el sector. Así se aprobó el préstamo CH-L1064 de “Apoyo a la Efectividad del Servicio Nacional de Empleo (SENCE)” que representa el primer programa del Banco que contribuye con el desarrollo de políticas activas laborales sofisticadas y específicas a nivel estratégico y de ejecución, simultáneamente. En particular, el préstamo CH-L1064 tiene como objetivo apoyar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS) y en particular del SENCE para mejorar la cobertura y efectividad de los servicios de capacitación e intermediación en la órbita del SENCE por medio de acciones en tres componentes principales: (i) apoyo a la mejora de las capacidades de rectoría y regulación en ámbito de la capacitación e intermediación laboral; (ii) apoyo a la mejora de la calidad y pertinencia de los programas de capacitación del SENCE; y, (iii) apoyo a la mejora administrativa del SENCE. A continuación se discuten las actividades relacionadas a los componentes (1 y 2) que se vincularán con la presente CT.
- 2.4 Entre otras, las acciones del primer componente del Programa CH-L1064 a financiar son:<sup>1</sup> (i) 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 (ii) diseño de procesos y metodologías de impacto e instalación de una unidad organizacional a cargo de evaluación en el MTPS. De acuerdo a lo planificado, se viene realizando un evaluación de impacto experimental del programa de capacitación “Formación para el Trabajo” (FOTRAB, anteriormente llamado “Programa de Capacitación en Oficios”). Bajo este componente, se plantea además financiar el rediseño y posterior evaluación de impacto experimental del programa de “Formación en Puestos de Trabajo”.
- 2.5 Entre las acciones del segundo componente del Programa CH-L1064 se incluye financiar: (i) el rediseño e implementación de instrumentos para selección de beneficiarios, incluyendo la revisión de los existentes e identificación de barreras a la participación; (ii) reingeniería de procesos y métodos de trabajo para garantizar que los sectores productivos lideren la identificación de necesidades de competencias y habilidades, tal que los cursos se vinculan a posibilidades reales de empleo, y desarrollo de metodologías para definir sectores priorizados por la política pública; (iii) diseño e instalación de un modelo de gestión de la calidad de la provisión de capacitación y del

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle, consultar el documento de [Propuesta de Préstamo](#).

ciclo integral de cursos -incluyendo su ficha descriptiva; y (iv) medición de la calidad de cursos y sus contenidos, realización de evaluaciones de diferentes resultados de programas, y ajustes a partir de ellos.

