

## **Nota Técnica N° 4 / Abril de 2009**

### **Pertinencia del Programa de Becas del Fondo de Cesantía Solidario.**

#### **1. Presentación**

En el presente documento se sintetiza los resultados generales y específicos del “Estudio de Pertinencia del Programa Becas Fondo Cesantía Solidario”, contratado por el SENCE, y ejecutado a fines del año 2008 por la empresa consultora Evaluativa Económica y Social Ltda.

#### **2. Antecedentes**

Las políticas de empleo – encaminadas tradicionalmente a prevenir y paliar aumentos del desempleo – tienen como foco otorgar apoyo al trabajador cesante con la perspectiva de lograr su pronta reinserción laboral. Para ello resulta clave contar con al menos dos elementos: intermediación laboral y capacitación pertinente a las necesidades de la persona y a las del mercado laboral. Ambos mecanismos han probado su eficacia para reducir los períodos de búsqueda de empleo, así como la tasa nacional de desempleo<sup>1</sup>.

En este contexto, y asumiendo que la cesantía requiere de un apoyo integral al trabajador que pasa por este evento, es que el actual sistema ha establecido no sólo el beneficio monetario como apoyo al cesante cubierto por el seguro de cesantía, sino que también ha integrado un sistema de intermediación laboral para incrementar sus posibilidades de reinserción laboral.

Asimismo la normativa del Seguro de Cesantía estableció el derecho de los/as beneficiarios/as de este seguro a recibir un curso de capacitación, en especial en lo que se refiere al Fondo de Cesantía Solidario, quienes por constituir aquellos trabajadores de menores recursos cuyos ingresos - a pesar de ser constantes (deben contar con al menos 12 cotizaciones continuas) -, no fueron suficientes para financiar un beneficio mínimo establecido. Adicionalmente, el Seguro de Cesantía considera beneficios de salud y de asignaciones familiares para los/as beneficiarios/as.

El objetivo general del Programa de Capacitación para beneficiarios/as del Fondo de Cesantía Solidario (FCS) es mejorar la formación inicial y las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios/as del FCS, en especial de aquellos/as trabajadores/as con déficits de empleabilidad, inserciones precarias, trayectorias laborales inestables, así como de grupos desfavorecidos, y quienes se ven afectados por procesos de reconversión o colapso de los sectores productivos en los que se desempeñan.

El Programa se desarrolla mediante la modalidad de becas individuales, entregándose a nivel nacional una cantidad de 1.500 becas de capacitación, donde las personas que cumplan los requisitos establecidos en las bases podrán elegir, de acuerdo a sus propias preferencias e intereses, un curso de capacitación y el organismo ejecutor que lo imparta.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a estimaciones, se calcula que reducir el período de búsqueda de empleo en 2 semanas, podría reducir la tasa nacional de desempleo en un punto porcentual.

En el mes de octubre de 2007 SENCE, a través de su Departamento de Empleo, dio inicio al Programa Becas del Fondo de Cesantía Solidario, a través del cual se implementó por primera vez, un programa de capacitación para personas beneficiarias del seguro de cesantía. Reflejando con ello el interés por conformar un modelo de sistema público de empleo que integre efectivamente tres componentes: seguro de cesantía, capacitación e intermediación laboral.

El año 2008 SENCE determinó la necesidad de verificar la pertinencia del Programa, específicamente evaluar la pertinencia de la capacitación, y si la modalidad de beca individual es la más adecuada para este tipo de beneficiario.<sup>2</sup>

En primer lugar, establecer si los cursos de capacitación adjudicados por los/as beneficiarios/as del Fondo de Cesantía Solidario ayudan efectivamente a mejorar su empleabilidad, aportándoles las herramientas necesarias para enfrentar las exigencias laborales que hoy presenta el mercado.

En segundo lugar, SENCE necesita establecer hasta qué punto la modalidad de Beca Individual efectivamente permite que las personas seleccionen la capacitación más adecuada para mejorar su empleabilidad.

