

## **Nota Técnica N° 5 / Mayo de 2009**

### **Caracterización socioeconómica de beneficiarios del Programa Mejor Trabajo.**

#### **1. Presentación**

En el presente documento se sintetiza los resultados generales y específicos del Estudio “Caracterización socioeconómica de beneficiarios/as del Programa Mejor Trabajo, Región de Atacama”, contratado por el SENCE, y ejecutado el primer cuatrimestre del año 2009 por la empresa consultora Transcorp Ltda.

#### **2. Antecedentes**

El Programa de Inversión en la Comunidad, modalidad “Mejor Trabajo” es un tipo de programa de empleo directo (dependiente), cuyo ámbito de intervención se orienta a trabajadores desempleados con calidad de jefes de hogar y que vivan preferentemente en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superiores al promedio del desempleo nacional.

Su objetivo es favorecer el financiamiento de obras o acciones en el ámbito local, mediante proyectos intensivos en mano de obra contratada, y que generen un claro aporte al desarrollo de competencias, capacidades y habilidades en el empleo.

La oferta del Programa apunta a proveer de trabajo temporal a jefes y jefas de hogar desempleados, con riesgo de exclusión, a través de su desempeño en labores de tipo social y comunitario. El trabajo que desempeñen los beneficiarios/as del Programa debe ir en directo provecho de la comunidad, y en

ningún caso de personas naturales o empresas privadas.

Las prestaciones que recibe el/la beneficiario/a consisten básicamente en **Asignación de un puesto de trabajo formal**, acorde a sus competencias, habilidades e intereses; **Apresto laboral y posibilidades de acceder a capacitación en un oficio específico**, acorde con las necesidades del mercado laboral; **Incorporación a una red integral de apoyo** que facilite su proceso de **intermediación laboral**.

Para la ejecución del Programa Mejor Trabajo, el SENCE llama a licitación pública a corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, a fin de seleccionarlas para una posterior adjudicación de grupos de beneficiarios. La funciones del ejecutor son a) Contratación del beneficiario; b) Diagnóstico; c) Capacitación; d) Intermediación Laboral.

La selección de las comunas a intervenir por el Programa responde a criterios objetivos, basados en las tasas de desocupación y niveles de ingreso promedio de su población. Para ello se dispone de información oficial de empleo generada por el INE, así como los datos de la encuesta CASEN. Sobre la base de esa información se define las comunas en situación de vulnerabilidad en materia de empleo donde debiera implementarse el Programa.

A partir de los datos oficiales y en el contexto de una intervención orientada a paliar el desempleo, interesa verificar la hipótesis según la cual un programa de

empleo directo, de las características del Programa Mejor Trabajo, es eficiente en lograr una disminución de la desocupación en aquellas comunas identificadas con las mayores tasas de desocupación, mismas que son beneficiarias potenciales del Programa.

Al respecto se debe mencionar que se aprecia una gran dispersión en la disminución de la tasa de desocupación registrada de un año para otro en estas comunas. A modo de ejemplo, Illapel, Rengo, Cauquenes, Victoria, La Unión, y en menor grado San Carlos, reducen entre 6 y 10 puntos porcentuales la desocupación. Resultados mucho menos significativos obtienen Vallenar y Padre Las Casas que oscilan entre 0 y 1.2 puntos de disminución.

Interesante resulta observar que, por el contrario, las comunas de Penco y Tomé aumentan casi dos puntos su tasa de desocupación, hecho que podría contradecir la hipótesis planteada. Sin duda que ello resulta materia de otro estudio, el cual requeriría explorar otro tipo de factores y coyunturas que den cuenta de estas cifras.

El estudio propuesto en esta ocasión tiene como propósito proveer a SENCE de información relativa a un análisis individual del/la beneficiario/a respecto de sus características y condiciones para permanecer o egresar del Programa Mejor Trabajo, de acuerdo a los requisitos de éste.

Considerando que este Estudio pretende contar con un diagnóstico amplio, recurriendo en una primera instancia a fuentes de información secundaria además de la base de datos del Programa Mejor Trabajo, se dispone de tres criterios centrales para orientar la investigación: monto total de ingresos percibidos por el grupo familiar el mes anterior; tiempo que lleva

desempleado/a; tiempo de permanencia en el Programa.

### 3. El Estudio

#### 3.1. Problema de investigación

Empíricamente se ha detectado que en forma recurrente los/as beneficiarios/as del Programa Mejor Trabajo muestran señales de haberse institucionalizado. Ello se evidencia en su larga permanencia en el Programa en sucesivos llamados, y en la no obtención de un puesto de trabajo. Existe preocupación en los directivos de SENCE por lograr a cabalidad el objetivo de mejorar la inserción laboral de los/as beneficiarios en un tiempo razonable, planteándose que la información proporcionada por una investigación como la presente, permitiría fundamentar la aplicación de diferentes medidas orientadas a mejorar la relación costo-efectividad del Programa, y eventualmente, rebajar los cupos.

