

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD

**MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO
CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externos e independientes seleccionados vía concurso público, y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de recomendaciones entregadas.

PANELISTAS:

Luis Rosales (COORDINADOR)

María José Valdebenito

Marcelo Silva

Junio 2022

Resumen Ejecutivo

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD
AÑO DE INICIO: 2016
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO
SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2018-2021
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2022: \$3.426,4 millones

1. Descripción general del programa

El Programa de Formación para la Competitividad (PFC) fue creado el 2015, e inició su implementación el 2016. Es un instrumento asociado al Programa Transforma de CORFO, a los Programas Territoriales Integrados (PTI), a las iniciativas ministeriales (Programa Digitaliza tu Pyme, Programa Talento Digital, entre otras). Apunta a aumentar el número de jóvenes y adultos con las competencias necesarias, específicamente técnicas y profesionales, para lograr niveles más elevados de productividad económica y promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación. Sus beneficiarios son personas naturales, entre 18 y 65 años, chilenas o extranjeras con residencia definitiva en el país, que materializan su derecho a participar en dicho proyecto a través del pago del cofinanciamiento exigido de, al menos, el 10% del costo del arancel de la capacitación o de la certificación.¹

El Programa se ejecuta a través de proyectos de capacitación o de certificación de competencias laborales en sectores productivos estratégicos definidos por CORFO,² en cuya formulación es clave la identificación de un diagnóstico de brechas de competencias laborales. De acuerdo con su cobertura geográfica los proyectos PFC pueden ser nacionales, mesorregionales o regionales. Los dos primeros son formulados por la Gerencia General y los últimos por las Direcciones Regionales de CORFO.

Cuadro N° 1. Número de PFC, según Tipo, 2018-2021

PFC, según Tipo	2018	2019	2020	2021	Total
• Nacional	2	5	2	8	17
• Regional	45	12	3	11	71
Total	47	17	5	19	88

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por CORFO

El programa opera bajo la modalidad de ventanilla abierta, es decir, es posible postular proyectos en cualquier momento del año, siempre que en CORFO exista disponibilidad presupuestaria. Las propuestas de PFC que elabora la Gerencia General son sometidas a aprobación del Comité de Asignación de Fondos (CAF), mientras que los PFC de las Direcciones Regionales, a los Comité de Asignación Zonal de Fondos (CAZ). Estas propuestas deben contener un diagnóstico de brechas de competencias, un diseño de contenidos y plazos para la capacitación o certificación, además de requisitos específicos de los beneficiarios (por ejemplo, años de experiencia laboral en el sector). La

¹ A partir del 2020, y debido al contexto de pandemia, se flexibiliza el requisito de copago para el beneficiario, admitiéndose que una tercera parte, denominada "Asociado", pueda aportar recursos voluntariamente.

² Refiere a sectores productivos identificados y priorizados por CORFO en sus Programas Estratégicos Nacionales (PEN): Agricultura, Comercio, Construcción, Economía circular, Economía creativa, Energía, Fruticultura, Ganadería, Minería, Otras actividades de servicio, TIC y Turismo.

ejecución de los PFC contempla la contratación de Entidades Gestoras (principalmente Agentes Operadores Intermediarios, AOI) a cargo de administrar la ejecución de los recursos de los PFC, y de Entidades Expertas (principalmente Universidades, Institutos Técnicos Profesionales, Centros Evaluadores de Competencias Laborales) a cargo de prestar los servicios de capacitación o certificación.

Objetivos y descripción de componentes

Los objetivos del PFC son:

- FIN: Contribuir al incremento de la productividad y competitividad de sectores productivos específicos.
- PROPÓSITO: Fuerza de Trabajo, de sectores productivos priorizados por CORFO, mejoran sus competencias laborales para abordar los desafíos productivos de sus respectivos sectores.