### **3. La Evaluación de Pertinencia**

#### **3.1. Marco conceptual del Bono Individual**

El Bono de Capacitación es un instrumento que tiene el potencial de modificar las formas en que los subsidios del Estado son destinados a las personas. A diferencia de los sistemas

intermediados de aplicación masiva en el sistema de capacitación, se ha intentado generar un sistema que permita a través de un bono individual (*voucher*) traspasar las decisiones a los trabajadores cesantes (traspasándoles el poder de compra), para que acudan al mercado a contratar capacitaciones. Se trata de *empoderar* a los beneficiarios del seguro de cesantía a través de orientar los recursos hacia las personas directamente. El “Bono de Capacitación” daría derecho a la persona que lo reciba, a ser considerado un cliente para los OTEC, dentro del sistema de capacitación.

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

Para los consultores hace pleno sentido evaluar si una inversión en capacitación de esta naturaleza (tipo y monto) tiene o no el potencial de mejorar la empleabilidad de una persona cesante. Puntualizan que los montos involucrados en las becas por personas son similares a los costos de las capacitaciones que contratan las empresas para sus trabajadores, cuyo objetivo más que mejorar la empleabilidad, es el mejoramiento de la productividad.

Por otra parte, plantean que eventualmente, dada la situación de cesantía de las personas, sería de interés evaluar hasta qué punto los recursos invertidos podrían rendir más en mejorar los servicios de intermediación o de reinserción laboral y apurar la reincorporación de las personas en el mercado del trabajo, sin aspirar necesariamente a mejorar la empleabilidad de largo plazo del cesante.

Un comentario adicional apunta a la conveniencia de indagar sobre la orientación de los cursos seleccionados por las personas ya sea que busquen mejorar la empleabilidad, la productividad

---

<sup>2</sup> Debe tenerse presente que esto fue evaluado en el presente Estudio desde la perspectiva de los usuarios, y no debe confundirse con una evaluación de impacto.

o las posibilidades de reinserción en el mercado del trabajo.

#### 4. Metodología aplicada

La investigación realizada fue principalmente cuantitativa y se basó en la aplicación de una encuesta. La muestra se obtuvo a partir de la base de datos del Programa. Concretamente, se realizó una medición mediante un cuestionario conteniendo preguntas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos del Programa, más una batería adicional de variables complementarias, de manera de permitir profundizar en el análisis y evaluación de los procesos, productos, resultados e instituciones.

Respecto del diseño muestral se definió que los resultados de la investigación tendrían representatividad a nivel nacional, y el error muestral se estableció en 5%.

Además el diseño consideró la distribución regional y dada su forma aleatoria de selección asegura la correcta representación por variables como sexo, grupos de edad, modalidad del curso (orientado al trabajo dependiente o independiente), áreas de capacitación o sectores de actividad económica.

El tamaño de la muestra se calculó de acuerdo a los siguientes criterios de representatividad estadística:

- ❖ 95% de confiabilidad ( $z=1.96$ )
- ❖ Error máximo permitido de un 5%
- ❖ Máxima varianza ( $p=q=0.5$ )

Con un universo de  $N=1.590$  que corresponden a la cantidad de beneficiarios registrados en la base de datos de la ejecución 2007 del Programa, el tamaño muestral fue  $n=309$ . La selección de la muestra fue aleatoria en

base a un diseño muestral estratificado por región y comuna<sup>3</sup>.

#### 5. Resultados Generales

##### 5.1. Aspectos Generales

El PBFCS se ha implementado recientemente, verificándose a la fecha del presente Estudio sólo dos ejecuciones: el año 2007 y el 2008.

El estudio da cuenta de algunos aspectos asociados a la primera ejecución del Programa, y buscó arrojar luces que permitan afinar su diseño de cara a dar respuesta cabal a sus objetivos y a los desafíos futuros que impone el crecimiento acelerado de los niveles de producción del Programa. Éste ya ha sido ampliado como parte de las medidas pro-empleo y de protección social que se están impulsando en el marco de la delicada contingencia económico-laboral que está afectando a todo el mundo.

##### 5.2. Niveles de producción

1.598 becas entregó el Programa el año 2007, las cuales fueron distribuidas en todas las regiones del país alcanzando a beneficiarios de 94 comunas.

