

## Nota Técnica N° 1 / Marzo 2008

### Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Becas del SENCE, ejecución 2005.

#### Presentación

A través de esta nota técnica se resume los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones emanados del Estudio “Evaluación del Impacto del Programa Nacional de Becas<sup>1</sup> del SENCE, ejecución 2005”, realizado por GEO Consultores durante el segundo semestre de 2007, el cual viene a complementar un anterior estudio que evaluó la ejecución correspondiente a los años 2003 y 2004, realizado también por GEO el año 2006. Informes finales y ejecutivos de ambos estudios se encuentran publicados en la página Web de SENCE. Se ha previsto preparar próximamente una segunda parte de esta nota técnica, donde se analizará la metodología aplicada en este estudio.

#### Antecedentes

Congruente con el imperativo de evaluar permanentemente los resultados e impactos de los programas de capacitación administrados por el SENCE, el presente estudio pretende profundizar y sistematizar los hallazgos generados en anteriores evaluaciones al PNB, incorporando en esta ocasión análisis de género, y aplicando un modelo de evaluación que permita dar cuenta cabal de la dinámica global del Programa, del logro de sus objetivos generales y del funcionamiento de ciertos aspectos ligados a la ejecución que inciden en su impacto y en sus efectos.

---

<sup>1</sup> El Programa Nacional de Becas tiene como objetivo mejorar, a través de la capacitación, la empleabilidad de las personas de escasos recursos y menor calificación que se encuentran cesantes y/o que buscan trabajo por primera vez, o sean trabajadores por cuenta propia o microempresarios informales. Este programa cuenta con tres líneas de acción: a) Cesantes, subempleados y trabajadores independientes informales; b) Jóvenes, preferentemente del sector urbano; c) Trabajadores y pequeños productores agrícolas.

Su objetivo general es realizar una evaluación de impacto que incluya las dimensiones de: beneficiarios/productos; productos/objetivos estratégicos; eficacia; eficiencia y economía del Programa Nacional de Becas (PNB) – ejecución 2005 -, sobre una muestra estadísticamente representativa, y que contemple la aplicación de grupo control y de técnicas econométricas.

Bajo esta óptica la propuesta de GEO apuntó a un enfoque comprehensivo de la evaluación de impacto de los programas sociales de capacitación laboral. Este enfoque - ya probado en el estudio del año 2006 -, permitió abrir nuevas miradas respecto del PNB, demostrando ser un terreno fértil para una aplicación certera de la metodología propuesta por la Dipres.

Dicho enfoque aspira a recoger el conjunto de impactos que brotan de un programa de capacitación y empleo, los cuales requieren de tratamientos de medida separados, pero integrados en las fases de conceptualización, operacionalización y análisis. Sin lugar a dudas, la acumulación de trabajos, opciones metodológicas y técnicas de conceptualización y análisis, lograda hasta ahora, proporciona la base sobre la que se sostiene y nace el modelo propuesto.

Tomando elementos de la teoría del capital humano<sup>2</sup> los consultores reflexionan acerca del “valor” del capital humano, en torno a preguntas como: ¿cuál es el valor del capital humano?, ¿qué lo determina?, ¿cómo se mide ese valor?, planteando que el valor de la inversión en capital humano sólo se verifica en el mercado del trabajo, y que es distinto conocer el **costo** de la inversión al **valor** de ésta.

---

<sup>2</sup> El concepto más tradicional del capital humano es el referido como el acervo de riqueza que una persona logra acumular como producto de su *saber hacer*.

Los consultores puntualizan que en SENCE usualmente el enfoque de evaluación ha sido medir los resultados de los programas a través de observar el desempeño laboral de los egresados de los programas financiados. Para GEO la principal medida del capital humano son los ingresos laborales del trabajador, por esto la variable que permite medir el rendimiento de la inversión es la remuneración que está percibiendo por su trabajo en un período de tiempo.

De ahí que, a partir de ciertos supuestos, su lógica apunta a realizar ciertas operacionalizaciones que permitan conseguir una observación relativamente certera de la realidad, sin restringir toda la naturaleza humana al concepto de capital humano, y considerando también capitales sociales y culturales.