- 2.6 La selección de beneficiarios y la identificación de necesidades de la fuerza laboral constituyen aspectos clave para la asignación y efectividad de una intervención. Desde el punto de vista de las personas potencialmente elegibles de servicios del SENCE, resulta fundamental que el servicio cuente con metodologías y procesos institucionalizados para la selección, focalización y luego asignación de personas a la mejor intervención, ya sea de intermediación (información, orientación) y/o de capacitación (básica cognitiva o no cognitiva, técnica) para un mejor desempeño laboral. Asimismo, es también clave para la asignación presupuestaria, el diseño de modalidades e intervenciones, y el monitoreo y seguimiento de resultados. El programa viene trabajando en desarrollar e instalar capacidad técnica y humana en esta dirección. En esta línea se busca articular intervenciones con el sector educación, en caso se identifiquen brechas educacionales, y/o con intervenciones de intermediación laboral si se detectan problemas de información y orientación, más que de formación.
- 2.7 Asimismo, el programa reconoce la importancia de trabajar con sectores productivos. Por un lado, es crucial identificar los sectores que están en crecimiento y/o con proyecciones de crecer, para priorizar y garantizar que las áreas y oficios de capacitación que se subsidien tengan demanda. Por otra parte, la participación del sector productivo es clave para que la relevancia del contenido y modalidad de la capacitación que se brinde sea la adecuada para lograr un mejor desempeño de los capacitados. Durante 2014, con apoyo de una firma internacional se está avanzando en el relevamiento de los actores claves y cuellos de botella existentes para desarrollar opciones de consejos sectoriales o a partir de ese tipo de modelo, funciones clave que contribuyan a propuestas más pertinentes de vinculación entre sectores productivos y el estado de forma de cubrirse funciones primordiales para un mejor funcionamiento del sistema en términos de pertinencia de sus acciones. En esta misma línea, el programa busca también fortalecer el vínculo del SENCE y los proveedores de capacitación con las empresas y asociaciones sectoriales, desarrollando procesos y metodologías que sistematicen y garanticen dicha relación, e instaurando mecanismos de acreditación y seguimiento a los proveedores. Paralelamente, el programa prevé evaluar opciones de certificación de la capacitación laboral para asegurar la apropiación por la persona beneficiaria de dicha formación y también financiar la evaluación de resultados de una reorientación de recursos públicos hacia intervenciones que atienden grupos vulnerables.
- 2.8 En el marco de coordinación y continuación de actividades de capacitación e intermediación laboral del Banco con la nueva administración del MTPS y en particular con SENCE de Chile, se profundiza la necesidad de que el Banco brinde ulterior apoyo técnico y analítico para una adecuada planificación, puesta en marcha y supervisión de actividades y productos planificados en el programa de préstamo CH-L1064. En tal sentido, las características del programa plantean importantes desafíos durante la ejecución e implica la necesidad de una supervisión técnica, analítica y operativa ambiciosa y minuciosa, que debe combinar conocimiento y experiencia no solamente en temas sectoriales sino también transversales como son aspectos institucionales y de gestión. Las actividades planteadas en esta cooperación técnica se realizarán dentro del marco de esta operación y consistirán básicamente en apoyo a la supervisión en actividades técnicas y analíticas que respondan a las necesidades de la actual administración, de forma tal de poder desarrollar el programa de préstamo en tiempo y forma apropiada.

- 2.9 **Objetivo:** Esta cooperación técnica busca apoyar la supervisión técnica, analítica y operativa de actividades y productos planificados en el préstamo CH-L1064. Y en particular, financiar la contratación de consultores (al menos uno local en Chile y uno internacional) que apoyen al equipo del préstamo CH-L1064 en la ejecución y supervisión del mismo, en particular en las actividades técnicas sectoriales, de evaluaciones de resultados y de impacto, y de investigación relacionadas con la operación existente que se mencionan anteriormente. Además deberán apoyar en las actividades técnicas y de investigación de los nuevos temas demandados por la actual administración pública en Chile para garantizar una correcta articulación con el programa actual en ejecución.

### **III. Descripción de actividades**

Durante los próximos 3 años, en el marco de CH-L1064 con la nueva Administración, se planean realizar, entre otras, las siguientes actividades que requieren el apoyo específico y diferencial de supervisión financiado por esta CT:

#### **Actividades vinculadas principalmente a análisis y diseños:**

- (i) Colaboración en el diseño de nuevas intervenciones y rediseño de intervenciones existentes; estudios de mecanismos/intervenciones de capacitación actualmente vigentes y pilotos de nuevas intervenciones (o intervenciones rediseñadas), y apoyo al diseño de evaluaciones de implementación y resultados. Dentro de estas intervenciones se incluye la opción de integración con servicios de intermediación laboral y Formación en Puestos de Trabajo.
- (ii) Análisis y propuesta de factibilidad de articulación entre los sectores educación y trabajo. Estudio para evaluar articulación de formación para fuerza laboral con nivelación de conocimientos básicos o con brechas considerables de habilidades.
- (iii) Generación de evidencia cuantitativa sobre la calidad de los proveedores de capacitación en términos de calidad de enseñanza, gestión, efectividad en la colocación de sus egresados, y salarios conseguidos por estos, en el marco de desarrollo de mecanismos y procesos que permitan un mejor monitoreo del mercado de capacitación.
- (iv) Relevamiento y desarrollo de propuestas sobre herramientas para medición de aprendizaje.