Los componentes del PFC son:

- Componente 1: Capacitación para la formación, mejoramiento o desarrollo de competencias laborales proporcionada a trabajadores, actuales y potenciales, de sectores productivos específicos. El producto de este componente son cursos de formación, enfocados en atender brechas de capital humano específicas a sectores productivos priorizados por CORFO, con una duración de 10 meses promedio.
- Componente 2: Certificación de las competencias laborales, adquiridas o existentes, de los trabajadores, actuales y potenciales, de sectores productivos específicos. El producto asociado a este componente son certificados de acreditación de competencias laborales respecto de un perfil que la industria reconoce como el conjunto de conocimientos y habilidades necesarios para desempeñar las funciones en un estándar adecuado. Los certificados usualmente tienen una vigencia de dos años, por lo cual requieren ser renovados al término de dicho plazo.

Población objetivo y beneficiarios efectivos

La población potencial del PFC son las personas naturales chilenas o extranjeras con residencia definitiva en el país, que forman parte de la fuerza laboral del país de sectores priorizados por CORFO y que tienen bajo desempeño o desempeño no actualizado de sus competencias laborales, de acuerdo con las exigencias del sector.

La población objetivo del PFC abarca a las personas entre 18 y 65 años, pertenecientes a la fuerza laboral de los sectores priorizados por CORFO, que tiene bajo nivel de competencias laborales respecto de los requerimientos de los sectores específicos y que poseen un nivel de calificación media. La población con nivel de calificación media constituye el criterio de focalización.

Las cifras estimativas asociadas a la población potencial y objetivo son las siguientes:

Cuadro Nº 2. Población Potencial, Objetivo y Cobertura, 2018-2021

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	Población Objetivo respecto de la Potencial (b/a)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c/a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c/b)
2018	1.902.736	657.663	2.375	34,56%	0,12%	0,36%
2019	1.902.736	657.663	3.410	34,56%	0,17%	0,51%
2020	1.902.736	657.663	425	34,56%	0,02%	0,06%
2021	1.902.736	657.663	11.380	34,56%	0,59%	1,73%
%Variación 2018-2021	-	-	479,15%		491,66%	480,55%

Fuente: Unidad de capital Humano, CORFO

El panel evaluador considera que no hay antecedentes que permitan cuantificar con precisión a la población potencial y objetivo. En primer lugar, si bien existe un proxy sobre las brechas de competencias (PIIAC, 2016), este dato no da cuenta de información acerca de las brechas de competencias específicas en los sectores enunciados, ni se asocia específicamente a la población con nivel de calificación media. Esto puede llevar a sobreestimar o subestimar la población potencial y objetivo. Por otra parte, el panel estima que existen otras fuentes de datos que permiten dar cuenta de la variabilidad de la fuerza de trabajo de manera más oportuna.³

Ámbito de acción territorial

Los PFC presentan ejecución en todo el país:

Cuadro Nº 3. Distribución territorial de PFC, 2018-2021 (Nº PFC aprobados CAF/CAZ)

Unidad CORFO	2018	2019	2020	2021	Total
PFC Regionales					
Arica y Parinacota	3				3
Antofagasta	2	1	1	3	7
Atacama	1		1		2
Coquimbo	7				7
Valparaíso	6				6
Metropolitana	5	2			7
O'Higgins	5				5
Maule	3				3
Biobío	1				1
Araucanía	5	6		6	17
Los Ríos				1	1
Los Lagos	2				2
Aysén				1	1
Magallanes	2	1			3
PFC Nacionales					
Unidad de Capital Humano	5	7	3	8	23
Total	47	17	5	19	88

Fuente: Unidad de capital Humano, CORFO

Fuentes de Financiamiento

El 91,8% del financiamiento del PFC proviene de fuentes presupuestarias, principalmente de la asignación específica al programa, y 8,2% de extrapresupuestarias, que incluye el copago de los beneficiarios. El detalle es el siguiente:

Cuadro Nº 4. Fuentes de financiamiento del Programa, 2018 - 2022 (Miles de \$2022)

Fuentes de Financiamiento	2018	2019	2020	2021	2022
1. Presupuestarias	4.297.622	3.092.079	2.201.599	4.237.041	3.426.422
1.1. Asignación específica al Programa	3.981.848	2.539.221	1.940.085	3.495.344	3.426.422
1.2. Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros)	139.446	207.583	153.996	112.988	-
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	176.328	345.276	107.518	628.709	-
2. Extrapresupuestarias	385.723	373.043	163.696	334.512	-
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	385.723	373.043	163.696	334.512	-
Total (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	4.683.345	3.465.122	2.365.295	4.571.553	-

³ Por ejemplo, la encuesta nacional de empleo del INE reporta datos con actualización anual.