Adicionalmente, el análisis de distintos estudios efectuados los últimos años en SENCE indican que tanto el diseño como la evaluación *ex post* de los programas, debe incorporar como principal criterio el de la empleabilidad. La medición de la empleabilidad utiliza diferentes conceptos agrupados desde el punto de vista de la legislación laboral; de la inserción laboral; mediciones de productividad de los trabajadores capacitados; y *mediciones de impacto sobre el capital humano de los trabajadores*. Esta última, desde el punto de vista conceptual sería la más correcta, según los consultores.

En este orden de cosas, el impacto de la acción del SENCE se debería relacionar con los niveles de empleabilidad de las personas. Las personas se enfrentan con el mercado laboral disponiendo de un stock de capitales intangibles que supone un cierto grado (índice) de empleabilidad. Este índice de empleabilidad se estructura con base en los siguientes capitales intangibles: *humano, cognitivo, cultural, simbólico, social y psicosocial*.

Se trata entonces de medir una capacidad (empleabilidad) que corre paralela y concurre a potenciar o a disminuir la formación y habilidades de especialización laboral.

Cuando dichas personas ingresan al proceso de capacitación laboral debieran ver acrecentado su índice de empleabilidad. Ello opera tanto para

aquellas personas que están trabajando como para aquellas que no están empleadas. En el primer caso, este incremento los potencia para aumentar sus ingresos; en el segundo caso, los fortalece en su capacidad de insertarse laboralmente y permanecer en el mercado.

Desde el punto de vista costo efectividad, se entiende que el Programa comienza a demostrar impacto positivo cuando sus beneficiarios/as superan, con sus ingresos laborales, la velocidad de retorno social impuesta por el mercado, expresado en el comportamiento del grupo de control.

De esta manera, la medición de la empleabilidad de los/as beneficiarios/as del Programa, a partir de la medición de los capitales intangibles, constituye tanto una ***línea de base*** de las características personales que deben ser incrementadas para que los/as beneficiarios/as logren mejores desempeños en el mercado laboral, a la vez que constituye, en su forma de índice, un factor de corrección que da cuenta de las diferencias de empleabilidad de las personas.

La generación de este índice de empleabilidad permitiría hacer comparables los diversos segmentos de beneficiarios/as al interior de los programas como entre los programas del SENCE.

La construcción del Evaluador de Impacto ya aplicado por GEO Consultores en la evaluación de impacto del PNB el año 2006, y que se utiliza en el presente estudio, operacionaliza el índice de empleabilidad a partir de los seis capitales intangibles consignados. Además integra dicho índice en el índice general de impacto endógeno, compuesto con la información de inversión en el proceso de capacitación y de los retornos medidos en ingresos laborales de los/as beneficiarios/as.

Este modelo de evaluación de impacto aplicado al PNB se mueve en dos coordenadas: por un lado el tiempo, que representa la historia y el proceso de capital humano de las personas, reflejando así sus procesos de capacitación, búsqueda de empleo e inserción laboral. Por otro, la evaluación de los ingresos laborales. Así, esta dimensión sería la principal vara de

medición del éxito o fracaso de la historia laboral de las personas, y la manera inequívoca de verificar el impacto de la acción del PNB.

### Metodología

El enfoque aplicado por GEO Consultores fue cuasi experimental: escenarios pre y contrafactuales utilizando grupo de control. La metodología permite registrar diversos tipos de impacto a la vez que capturar la eficiencia y costo efectividad del programa, por tanto se basó en un instrumento de evaluación comprehensivo e integral, cuyo diseño reunió en un solo operador distintos tipos de impacto, tanto internos como externos, y al mismo tiempo midió capitales individuales intangibles (capital cognitivo, simbólico, cultural, social, psicosocial y humano). A modo de complemento y con el objeto de cuantificar el excedente que genera el programa frente a alternativas de colocación de los excedentes fiscales, se calcularon el VAN y TIR sociales.

La evaluación de impacto global fue realizada mediante tres métodos distintos y complementarios: regresiones econométricas, propensity score matching, y *el evaluador integral de impacto reformulado*. Las tres alternativas (incluido el propensity store matching en una de sus opciones) se operan con diseños cuasi experimentales, contrastando escenarios pre y contrafactuales en momentos *ex ante* y *ex post*, con grupos de tratamiento y de control.