#### 3.2. Reflexiones en torno al propósito de la investigación.

A partir de distintas observaciones registradas en la ejecución del Programa en la Región de Atacama, para SENCE hace pleno sentido indagar si las aspiraciones de los/as beneficiarios/as son congruentes con un programa de esta naturaleza, y si éste tiene o no el potencial de mejorar efectivamente la empleabilidad y, específicamente, la inserción laboral.

Por otra parte, interesa determinar si los resultados del plan de intermediación laboral realizado por los organismos ejecutores son eficaces, dado que los beneficiarios tienden a eternizarse en el Programa, y aparentemente las instituciones se esfuerzan más por mantener a los beneficiarios, que de generar condiciones para su egreso del

Programa y su acceso a un empleo estable.

Habiéndose detectado que una cantidad significativa de beneficiarios/as lleva más de cuatro años de permanencia en distintos programas de empleo de emergencia, se constata que no existen antecedentes precisos que permitan determinar la condición socio económica de los beneficiarios/as, a objeto de identificar posibles casos que debieran egresar, o a mejor resolver por parte de SENCE para un proceso focalizado de intermediación laboral.

A juicio de los operadores, la implementación adecuada de este Programa de Empleo debe dar cuenta de una administración eficiente, que permita la disminución gradual de focos de conflictos de interés, y facilite la integración laboral de los trabajadores a puestos laborales más permanentes en el sector privado, lo que bajo la modalidad actual de ejecución no permite dar cumplimiento.

### **3.3. Objetivos del Estudio**

- Implementar un estudio individualizado de caracterización socioeconómica al 100% de los beneficiarios del Programa, ejecutado en la Región de Atacama.
- Determinar las condiciones que faciliten la inserción laboral de los beneficiarios a través de un proceso de intermediación laboral acotado a sus características.
- Identificar condiciones socioeconómicas de los beneficiarios que den cuenta de la existencia o no de recepción de dobles beneficios económicos y/o incumplimiento de condiciones de permanencia en el Programa.
- Evaluar factibilidad de derivación a programas que entreguen soluciones más permanentes.
- Proponer un marco referencial óptimo del Programa que apoye el egreso del beneficiario/a.

## **4. Alcances del Proyecto**

Para lograr la caracterización pormenorizada, el presente estudio realizará verificación tipo auditoría de la información disponible del beneficiario/a, posible de recabar en diversas instituciones públicas y privadas, y adicionalmente en la base de datos del Programa y mediante encuestaje en terreno, situando el trabajo de campo en la Región de Atacama.

## **5. Principales Hallazgos del Estudio**

### **5.1. Caracterización cuantitativa al universo de participantes del PMT Región de Atacama**

El total regional de beneficiarios/os entrevistados ascendió a 916 personas. La distribución por comunas evidencia la concentración del PMT en las comunas de Huasco y Vallenar con un 20.5% y 66.7% respectivamente, siendo mujeres el 90% y hombres un 10%.

El 70.2% declara tener ficha de protección social y el 20% declara no tenerla, sin embargo la cifra es de validez relativa dado que cuando se les consulta por los puntajes obtenidos en dicha ficha enuncian indistintamente rangos de la CAS y de la actual ficha de protección social. El análisis de esta situación arroja que un 61.4% se encuentra en condición de no actualización de la ficha. Por tanto se puede contar un 37.7% de los entrevistados que declaran tener Ficha de Protección Social y no con CAS. Cabe señalar que el requisito de tener al día la FPS para todos los beneficiarios/as ingresados se establece en las bases de licitación del Programa.

Un 51.3% declara estar soltero/a y el 17% declara estar casado/a.

Un 45.4% declara tener enseñanza media completa, 16.1% declara tener media incompleta, 16.5% declara tener

básica completa y el 14% básica incompleta. Conforme a esto el 60% de los/as beneficiarios/as PMT Atacama debiera estar insertos en un programa de nivelación de estudios.

El 13.5% cuenta con una persona discapacitada en su grupo familiar, el 32.1% cuenta con a lo menos un miembro de la familia con enfermedad crónica, el 58% de los entrevistados no tiene miembros crónicos o discapacitados en su grupo familiar. Esta pregunta se diseñó para la determinación de vulnerabilidad del hogar en virtud de los costos de tratamiento y/o acceso a tratamiento que tienen estas afecciones y sus crisis.