Aspectos más importantes que caractericen la ejecución del programa

La ejecución del PFC se inicia con la Presentación del Programa,⁴ utilizando el formulario único preestablecido, donde se detallan, entre otros, elementos como antecedentes que indiquen escasez de fuerza de trabajo con las competencias laborales requeridas por un sector productivo, datos respecto del sector o industria a la que pertenece, programa estratégico de CORFO con el que se vincula, productos a generar y beneficios. Una vez asignados los recursos por parte del CAZ o CAF, según corresponda, se inicia el proceso de selección de la Entidad Gestora, invitando a todos los Agentes Operadores Intermediarios (AOI) habilitados, a presentar antecedentes para administrar PFC. Uno de ellos es seleccionado, tras lo cual CORFO transfiere los recursos para ejecutar el PFC respectivo. En tanto, CORFO abre las postulaciones a beneficiarios, los que deben presentar sus antecedentes a través de la plataforma www.becascapitalhumano.cl, de acuerdo con sus antecedentes y requisitos establecidos en el PFC a que postulan se conforma una lista de seleccionados. El AOI seleccionado debe efectuar una revisión de los documentos que validan los antecedentes de cada postulante, y validar la priorización de cada postulante seleccionando, que, en función de los cupos disponibles en el PFC, determinan también una lista de espera. Los postulantes seleccionados que formalizan su inscripción mediante el pago del cofinanciamiento constituyen los becarios o beneficiarios del programa. El AOI, mediante licitación privada, invita a entidades expertas a presentar propuestas para ejecutar los servicios de capacitación o certificación de competencias. Adjudicada la entidad experta, tanto el AOI como CORFO realizan supervisión y control de la ejecución.

2. Resultados de la Evaluación

Justificación del programa

Considerando las mediciones disponibles sobre el crecimiento de la productividad laboral en Chile, las brechas en competencias básicas (lectoras, numéricas y de resolución de problemas), los déficits en la formación escolar y la ausencia de un sistema de formación a lo largo de la vida consolidado, se reconoce que hay fallas en el mercado de formación de competencias asociadas a asimetrías de información respecto de las necesidades de los sectores productivos y la oferta formativa. Estos antecedentes permiten indicar que el Programa tiene identificado el problema y presenta un diseño adecuado para su abordaje.

No obstante, la estrategia de intervención presenta debilidades: a) No existe una estimación de la demanda por mano de obra especializada específica por parte de los sectores productivos priorizados por CORFO, lo que dificulta definir las brechas de competencias específicas para cada uno de los sectores y, con ello, cuantificar la magnitud de las necesidades y la población objetivo; b) Hay una escasa precisión de los análisis de brechas que el Programa realiza en los distintos sectores priorizados, que incide en una clara identificación de competencias específicas; c) no hay una participación activa de actores clave que otorgue pertinencia y legitimidad al proceso de diagnóstico, el diseño de los programas y sus contenidos, y su validez entre los actores (por ejemplo, como ocurre en el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales); d) el cambio de estrategia ocurrido en el programa a partir del año 2021 no se relaciona con el propósito del Programa, que está vinculado a la disminución de brechas de competencias para abordar los desafíos sectoriales relacionados, sino que impulsa una masificación del programa orientado por la iniciativa Talento Digital,⁵ sumado a la crisis sanitaria derivada del COVID-19, iniciativa que escapa totalmente a la lógica establecida por el programa, de vinculación con programas estratégicos, resolución de brechas de competencias, mejoras de productividad y competitividad sectoriales; e) si bien no se identifican duplicidades de propósitos y ni de poblaciones entre PFC y otros programas públicos (SENCE y ChileValora), considerando la amplia

⁴ CORFO les denomina, indistintamente, "Programa" o "Proyecto".

⁵ Iniciativa de la administración del presidente Piñera que pretende sintonizar con las demandas de la economía digital, y que las personas puedan capturar oportunidades laborales desarrollando nuevas capacidades, a través de la capacitación y certificación. Ver <https://talentodigitalparachile.cl/>.

variabilidad de los criterios de priorización de los beneficiarios de cada proyecto PFC, se evidencia la falta de un mecanismo de articulación entre los programas para evitar eventuales duplicidades. Esta desarticulación podría conllevar a la duplicidad de actividades, tanto en el levantamiento de brechas y estándares de competencias, como en los programas de formación implementados.