Como se señaló al comienzo, los aspectos metodológicos del estudio, en especial las regresiones y el PSM, serán analizados con mayor profundidad y detenimiento en la Nota Técnica N° 2.

### Acerca de los resultados

#### Respecto del primer método de cálculo de impacto: Regresiones Econométricas.

El resultado del modelo de regresiones econométricas no mostró ninguna significancia estadística. *“Si nos guiáramos por su estricta lógica debiéramos concluir que el PNB no exhibe impacto en capital humano, en circunstancia que éste se eleva al 12,5%”.*

Los autores del estudio concluyen que “las técnicas econométricas no reportan realmente mediciones de impacto. *“En estricto rigor cuando se habla de medición se alude a métrica y no tan solo a constataciones generales y/o dicotómicas acerca de si algo existe o no”.*

#### Respecto del segundo método de cálculo de impacto: Propensity Score Matching.

Mediante este método el impacto del programa es positivo, cuya magnitud es una diferencia de \$2.820.- más que al inicio del programa, y más que los no tratados (diferencias en diferencias).

Este método demuestra ser mucho más seguro que el de regresiones econométricas para la medición del impacto, pues no impone una función lineal que relacione a la variable relevante con las características de cada individuo.

#### Respecto del tercer método: Evaluador de Impacto.

Profundizando en lo señalado inicialmente, este instrumento consiste en un evaluador integral de impacto, el cual se inscribe en un enfoque comprehensivo que abarca los distintos tipos de impacto que son propios de un programa de capacitación y empleo.

Se reúne en un solo operador multidimensional una globalidad de variables que intervienen en un proceso de capacitación y colocación laboral operacionalizadas de manera tal que sean comparables y susceptibles de aplicárseles tratamientos matemáticos de conjunto. Paralelamente con ello, esta herramienta permite seguir el comportamiento de cada programa en el tiempo, generando una línea base y efectuar comparaciones entre evoluciones de distintos programas. De esta manera, crea las condiciones para realizar proyecciones en el mediano y largo plazo y/o responder hoy a requerimientos de futuro.

Los consultores de GEO prefieren hablar de evaluador, y no de índice de impacto debido a que se procuró registrar el conjunto de impactos incorporando asimismo otros aspectos indispensables de considerar, tales como su

costo efectividad de manera explícita y se abre también la posibilidad de calcular otros parámetros económicos susceptibles de estructurarse a partir de algunos de sus indicadores, tales como la tasa de retorno por ejemplo, o algún tipo de VAN social.

Este evaluador tiene su expresión final en un vector tridimensional que recoge los siguientes índices:

$$e = (I; BSP, E^{-1}).$$

**I:** Función general de impacto (compuesto por dos vectores: **len + lex**). Donde **len** es el *índice de impacto endógeno*: impacto del Programa con arreglo a sus propios objetivos; **lex** es el *índice de impacto exógeno o real*, es el impacto real en capital humano ejercido hacia la sociedad.

**BSP:** *Beneficio Social Neto del Programa* o eficiencia real frente al mercado

**Ef:** *Eficiencia institucional* o costo efectividad al interior de la institución

El índice de impacto endógeno se relaciona con las variables capital humano, colocación y calidad de la inserción laboral o reinserción. También considera la empleabilidad relativa (E) que se construye con los capitales intangibles según la siguiente asignación de pesos:

- Capital cognitivo: 15%
- Capital simbólico: 15%
- Capital cultural: 10%
- Capital psicosocial: 5%
- Capital social: 20%
- Capital humano: 35%

**E** mide la empleabilidad relativa de los beneficiarios del PNB frente al mercado (expresado por el grupo de control) y se aplica como un factor de corrección de sesgos provenientes de características no observables en el grupo de control.

La empleabilidad, configurada por los capitales intangibles, opera como un factor de ajuste entre ambos grupos (de tratamiento y de control), con el propósito de igualar las condiciones de entrada (o reingreso) al mundo laboral una vez que se ha producido la capacitación.