#### **Actividades principalmente relacionadas con evaluaciones**

- (v) Diseño de intervención y evaluación, piloto de instrumento y evaluación de impacto de certificación sobre salarios, probabilidad de conseguir empleo y otros resultados laborales.
- (vi) Colaboración con la evaluación de impacto de FOTRAB. En particular en el ajustes del diseño de la evaluación, levantamiento de seguimiento a personas y proveedores, mecanismos de incentivos, evaluación de impacto de corto y mediano plazo.
- (vii) Evaluación y rediseño de mecanismos de focalización y selección de beneficiarios.

- (viii) Colaboración en el rediseño de la intervención del programa puestos de trabajo y diseño de su evaluación.

Matriz de Resultados											
Indicadores de resultado	Unidad	Línea de base		Año 1		Año 2		Año 3		Fecha esperada de termino	Fuente de informació
		Valor	Año	Planeado	Actual	Planeado	Actual	Planeado	Actual		
# talleres de resultados de línea de base y seguimiento	# de talleres	0	2014	1		0		0		Noviembre 2015	Evaluación de impacto FOTRAB
# de Notas de discusión/Minutas de análisis cuantitativos sobre temas técnicos	# de notas técnicas	0	2014	0		1		2		Septiembre 2017	NT de LMK
# de veces que el gobierno utiliza recomendaciones de productos apoyados con esta TC	# de veces	0	2014	0		1		2		Septiembre 2017	Informes MTPS
# de herramientas de diagnóstico realizadas	# de herramientas	0	2014	0		1		2		Septiembre 2017	Informes de LMK

#### IV. Presupuesto

##### Presupuesto indicativo (en miles de US\$)

Actividad / Componente	Descripción	Financiamiento BID	Aporte local (en especie)	Total
Actividades i - viii	Contratación de consultores (senior/junior) internacionales	150	0	150
	Contratación de consultor (junior) local en Chile	130	0	130
	Asesoramiento y taller con expertos	40	0	40
	Comunicación y diseminación	30	0	30
	Desarrollo de minutas, notas de política pública y discusión	60	0	60
Imprevistos		40	0	40
<b>Total:</b>		<b>450</b>	<b>0</b>	<b>450</b>

#### V. Agencia ejecutora y estructura de la ejecución

- 5.1 El BID ejecutará la CT a través de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). Los especialistas de LMK trabajarán en colaboración continua con los funcionarios y técnicos del Servicio Nacional de Empleo, así como con los consultores responsables. El Gobierno ha solicitado la CT, y la ejecución de la misma por parte del Banco.
- 5.2 **Adquisiciones.** Para la selección de consultores individuales regirán los procedimientos de Recursos Humanos (AM-650). En el caso de contratos distintos a consultoría, los procedimientos y la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-20).

5.3 **Excepciones a las políticas del Banco.** Ninguna.

**VI. Riesgos del proyecto y temas a resolver**

6.1 Dadas las medidas presidenciales comprometidas por el actual gobierno (2014-2018) en el ámbito de la capacitación laboral, la necesidad de acceder a datos administrativos para poder realizar los análisis pertinentes para el apoyo al MTPS, y la importancia de crear espacios institucionales para el diálogo entre el sector público (Ministerios de Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Hacienda) y el sector privado que permitan concretar los cambios de mediano plazo necesarios para que el SENCE mejore la cobertura y efectividad, se identifican dos riesgos principales: (i) la articulación del programa CH-L1064 con las directrices de gobierno; (ii) la coordinación entre los interlocutores relevantes. Para mitigar dichos riesgos, se planea: (i) promover, mantener y consolidar el diálogo con todas las instancias relevantes, realizando regularmente misiones, videoconferencias, análisis específicos y talleres de experiencias con expertos; y (ii) fortalecer el equipo de trabajo que incluya consultores con experiencia y conocimiento del país.

**VII. Clasificación de medioambiente y social (ESG)**

7.1 Dada su naturaleza, no se estima que el presente programa genere un impacto ambiental y/o social negativo significativo. Esta operación está clasificada como categoría "C". Ver salvaguardias en [38821909](#).

**Anexos**

- Solicitud del cliente [38946337 y 38946334](#)
- Términos de Referencia [38977478](#)
- Plan de adquisiciones [38976645](#)
- Bibliografía [38976647](#)