Implementación del programa

- Operación y diseño versus Estrategia definida: en términos globales, el programa opera en concordancia con su diseño y estrategia definida para el periodo 2018-2019. Sin embargo, aspectos centrales del diseño no son implementados con rigurosidad, como es la identificación de brechas de competencias en determinado sector productivo. Por ejemplo, la búsqueda de vinculación con los Programas Estratégicos de CORFO, como mecanismo relevante en la pertinencia de los PFC, es más bien formal, pues dichos programas no identifican ni dimensionan brechas específicas a los sectores.⁶
- Cobertura y focalización de la población objetivo, y entrega de bienes y servicios: Los criterios de focalización y selección de la población objetivo, definida como las personas naturales que cumplen con ser chilenas o extranjeras con residencia definitiva en el país, y corresponden al perfil específico requerido por el curso al que postulan, son relativamente aplicables, por cuanto requieren la verificación (del AOI) de documentación formal (cédula de identidad, título, certificado de trabajo, entre otros). Entrevistas a Entidades Expertas señalan como aspecto negativo la existencia de un perfil genérico de beneficiario (nacionalidad y residencia) respecto de uno con requisitos más específico (consistente con brechas de competencias específicas), lo cual determina que los contenidos definidos para la capacitación resulten poco útiles para unos (aquellos con mayor experiencia laboral o conocimientos). El mecanismo para la provisión de los servicios del programa, licitación privada de entidades expertas, ha asegurado una respuesta rápida a los beneficiarios, y, en particular, los proveedores institucionales (ejemplo, INACAP) han mostrado flexibilidad para adaptarse a condiciones excepcionales como la pandemia y entregar los servicios comprometidos.
- Organización y gestión: El PFC está sujeto al modelo operativo Entidad Gestora – Entidad Experta, que es la práctica habitual de CORFO, donde la Entidad Gestora corresponde a un Agente Operador Intermediario (AOI), usualmente corporaciones de desarrollo de alcance regional o nacional, asociada a algún gremio o asociación empresarial. En la práctica la ejecución del PFC ha contado con un número acotado de 15 oferentes, que intermedian la ejecución, realizando tareas esencialmente administrativas y de ejecución y control financiero. Directivos regionales de CORFO reconocen que la presencia de AOI genera certeza en lo administrativo, hay garantías financieras por la ejecución de recursos públicos y conocen las obligaciones de la operación de instrumentos CORFO, aunque no son especialistas o expertos temáticos, contando con capacidades limitadas desde este punto de vista. Una debilidad sustantiva del programa es su inserción institucional, reflejado en un débil vínculo con el SNCCL, considerando que el Estado chileno ha definido, desde la promulgación de la ley que lo crea,⁷ que el abordaje de problemas de competencias laborales se haga dentro del enfoque del referido sistema, y que los problemas asociados a la empleabilidad sean abordados dentro del sistema de capacitación laboral (principalmente SENCE).
- Sistema de seguimiento y evaluación: Existe un sistema de seguimiento y evaluación, que radica en las tareas e instrumentos que aplica el OAI a las Entidades Expertas que ha contratado, y que se materializa en distintos informes periódicos, preestablecidos en el respectivo convenio de ejecución CORFO-AOI.

⁶ El análisis de los Programas Estratégicos de CORFO indicó que, en el mejor caso, sólo 4 de 12 casos identificaban brechas específicas de competencias laborales útiles para los diagnósticos de los PFC.

⁷ Ley N° 20.267 (2008), que Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo.

Desempeño del programa

Eficacia y Calidad

Los resultados de calidad que se reportan para los años 2018, 2019, 2020 del componente 1 muestran que, en general, los beneficiarios/as, perciben que han aumentado su productividad luego de haberse formado a través de proyectos ejecutados en el marco del Programa PFC. De igual modo, existe una valoración positiva de la relevancia y pertinencia de los contenidos, así como favorables índices de satisfacción general. No obstante, los análisis expresan que los resultados en el periodo evaluado han ido disminuyendo en todos los indicadores señalados desde el año 2019.