### Hallazgos:

*La empleabilidad de los beneficiarios es de un 3.8% superior a la que exhibe el mercado.*

De estos resultados se desprende que el factor empleabilidad, que corrige del sesgo que se verifica en el grupo de control devalúa en éste sus condiciones más primarias – conocimientos más precarios, menores niveles de inquietud, de motivación o de compromisos sociales, menor fortaleza identitaria e imagen más disminuida, junto a un stock de capital social también menor – en relación con los beneficiarios -, y sitúa a los sujetos del grupo de control en niveles culturales y simbólicos más básicos, y por ende, más carenciados.

El indicador señala que hay un impacto puro positivo de un **1.35%** de aumento de capital humano endógeno neto. Si se aplica el factor de empleabilidad **E** de corrección del sesgo presente en el grupo de control, se arriba a un impacto endógeno de capital humano de **+1.3%**

Ello significa que la intervención del Programa provoca un incremento de un *1.3% de capital humano en sus beneficiarios* por sobre la curva del mercado, considerada la población beneficiaria en su globalidad – sin efectuar distinciones en su interior que consideren las rotaciones ni el incremento en la inserción laborales – y operando sobre la relación de ingresos medios entre los beneficiarios y el mercado en escenarios pre y contrafactuales.

En lo relacionado con **impacto en calidad de inserción** se operó con dos categorías: *estabilidad laboral y responsabilidades*, lo que finalmente se tradujo en tres dimensiones: **situación contractual y jornada laboral en lo tocante a la estabilidad; y nivel de responsabilidad** para el segundo vector. Calculando este indicador sobre los beneficiarios dependientes, segmento verdaderamente sensible a este indicador.

Obteniéndose que el impacto en calidad de inserción es positivo con un **1.93%**. Este indicador sugiere que la calidad del empleo sufre un alza de casi un 2% entre los empleados antes

y después de la capacitación, con relación al mercado.

Es importante resaltar que el aumento en la calidad del empleo de la población beneficiaria opera contra el mercado y no contra sí misma y por ello posee un valor mayor e importante de destacar y reconocer al despliegue del PNB. Surge de la contrastación entre escenarios pre y contrafactuales.

Así el efecto del programa, si bien se debe contrastar con las condiciones de empleabilidad con que se enfrenta el mercado laboral, es altamente positivo en este ámbito y está dando cuenta de la atención creciente que el Sence está colocando en este objetivo institucional.

En tanto respecto del **impacto en colocación**, se obtiene una tasa interna de colocación del Programa de **38.62%**

Es decir, del total de beneficiarios desempleados existente al momento del inicio de la capacitación, un 38.62% encuentra trabajo producto de la gestión del PNB. Es una tasa alta y un interesante indicador de éxito del programa.

Por su parte, la tasa de empleo del mercado es 29.89%. Luego, la razón de colocación real del PNB es **p=1,29**

Este es el indicador real de impacto en colocación. Es dable observar que el programa arroja un impacto de un **29% sobre el mercado**, superior al 21.3% obtenido en la evaluación anterior del Programa. Es la probabilidad mayor de estar empleado que tiene un individuo que se capacita en el programa en relación con la que tendría si no lo hace.

El **efecto de la colocación** en incremento de capital humano que realiza el PNB es de un **19.3%** y, el **aumento de capital humano debido exclusivamente a la capacitación es de un 6.3%**

### Conclusiones generales

1) En esta segunda medición efectuada por GEO Consultores, los resultados, en general, arrojan nuevamente una evaluación muy positiva del

PNB, tanto en términos de los impactos asociados, como en su focalización y percepción de satisfacción de sus usuarios.

2) Las cifras asociadas a los principales indicadores mediante los cuales se midió el impacto del PNB en la sociedad, tanto del evaluador – lex y BSP – como los indicadores financieros – TIR, VAN y Período de Recuperación de la Inversión – son altas y auspiciosas y destacan el impacto social en capital humano y el excedente que el Programa le reporta al Estado.

En esta óptica, cobra un particular relieve la rentabilidad social del programa, expresada en la TIR social del programa que supera en más en más de dos veces la TSD (tasa social de descuento)<sup>3</sup> concluyéndose que, en el período definido como crítico<sup>4</sup>, el PNB recupera el capital invertido, renta el 8% anual e incorpora riqueza a la sociedad en una cifra que se eleva por sobre un tercio de la inversión.