El 50% de los beneficiarios/as declaran haber realizado el apresto laboral con alguna de las ONG adjudicatarias. En tanto el 26.4% declaran no haberlo realizado, situación irregular en la normativa del Programa, toda vez que el apresto es una obligación de la ONG para con los beneficiarios, lo que debiera ser supervisado por SENCE.

El 26.8% declara que la capacitación le ha servido para el trabajo que actualmente desarrollan, el 15.4% declara que no les ha servido, y un 56% no responde o no sabe si le ha servido.

El 74.8% de los beneficiarios del PMT Atacama entrevistados declara que si el egreso fuera hoy trabajaría en forma independiente. Concluyéndose que estos beneficiarios hoy podrían estar insertos en un programa de financiamiento de microemprendimiento en lugar de estar en el PMT.

El 24% de los 916 entrevistados declara haber buscado trabajo durante los últimos 12 meses. El 74% declara no haberlo hecho, y el 2.62% no sabe o no responde. El alto porcentaje de beneficiarios que no han buscado trabajo evidencia la creencia en que el Programa

es un trabajo estable y no un empleo temporal de emergencia.

Un 44% declara residir en vivienda propia, el 36% de allegado, el 7.4% en una vivienda cedida, el 8.7% arrienda y el 2.18% vive en una toma. Esta pregunta se realizó para dar evidencia de la vulnerabilidad del beneficiario y su grupo familiar.

El 90.5% de los beneficiarios/as reside en viviendas que tienen acceso a todos los servicios básicos, el 2.6% sólo accede a alcantarillado y agua potable, y el 1.8% sólo accede a luz eléctrica.

## 5.2. Marco referencial óptimo del PMT

A partir de la caracterización anterior, la consultora evaluó la pertinencia y focalización del Programa, identificando acciones inconexas o poco efectivas en la lógica costo-beneficio.

En cuanto al objetivo declarado del Programa: "**favorecer el financiamiento de obras o acciones en el ámbito local, mediante proyectos intensivos en mano de obra contratada, y que generen un claro aporte al desarrollo de competencias, capacidades y habilidades en el empleo**", la consultora estima que hoy en día la acción inconexa entre el objetivo del Programa y su ejecución, hace necesario que el Programa defina operacionalmente los tres conceptos, para determinar el punto exacto en el cual el PMT atiende el desarrollo de competencias de sus beneficiarios.

La consultora propone que para llegar a determinar con certeza el cumplimiento del objetivo programático, sería preciso que el PMT incluyese en las bases de licitación, a efectuar en la etapa inicial, un **Diagnóstico de Habilidades, Intereses y Competencias** a cada beneficiario. Con esa medida SENCE podría asegurarse que el aporte del PMT

al desarrollo de competencias de empleabilidad no quede al arbitrio interpretativo de la ONG, o del profesional que de momento esté coordinando el Programa.

En lo relacionado con “favorecer el financiamiento de obras o acciones en el ámbito local mediante proyectos intensivos en mano de obra”, los consultores estiman conveniente definir la forma en que la ejecución del Programa atiende a dicho objetivo, toda vez que, por ejemplo, hoy los trabajadores están habitualmente cumpliendo funciones de Auxiliar de Aseo en escuelas y liceos públicos. Al respecto la opinión de Transcorp es que el Estado financia al Estado en una función genérica que dichos establecimientos debieran atender como parte de su gestión administrativa básica.

Los resultados del Diagnóstico debiesen diferenciar tres ámbitos: A) Posibilidad de inserción acorde a la experiencia laboral; B) Preferencia de capacitación; C) Capacitaciones efectuadas.

Respecto del ámbito B) se sugiere realizar un análisis pormenorizado de las líneas de empleabilidad de la empresa pública y privada emanada de la Agencia Regional de Desarrollo y del propio SENCE en consulta directa a las empresas que van solicitando código para sus cursos de capacitación. De este modo aprovechando el vínculo establecido con dichas empresas se les puede regular sus prospecciones de contratación a corto y mediano plazo, y desde allí construir las líneas de capacitación. Así se abarcarían todos los ámbitos productivos de la Región, situación prospectiva que serviría a su vez de insumo para la revisión de la Estrategia de Desarrollo Regional.

En cuanto a lo declarado por el Programa “la oferta del PMT apunta a proveer de trabajo temporal”, se

evidencia la relatividad de ello por cuanto el PMT se ha renovado desde agosto de 2006 a la fecha con contratos cada tres o cuatro meses, renovables, por lo cual un beneficiario bien podría estar desde el año 2006 a la fecha dentro de este “programa de trabajo temporal”.