Administración (13.8%), Computación e Informática (29.5%), y Transporte y Telecomunicaciones (25.9%) acumulan el 62.9% de las áreas de capacitación, mientras la dispersión en el resto de las áreas alcanza el 30.8% de las preferencias de los usuarios.

Existe un grado moderado de cumplimiento y aprobación por parte de los beneficiarios que se acogen a la Beca, ya que un 77.7% de los casos aprueba satisfactoriamente el curso. Un

---

<sup>3</sup> Mayor detalle se encuentra en el Informe Final del Estudio publicado en [www.sence.cl](http://www.sence.cl) Home Estudios.

porcentaje menor, correspondiente al 2.4% de los casos, no realizó por alguna razón el curso, lo que aumenta al revisar el caso de beneficiarios que inician el curso y desertan, con un 9.8% de los casos. En tanto, un 9.3% de los casos reprueba el curso en que participó.

En total casi un cuarto de las becas no culminan en la realización exitosa de un curso.

Desde el punto de vista de la oferta de capacitación, destaca que el 70% de la matrícula se divide en 30 OTEC, mientras que el otro 30% lo obtienen 103 otras instituciones con menos de 1% cada una.

### **5.3. Perfil socio-demográfico de los beneficiarios**

El perfil principal de los beneficiarios corresponde a personas de entre 25 y 45 años, en donde seis de cada diez son hombres y las otras cuatro mujeres.

Más de la mitad de los beneficiarios es casado/a alcanzando un 51%, y en segundo lugar los solteros con un 30% de incidencia.

Algo más de la mitad (52.2%) completó los 12 años de enseñanza escolar. Un cuarto (23.3%) no alcanza los 12 años de escolaridad que hoy se definen como obligatorios en nuestro país. Por último el otro cuarto del universo ha cursado estudios superiores completos o incompletos.

### **5.4. Situación laboral**

Dos tercios de los beneficiarios declaran estar trabajando en la actualidad.

Durante el período abril – noviembre de 2008, el promedio de los ingresos mensuales de los beneficiarios alcanzó la suma de \$172 mil. Sin embargo, al cruzar con la variable género, se detectó

una brecha importante, ya que los hombres en el mismo período alcanzan un ingreso promedio de \$194 mil, mientras que las mujeres durante idéntico período sólo alcanzaban \$141 mil pesos.

Respecto del tipo de trabajo por medio del cual los beneficiarios obtienen hoy su ingreso, sobre la mitad lo hace en relación de dependencia (53.5%), muy por sobre los trabajadores del comercio ambulante (1.3%), los microempresarios (1.3%), y los trabajadores por cuenta propia (8% del total de la muestra).

Respecto de trabajadores dependientes, según tipo de contrato, un 30.1% se desempeña bajo un contrato a plazo fijo, y lo sigue un 18.9% con contrato a plazo indefinido. Un porcentaje no menor trabaja en la ilegalidad, sin la mediación de ningún tipo de contrato (12.2%).

Los principales rubros productivos en donde trabajan estas personas son el de “Otros servicios” con un 21.2% de los casos, seguido del Comercio con un 14.1%, siendo la dispersión muy alta.

En general, se puede apreciar que el perfil socio-demográfico y de situación laboral de los beneficiarios se ajusta a las definiciones de focalización que entrega el Programa. No obstante, se aprecia una muy baja participación de grupos especialmente vulnerables.

### **5.5. Evaluación y percepciones acerca del FCS, sus instrumentos operativos y las instituciones**

Se aprecia una alta valoración de los aspectos evaluados. Tanto en el proceso de acceso al Fondo en el cual interactúan con la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), como en el proceso de certificación mensual que deben realizar en la OMIL.

El objetivo de mantener al cesante activo e informado, y por extensión motivado y con niveles de autoestima deseables, parece cumplirse en la actividad a que es sometido el beneficiario del Fondo.

Si bien la disponibilidad de información acerca de alternativas de capacitación y de empleo se verifica en algo grado, también se aprecia que los niveles de calidad de esa información no es necesariamente la adecuada, especialmente las opciones del mercado laboral.