Los indicadores de eficacia muestran que, a nivel de resultados intermedios de propósito, las cifras alcanzadas por el Programa los años 2018, 2019 y 2020, al ser comparadas con las de otros programas, son similares. El año 2021, con el incremento exponencial de beneficiarios/as, las cifras relativas al alcance del propósito -medido a través de la proporción de beneficiarios/as que alcanza las competencias definidas- llega solo al 19,59%. Esto confirma problemas en la implementación.

El programa tiene información, mediante encuesta que se aplica anualmente, sobre los resultados de los distintos procesos y productos obtenidos en la capacitación y certificación; sin embargo, esta misma información no puede ser utilizada para medir, con propiedad, los resultados a nivel de propósito. Ello porque solo mide transversalmente la satisfacción de los beneficiarios y, lo que es más importante, no lo vincula con el desarrollo de los sectores productivos priorizados.

Las estimaciones para los indicadores de eficacia a nivel de componentes muestran que, aunque no se definieron metas en la MML del Programa, lo cual no permite establecer la eficacia alcanzada, se puede señalar lo siguiente:

- El resultado de egreso de los becarios es positivo (entre 84,04% y 88,9%) y consistente con el perfil de éstos, técnica nivel superior completa y universitaria completa (75,8%, 2018; 67,7%, 2019 y 73,2%, 2020), lo cual señala que hay prácticas internalizadas de formación de capital humano.
- El resultado de becarios (beneficiarios) egresados que declara que los conocimientos y habilidades recibidos en el curso le han resultado "relevante" o "muy relevantes" para su desempeño laboral o de su negocio post curso, es positivo por el nivel alcanzado (entre 76,3% y 85,01%), sin embargo, al tratarse de una percepción, condicionada a un servicio 90% subsidiado, y que no se conoce el desenlace laboral posterior al curso del becario, no permite evaluar la calidad y pertinencia efectiva del curso.
- El resultado de becarios (beneficiarios) egresados que declara que su participación en el curso le ha permitido "aumentar" su productividad laboral post curso, es positivo (entre 69,6% y 68,5%), sin embargo, considerando el indicador anterior, se relativiza el efecto medido (aumento de la productividad).
- El resultado de certificaciones alcanzadas por los becarios (sólo una medición, 2018) es calificado por éstos como muy positivo (100%), y es consistente con lo esperado de personas que ingresan a un proceso de este tipo (riguroso, metódico, etc.).
- Satisfacción del programa por parte de los beneficiarios/as: las cifras muestran una satisfacción discreta. El año 2018, en una escala de 1 a 7, en el que 7 representa la nota superior, el programa recibe una calificación de 6,3. Esta cifra decrece a 5,9 en los años 2019 y 2020. Puede considerarse discreta para los últimos dos años de la evaluación (2019-2020).

Economía

El programa presenta una buena ejecución presupuestaria y un buen nivel de apalancamiento de recursos privados considerando las características de la intervención, esto es, becas de formación y certificación a personas naturales. En ese sentido un esfuerzo económico pecuniario para cubrir, por lo menos, el 10% del curso se considera razonable y adecuado para una persona natural.

Respecto de la participación regional, a excepción del año 2018, existe una alta concentración de los recursos a nivel central (gastos de producción asociados a la Región Metropolitana). Si bien existen proyectos de carácter nacional que son administrados a nivel central, y que podría distorsionar el análisis de equidad territorial, entre 2019 y 2021 se observa además un bajo número de PFC regionales.

Eficiencia

Los indicadores de eficiencia medidos para el componente 1, capacitación, evidencian una fluctuación importante a través del periodo 2018-2021, y no son comparables entre sí, ya que reflejan disparidades sectoriales, de metodologías de implementación (cursos presenciales vs web), de ofertas disponibles (regiones versus nivel central), entre otros aspectos. Son indicadores muy agregados, que no permiten comparar, por ejemplo, con otros medidos por SENCE o ChileValora.