3) Lo que dicen las cifras registradas en el evaluador asociado al PNB:

- El primer vector ilustra el par impacto endógeno – eficiencia institucional. El **impacto endógeno (+4.66%)** que cubre tres líneas centrales del PNB - **capital humano, colocación laboral y calidad de la inserción laboral** -, se comporta en forma satisfactoria.

- La **eficiencia es +9.08%** (un 9.08% más eficiente que el estándar institucional expresado en el valor hora Sence). O sea, si asumimos que la eficiencia institucional es de un 0% cuando un programa iguala sus costos unitarios con el valor hora Sence, tenemos que el PNB es eficiente en un 9.08% en relación con sus similares al interior del Sence. Este comportamiento interno positivo justifica plenamente su presencia institucional.

- El segundo vector del evaluador reporta el **impacto real del programa en la sociedad: impacto real en capital humano neto (lex) e**

<sup>3</sup> La TSD actual utilizada por MIDEPLAN es 8%

<sup>4</sup> El *tiempo crítico* se determinó a partir del período de recuperación de la inversión por parte del grupo de control y fue de dos años cinco meses, es decir el mercado recuperó la inversión en diciembre 2007.

impacto real total (o eficiencia social BSP). Se trata de impactos reales y tangibles – medidos en unidades monetarias – que el PNB aporta a la sociedad en ambas dimensiones. **lex (+12.5%)** reporta el impacto del programa sobre el mercado en incremento de capital humano químicamente puro: *por concepto de colocación laboral y de capacitación* específicamente. Un impacto de esta envergadura en capital humano constituye sin duda, un indicador de éxito pleno del Programa y señala no sólo que lo está haciendo muy bien y cumpliendo a cabalidad su misión, si no que constituye un aporte real y efectivo a la sociedad chilena.

En esta lógica, este indicador nos reporta un **6.3%** de retorno neto que aporta el PNB en relación con el mercado, por concepto de incremento salarial o de aumento de capital humano debido exclusivamente a la capacitación

Vale decir, el diferencial de ingresos que experimentan los beneficiarios del PNB que se encontraban empleados al momento de efectuar el curso es de un 6.3%, más alto que el que registra el mercado.

- Estos resultados son complementados por el índice real de colocación del PNB en relación con el mercado ( $p=1.29$ ). El impacto específico del programa en colocación laboral es de un **29%** sobre el mercado. Este indicador representa la probabilidad mayor de estar empleado que tiene un individuo que se capacita en el Programa, en relación con la que tendría si no lo hace.

Considerando la tasa de crecimiento actual del país y el ritmo de la actividad económica, es dable concluir que este resultado es muy exitoso e indica que el PNB está cumpliendo con este objetivo, el cual es componente importante de la política institucional.

- Por otra parte el BSP<sup>5</sup>, que es el impacto social del PNB, está señalando que el PNB es **11.4%** más eficiente que el mercado. Vale decir que contribuye en 1.114 más capital que el mercado.

---

<sup>5</sup> Beneficio social del programa. Este indicador recoge el aporte en unidades monetarias que efectúa el programa en relación con el mercado: registra su eficiencia en la sociedad y su costo efectividad.

Por cada unidad monetaria que percibe la sociedad sin el PNB, éste entrega un 11.4% más con su intervención.

- Si bien el índice de impacto exógeno (12.5%) es el indicador real de incremento efectivo de capital humano que aporta el PNB a la sociedad, el BSP, al abarcar a toda la población y no estar afectado por el factor empleabilidad, pero sin embargo capturando el efecto de colocación laboral, expresa el impacto global del programa.

- Los resultados de la evaluación económica también son excelentes, considerando flujos actualizados a valor presente y aplicando una tasa de descuento de un 8% anual, que es la TSD modelo asumido por MIDEPLAN.

La tasa interna de retorno (TIR) anual alcanza un 20% contra el 8% de la TSD.

Si agregamos estos indicadores a los resultados del evaluador, se obtiene un cuadro completo del Programa, altamente auspicioso en términos de impacto, de rentabilidad social y de eficiencia.

- Respecto de la **Línea de Base del Programa**, los consultores manifiestan que la información disponible en el SENCE no permite por el momento la construcción de una línea base del programa.