#### **5.6. Evaluación de procesos y productos asociados a la Beca FCS.**

Respecto de la valoración de la modalidad de beca individual se puede afirmar que los beneficiarios se están informando a través de los canales adecuados que contempla el Programa, es decir la OMIL y el SENCE.

Además los beneficiarios tienen claro su capacidad de elección tanto del curso como de la institución capacitadora.

Mayoritariamente identifican al SENCE como la institución que financia la Beca, aunque hay un porcentaje no menor que piensa que es la municipalidad de manera directa o a través de la OMIL quien pone los recursos para la Beca.

En relación a la calidad del servicio de capacitación que se contrató a través de la Beca otorgada por el Programa, el desempeño general es moderado, sólo alcanza un 53% de puntuación.

Si bien los índices para el proceso de selección, para la calidad del curso y del organismo capacitador no son tan discretos, la baja valoración de la utilidad del curso hace que el índice general se acerque al 50% de valoración.

En la dimensión que se relaciona con atención de las instituciones que operan directamente el Programa, se aprecia una clara diferencia entre el SENCE y la OMIL. Esto se debe a que el SENCE se relaciona sólo indirectamente, en este contexto, con temas asociados a las oportunidades de trabajo y de capacitación. Estas son las variables peor evaluadas por los usuarios en la OMIL. Si bien estas acciones se producen, no se están produciendo con un estándar que sea reconocido por los beneficiarios por su calidad. Aquí hay un espacio amplio para buscar mejoras en el Programa.

Por último, los beneficiarios asignan altas expectativas a su participación en el Programa, las cuales son en general insatisfechas. No obstante, ello no significa que la evaluación de los servicios sea mala, la encuesta es clara en el sentido inverso.

Lo que podría estar manifestando esta medición es un problema más bien comunicacional. Esto es, en la acción de reclutamiento de los beneficiarios se juntan las ganas por retomar la actividad laboral por parte de los beneficiarios y las ganas de entregar el beneficio por parte de los operadores del Programa, generando un clima de sobre expectativas, que si bien no es necesariamente negativo (en el sentido de que para movilizar recursos se requiere voluntad), es necesario investigarlo más de cara a construir un discurso de mayor consistencia y proyección estratégica para el Programa.

Con todo, el análisis de las expectativas vuelve a poner en el centro el tema de la escasa incidencia que se le asigna al Programa en la empleabilidad de las personas y de los instrumentos que pone a disposición de sus beneficiarios en orden a apoyarlos en su reinserción laboral.

## 6. Conclusiones

### 6.1. Respeto de la generación de ingresos de los egresados del PBFCS

Sólo un 31.7% de las personas no genera ingresos mientras que un 68.3% sí logra generar ingresos en el período analizado, siendo los ingresos promedio de \$172,7 mil mensuales.

### 6.2. Respeto de la satisfacción de los beneficiarios/as.

#### - Evaluación respecto del curso:

La utilidad del curso vista desde las consecuencias laborales de los encuestados es baja, lo que se refleja en que a su juicio las posibilidades de empleo no mejoran, lo que se refleja en:

- a) La manera de enfrentar una entrevista de trabajo
- b) Las maneras de relacionarse en un puesto de trabajo específico
- c) No permite encontrar un trabajo en la especialidad del trabajador

#### - Índice de satisfacción por el servicio de capacitación contratado:

A partir de cuatro macrovariables que componen la evaluación del curso, se construyó un índice que compara los porcentajes de satisfacción del curso entre sí.

Los OTEC son los mejor evaluados, seguidos por la calidad del curso y el proceso de selección. Mucho más abajo, con menos de 40 puntos está la percepción de utilidad del curso.

#### - Evaluación del servicio recibido en la OMIL:

Los servicios relacionados con la entrega de oportunidades de trabajo y de capacitación son los peor evaluados de la lista. Las categorías mejor evaluadas se refieren al trato y calidad de la atención.