En el caso del presente Estudio, se verificó que las personas no sólo permanecen años en el Programa sino que el 48.5% está en el programa de emergencia desde antes del 2006. Y un 0.2% desde el año 1978. Estos trabajadores no sólo llevan 31 años como clientes del Estado para un programa temporal de empleo, sino que además hoy rotan en las ONG ejecutoras para mantener su permanencia en el PMT, hecho que se ha institucionalizado desde el SENCE toda vez que solicita rotación de instituciones por paquete de beneficiarios para cumplir con la normativa de temporalidad exigida en la génesis del Programa, dando como resultado una acción inconexa entre el objetivo del Programa y la ejecución operativa del mismo.

Ello sumado al hecho que el 79.2% de los beneficiarios PMT ingresaron al Programa antes del 2006, indica la necesidad de evaluar, a través de instrumentos específicos, las posibilidades de egreso de cada beneficiario, en virtud del análisis de la Matriz de Información Relevante y las competencias adquiridas por los beneficiarios/as en las capacitaciones entregadas por el Programa (se debiera verificar la generación de competencias a partir de la capacitación realizada).

En cuanto a la verificación de la calidad de **Jefatura de Hogar**, actualmente es incierta, y la incertidumbre está institucionalizada desde SENCE, en virtud que el Programa solicita a la ONG una “declaración jurada” que “acredita” la jefatura de hogar. Sin embargo, la calidad efectiva de esta condición no es

respaldada por un instrumento o medio verificador público como la Ficha de Protección Social que esté a la vista de la ONG y del SENCE.

Por su parte, el carácter temporal del objetivo del Programa no es reconocido conscientemente por los beneficiarios, toda vez que su accionar respecto de la búsqueda de empleo delata que ellos perciben el programa como un empleo formal y estable. El 84% en promedio declara que no ha buscado trabajo en los últimos 12 meses.

Dentro de las estrategias de mejoramiento al Marco Referencial del PMT Atacama, los consultores recomiendan la implementación de una Ruta o Programa de Egreso, entendida como una estrategia de inserción laboral efectiva para este colectivo, en consonancia con el carácter temporal del PMT.

La Ruta (a construir luego de 6 meses y máximo un año) debiera ser implementada en función del análisis de las competencias y capacidades desplegadas durante el Programa, considerando:

- Evaluación resultante del Diagnóstico de Habilidades, Intereses, Capacidades
- Revisión de situación actual del beneficiario respecto del Diagnóstico socioeconómico inicial, estableciendo línea de corte que considere la vulnerabilidad familiar para proyectar egreso entre 6 y máximo 12 meses).
- Articulación de empleabilidad desarrollada por el Programa con ámbitos de productividad de la comuna y proyecciones de generación de empleo identificadas por la ADR y SENCE.

## 6. Sugerencias y Recomendaciones

### 6.1. Respetto del Objetivo General

Si se prioriza garantizar un ingreso permanente, una señal de transparencia

sería “implementar un subsidio directo a estas personas”. Se debe lograr una colocación laboral con mayor estabilidad para los beneficiarios, vinculando el PMT con la oferta de empleo disponible. Asimismo conectar los perfiles emprendedores con financiamiento a iniciativas de microemprendimiento.

### 6.2. Respetto de Objetivo Específico 1

El PMT debe implementar la aplicación de un “Instrumento específico de Evaluación para el Egreso” e incorporar una Estrategia de Egreso.

### 6.3. Respetto de Objetivo Específico 2

Modificar el Apresto Laboral en la forma y en el fondo de sus contenidos, atendiendo el hecho que muchos beneficiarios son antiguos en el sistema, y se duplican esfuerzos y recursos.

### 6.4. Respetto de Objetivo Específico 3

Para mejorar la pertinencia de la capacitación en oficios se recomienda consultar estadísticas del INE y de las OMIL. Así como tener presente la Estrategia de Desarrollo Regional 2006 – 2010 y la operatoria del Sistema de Protección Social. La operatoria óptima debe enmarcarse en una estrecha coordinación con la OMIL convirtiéndola en la puerta de entrada del cesante al Sistema de Protección Social.

### 6.5. Respetto de Objetivo Específico 4

Para mejorar la focalización el PMT debe exigir la Ficha de Protección Social para acreditar la jefatura de hogar. Ello permitirá su vinculación inmediata con el Sistema de Protección Social, y su inscripción en la OMIL, convirtiéndose en beneficiario SENCE, y quedando cubierto por la Red de Protección Social. Luego correspondería diagnosticar sus Habilidades, Intereses, Necesidades de capacitación y Experiencia laboral.

Esta nota técnica fue confeccionada por Mauricio Perrin Carmona, Jefe de la Unidad de Estudios del SENCE.