Para poder apoyar desde los sistemas de información del SENCE, el uso de una línea base para el PNB se requiere desarrollar aún más el esquema de registro de las personas, sumando completitud de la información y validaciones. Además se requiere un proceso de limpieza y agregación de valor de la información en un contexto de gestión del conocimiento institucional.

De manera agregada, la Línea de Base del Programa no es otra cosa que el nivel de referencia que se pone el Programa de manera de organizar los procesos de selección, hacer el seguimiento de sus actividades y sobre la cual se definen sus objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo.

## Recomendaciones

1. A la luz de los positivos resultados en términos de impacto, eficiencia y, por sobre todo, de rentabilidad social, es menester que el SENCE considere la posibilidad de **allegar mayores recursos al PNB con el objeto de conferirle una mayor cobertura.**

Ello en consideración a la significativa cantidad de postulantes que son considerados elegibles pero quedan eliminados debido a la restricción de los cupos. **Para el Estado, el PNB claramente es un “buen negocio”.** El excedente y la tasa de retorno sociales demuestran que el PNB constituye una mejor alternativa económica y de desarrollo que la colocación de estos recursos en el exterior.

2. En la medida que **se disponga de una Línea de Base como la propuesta en el estudio, es preciso que se someta al programa a un monitoreo y seguimiento permanentes, completados con evaluaciones regulares.** Tales evaluaciones debieran ser parte del desarrollo del programa en sí mismo. Así es posible efectuar mediciones *ex ante* con el objeto de contar con información de origen que sea más fidedigna, objetivizar mejor los impactos y dimensionar otro tipo de impactos como la verificación de incrementos de empleabilidad por ejemplo, a través de las variaciones que puedan sufrir los capitales intangibles productos de la capacitación.

3. De las mediciones de capitales intangibles realizadas por GEO a los beneficiarios y al grupo control, los consultores señalan **la necesidad de revisar y, eventualmente, rediseñar los módulos de capacitación, en orden a abordar los déficits identificados en la evaluación, los cuales se reflejaron principalmente en capital social y simbólico.**

4. Es necesario aplicar el evaluador de impacto a todos los Centros de Postulación para Capacitación, o entidades a cargo de la selección de beneficiarios, con el objeto de dimensionar los impactos relativos de cada uno de ellos y contar con información dura que los ranquee.

De esta manera, el **Programa contará con un diagnóstico de cada centro de postulación y**

**podrá colocarle exigencias de logro concretas, y basadas en criterios y resultados reales.**

5. En relación **con los OTEC debiera adoptarse igual mecanismo que el indicado para los CPC.** Más aún considerando que la evaluación de la gestión de los organismos capacitadores es más gravitante en razón de la relevancia de su labor con relación a los objetivos y sentido del PNB.

6. El Programa debiera manifestar una preocupación especial por aquellos OTEC que forman parte del registro especial, en consideración a los resultados que arroja su gestión.

En términos de **la debilidad constatada en la línea de la colocación laboral se requiere esclarecer esta situación, readecuar la gestión y especificar niveles de exigencia, condiciones y metas hacia este ámbito ejecutor.**

7. En general, y sobre la base de los resultados concretos de impacto del programa, se debieran **delinear metas a cumplir por los organismos ejecutores y de selección, en cuanto a incremento de capital humano, de colocación, de calidad de la inserción y de eficiencia específica por institución.**

8. Respecto de la Colocación Laboral se puede reseñar tres direcciones en el análisis:

- La colocación resulta ser un elemento central del Programa, permite remediar de forma directa la causa para la cual éste fue diseñado.

- Está a la base de las expectativas directas de los beneficiarios del Programa, los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad socio-laboral importante.

- El sistema de gestión: El aspecto económico se relaciona con el institucional: el CPC no tiene un rol definido en esta materia, las OMIL tienen como frontera la focalización, derivación y a veces posible seguimiento de los beneficiarios, sin embargo no así el de la colocación; y el SENCE, por motivos de tiempo y prioridades funcionarias, no necesariamente focaliza su mirada institucional en este aspecto, lo cual es un error si se consideran sus principales réditos en materia de impacto.