#### - Evaluación del servicio entregado por SENCE:

El SENCE es muy bien evaluado en los aspectos de gestión del Programa. La evaluación es de 70.8 puntos en la escala de 0 - 100

#### - Índice de satisfacción de expectativas:

No es posible asociar desde la percepción de los beneficiarios, tener trabajo con haber realizado un curso de capacitación con la Beca FCS. Las expectativas de las personas son satisfechas sólo parcialmente, entregándole una evaluación promedio de 57.7 puntos sobre 100. Por su parte los datos del cambio de expectativas, antes del curso versus después del curso, muestra que la evaluación empeora luego de haber realizado el curso.

### 6.3. Evaluación y satisfacción de usuarios respecto de productos y sistemas.

- Sistema de pago fue evaluado con 77 puntos

- Sistema de información sobre opciones laborales fue evaluado con 59 puntos

- Sistema de información sobre opciones de capacitación laboral fue evaluado con 63 puntos

- La Beca Individual en que el beneficiario decide qué curso y dónde realizarlo fue evaluado con 66 puntos

- A nivel global los cursos fueron evaluados con un puntaje de 68 sobre 100.

### 6.4. Evaluación de las instituciones

- Administradora de Fondo de Cesantía (AFC), fue evaluada con 74 puntos

- Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL). El puntaje de evaluación global fue cercano a 70 en la escala de 1 - 100

- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), obtuvo una puntuación global de 73 puntos.

- Organismo capacitador (OTEC, CFT, Instituto Profesional), obtuvo una puntuación de 70 puntos.

## 6.5. Sobre la pertinencia del Programa

Las principales preguntas que la investigación permite resolver son las siguientes:

¿El Programa permite a las personas mejorar su empleabilidad?

¿Es pertinente y válida la modalidad de implementación, el voucher?

¿Es pertinente y recomendable la continuación del Programa bajo su actual modalidad de ejecución?

a) En primer lugar es necesario recordar la definición de “empleabilidad” con la cual el SENCE ha estado trabajando, esto es, **‘como la capacidad para acceder, mantenerse, movilizarse y progresar en el mercado del trabajo’**.

A este respecto los beneficiarios no valoran mayormente el aporte del programa en este sentido. Esto se observa en las evaluaciones de la utilidad del curso para encontrar un nuevo empleo, pero también en las pocas oportunidades de postulación laboral que las OMIL les ofrecen.

b) ¿Es válida la modalidad de implementación, el voucher?

Desde la perspectiva de la pertinencia del sistema para operar un programa de esta naturaleza, cabe hacer notar que de acuerdo a las evaluaciones de los beneficiarios, como se ha visto más arriba, las personas y las instituciones logran cuadrar adecuadamente en un contexto de expectativas compatibles, las personas entienden el sistema y valoran bien los procesos y productos así como las instituciones están preparadas para proveer los servicios que se espera que provean.

Otro indicador de pertinencia desde la lógica de los beneficiarios son los buenos niveles de satisfacción en general respecto del Fondo, sus procesos y sus productos.

c) En resumen, la investigación muestra que es recomendable, bajo esta óptica, seguir con el Programa, introduciendo algunas modificaciones que permitirían mejorar su funcionamiento y la forma en que se cumplen con los objetivos en un contexto de un sistema de protección laboral moderno.

## 6.6 Propuestas de mejoramiento

A la luz del análisis desarrollado en la investigación se recomienda, en primer lugar, bajarle el perfil al objetivo de mejoramiento de la empleabilidad de las personas a través del Programa, en tanto éste no es valorado por las personas en ese sentido ni tampoco a nivel de diseño económico conceptual es posible sustentar tamaña promesa. Mejorar la empleabilidad de una persona demanda alterar más profundamente su stock de capital humano, que no se logra con un breve curso de alrededor de \$ 150 mil.

Enfatizar el objetivo del Programa al alero de un sistema de intermediación laboral, en donde las actividades de capacitación permiten por sobre todo mantener a las personas beneficiarias desarrollando una actividad orientada al mercado del trabajo, por sobre todo. Lo anterior se debe manifestar no sólo en el nivel del diseño de objetivos sino que muy especialmente a nivel concreto de mejoramiento de las actividades y roles de intermediación laboral que realizan las OMIL.

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