Esto último presenta un matiz relevante, en tanto el Servicio produce las condiciones para que esa posible colocación se concrete: las Mesas Técnicas de Trabajo en el nivel comunal, donde también son invitados los privados; ello aporta en esta dirección, sin embargo es una condición necesaria pero no suficiente para la concreción de colocaciones, las que responden a acciones individuales – prioritariamente los OTEC -, pero no a un sistema de gestión institucional que fortalezca dicha apuesta programática.

**9. Se requiere poner mayor énfasis en el esfuerzo por mejorar la calidad de la inserción laboral, elevándolo a la categoría de una política explícita, y que ser traduzca en demandas de diseño y de énfasis hacia los órganos capacitadores.**

Asimismo debiera examinarse el sistema del programa en su conjunto, redefiniendo sus sentidos generales, objetivos y líneas de acción. Con excepción del registro especial, en general los OTEC no efectúan intermediación laboral con lo cual no es posible trabajar esta línea en forma consistente, con un sentido estratégico, con parámetros de calidad y mecanismos de monitoreo, de comparación y de competitividad.

**La dimensión Calidad de la Inserción** debe estar situada en tres de los actores prioritarios de esta posible evaluación de calidad:

- **Los beneficiarios:** quienes deben cumplir con dos aspectos centrales para una inserción de calidad: **Manejo y conocimiento de aspectos técnicos básicos** del área productiva o de servicios de que se trate; **Poseción de aspectos actitudinales y conductuales** que demuestren un cierto nivel sociocultural que los posicione en un espacio laboral sin evaluaciones personales y laborales adversas.

- **Empresarios:** Existen empresarios que acreditan con contratos las inserciones de los trabajadores, y otros que, en el marco del Programa, aprovechan prácticas laborales que no tienen costo directo para ellos y también inserciones informales que mantienen en condición apenas algo mejorada al beneficiario.

- **Los OTEC:** cuya calidad es medida por el tipo y nivel de contactos institucionales/empresariales que este actor tenga.

10. Se sugiere una **mayor preocupación respecto del ámbito municipal** por el mejoramiento de los instrumentos de registro de aquellos beneficiarios que han participado del Programa, o lo están haciendo, y su seguimiento. Se aprecia un déficit de retroalimentación del SENCE con respecto a las OMIL – asumiendo que los OTEC transfieren información básica al SENCE en relación con los seguimientos que realizan de sus capacitados -, en la dirección de no duplicar esfuerzos y tener más claridad sobre los desempeños de usuarios OMIL que fueron capacitados.

11. Aparece como una tendencia no priorizada aún por el Programa la **necesidad de reforzar los parámetros de aprendizajes socioculturales y laborales** que fortalezcan aún más aquellas actitudes y valores centrales para el desempeño posterior de los capacitados: habilidades blandas, habilidades sociales, manejo y auto producción personal, actitudes y valores frente al trabajo, entre otros aspectos.

12. **La eficiencia del Programa:** el fortalecimiento de la labor desarrollada por las Mesas Técnicas de Trabajo en el nivel local; el mejoramiento de los instrumentos de diagnóstico y sondeo del mercado laboral provincial-local en las áreas productivas y/o de servicio; y una mirada estratégica acerca del análisis del entorno económico provincial-local y la mayor integración de los privados que requieren de este tipo de Programas, son tres aspectos que apuntan a mejorar la eficiencia del PNB y su impacto.

13. **La pertinencia:** De acuerdo a los empleadores está dada por el manejo básico que debe tener un beneficiario ya capacitado respecto de áreas productivas y/o servicios de la empresa y de su función, cargo o tarea. Supone que un curso de SENCE habilita en aspectos básicos y necesarios de desempeño, sin embargo el proceso de capacitación debe ser continuado a la luz de la experiencia al interior de la empresa y en su conjunto con los otros trabajadores que se sitúan en un perfil cercano a ese desempeño.

14. Los OTEC podrían transformarse en aliados profesionales de mayor nivel y no ser sólo “ejecutores de cursos”. Esto en el sentido que es el único actor del sistema de gestión que podría

aportar al Servicio con una mirada más estratégica sobre la demanda de capacitación y perfeccionamiento. La relación basada sólo en las licitaciones de curso, no permite conformar un tipo de relación estratégica y de retroalimentación de información pertinente para ir proyectando futuros escenarios de demanda laboral de los mercados locales-provinciales-regionales.

15. Se observa una **ausencia de mecanismos e instrumentos de monitoreo y seguimiento en el sistema de gestión del PNB**. Cuando el monitoreo o seguimiento se desarrolla, se realiza de manera informal y conversacional. Se requiere una disposición institucional en esa dirección: formal, sistemática, y con capacidad de retroalimentación institucional con mayor profundidad.

16. **El despliegue del PNB**, en su dimensión de llegada a la población, es todavía un hecho a mejorar.

17. Crear la Línea de Base a partir de la evaluación de los capitales específicos que miden la empleabilidad de las personas que postulan a los programas sociales del SENCE. Así, **la línea de base del Programa sería el piso de empleabilidad para acceder al PNB**.

### Recapitulación

En apoyo a la concreción de las recomendaciones señaladas precedentemente, se estima que ello requiere en lo medular, entre otras medidas, de **un cambio institucional respecto de la gestión de la información y el conocimiento organizacional**. Así, la capacidad de generar información (bastante desarrollada en SENCE) debiera complementarse con la capacidad de usarla intensivamente en el análisis y toma de decisiones. El trabajo con la metodología del evaluador de impacto permitiría dar un seguimiento individualizado a las personas que se vinculan con el Programa Nacional de Becas, al registro ex ante y ex post de su empleabilidad, así como la evaluación de los rendimientos que verifican en el mercado laboral, ubicar al Programa en el escenario de las historias personales. De ahí en adelante, la posibilidad de complementar estudios como los actuales, que son cortes transversales en el

tiempo, con estudios longitudinales estará a la orden del día.

**El paso de la administración de datos a la gestión del conocimiento del sistema, aparece como una oportunidad alcanzable en el contexto de una institución que demuestra eficiencia en la operación de sus programas.**

Complementando esta mirada con lo consignado en evaluaciones anteriores, una vez más se debe señalar que si bien el PNB está cumpliendo de manera razonablemente eficiente los objetivos para los cuales fue creado, quedan pendientes aspectos institucionales que deben ser abordados. **Un tema es la definición de la oferta de capacitación y el vínculo entre esa definición y las potencialidades ofrecidas por las economías regionales y locales**. Otra dimensión es la organizacional, que señala **cómo los CPCs pueden realizar acciones de levantamiento de información para mejorar su conocimiento de la oferta y la demanda por capacitación**. Un tercer elemento a profundizar es la **generación de un mejor sistema que permita trabajar los distintos tipos de empleabilidad** de personas que se orientan hacia el trabajo independiente y otras que buscan ser empleados.

Por otra parte, y reiterando que pese a la evidencia de indicadores positivos en todas las áreas evaluadas, es propio mencionar que la construcción discursiva del relato que apunta a construir la mirada evaluativa se centra básicamente en la identificación de esos aspectos positivos.

En otras palabras, **tan válida como la identificación de los resultados e impactos positivos generados por la intervención del Programa en más del 50% de sus beneficiarios/as, es poder explicar el por qué hay otro 50% que no tiene éxito, dadas las mismas características de empleabilidad y dado que se enfrentan a un mercado de trabajo con similares características**.

Esta mirada aparece como un foco de análisis para futuras investigaciones. Es en el contexto del análisis de las fallas del proceso en donde se podrá identificar factores que incidan en la eficacia del

Programa, incrementando aún más la eficiencia económica demostrada en el presente estudio.

A juicio de GEO Consultores, de lo que se trata es de levantar la capacidad institucional para dar cuenta de ese seguimiento de mediano plazo; la intervención en capacitación no puede terminar con la capacitación misma, el objetivo es aumentar la empleabilidad y motivar la efectiva inserción laboral, consistente y sustentable en el tiempo, por lo tanto se debe verificar en terreno y caso a caso el destino de los/as beneficiados/as por el Programa.

Para que ese seguimiento sea significativo y se transforme en valor agregado para el PNB y sus beneficiarios/as, se debe contar con una batería de indicadores que permita operacionalizar variables y por tanto, incidir desde la política en el mejoramiento progresivo de los rendimientos del Programa Nacional de Becas.

Esta nota técnica fue confeccionada por Mauricio Perrin Carmona, Profesional de la Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional del SENCE.