Los indicadores por componente son los siguientes:

- Componente 1, Gasto total por becario (beneficiario) \$1.132.173 (2018); \$720.321 (2019); \$129.486 (2020); \$565.107 (2021). El monto medido para el 2020 (\$129.486) no resulta ser realista, inclusive para capacitaciones vía web. Al respecto, debe considerarse que en el año 2020 se inició el proyecto Pymes en Línea, a raíz de la situación de pandemia en el país, que incluyó clases grabadas y con aplicación masiva, de manera que el costo indicado no es referencial respecto de la operación normal del PFC.
- Componente 2, Gasto total por becario (beneficiario) \$413.700 (2018). Esta única medición es consistente con ofertas en el mercado para certificaciones técnicas, por ejemplo, las requeridas por la SEC para instaladores eléctricos y de gas, lo cual indicaría la eficiencia en la ejecución de este componente.
- Se considera que no hay certeza que los gastos administrativos del programa hayan sido correctamente estimados, por lo cual no se puede asegurar que el programa sea o no eficiente en este ámbito. Por lo relevante de este aspecto, la imprecisión en la estimación de los gastos administrativos se considera un mal resultado del programa en el ámbito de la implementación.
- Con relación a los principales componentes del gasto administrativo, si bien se observa una tendencia a la baja en la participación del overhead respecto al Gasto Administrativo Total, se verifica un alza importante de los Gastos Operacionales en el periodo analizado, pasando de un 33% del Gastos de Administración Total, en 2018, a un 64% en 2021, constituyéndose así en el componente más importante del Gasto de Administración del programa.

Desempeño Global

En términos globales, el desempeño del programa es discreto. Primero, es pertinente pero no es suficiente, ya que las evidencias asociadas a la problemática, y que dan origen al Programa de Formación para la Competitividad PFC, justifican la existencia y la intervención del Estado mediante una iniciativa estatal, y la estrategia seleccionada por CORFO, de desarrollo y certificación de competencias específicas para la fuerza laboral asociada a sectores productivos prioritarios para CORFO. No es suficiente, puesto que el diagnóstico que lo sustenta carece de cuantificación clara, no hay una clara identificación de las brechas específicas de competencias requeridas por cada sector productivo. La no identificación de las brechas afecta la delimitación de la población objetivo. Sin dicha delimitación no es posible identificar los segmentos de la fuerza de trabajo que requiere intervención, impidiendo establecer qué es necesario formar y/o certificar, y hacia quiénes debe dirigirse la intervención. Esta claridad y dimensionamiento es sustancial para el alcance del propósito y fin del programa, toda vez que exige una identificación específica de las necesidades de cada sector productivo. Segundo, una dificultad importante en la implementación es que se reproduce la debilidad de los diagnósticos que sustentan los PFC, no estableciéndose fehacientemente las brechas de competencias, que implica contrastar un estándar de ejecución de las funciones a desempeñar por el trabajador, resumidas en un perfil de competencias, respecto de las habilidades y conocimientos que efectivamente poseen los trabajadores

en los sectores priorizados. No ayuda a resolver esta falta de claridad el entendimiento de las brechas de competencias como sinónimos de brechas (falta mano de obra) que se advierten en sectores con oportunidades emergentes de puestos de trabajo. Otra debilidad importante es la desconexión que ha mantenido el programa respecto del tejido institucional que el estado de Chile ha definido para abordar sistémicamente los problemas que tiene origen en las debilidades del sistema de educación técnico profesional, el sistema de capacitación laboral y de aprendizaje a lo largo de la vida (Sistema de Cualificaciones, Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales).

3. Principales Recomendaciones

Se sugiere al Programa las siguientes acciones:

Diseño

- Diseñar una estrategia que permita realizar una identificación precisa de las brechas de competencias para los sectores priorizados. Esto debe ser desarrollado aplicando metodologías de diagnóstico adecuadas. Entre las acciones se deben consignar estudios y consultas sistemáticas a actores involucrados (utilizando metodología tri estamental) que permitan realizar estimaciones de escenarios futuros, análisis de pertinencia de la formación existente y demanda de fuerza laboral.
- Se debe establecer un diálogo permanente coordinado con otras instituciones estatales y privadas (Observatorio Laboral SENCE, ChileValora, SENCE, Mesas sectoriales, entre otras), con el objetivo de desarrollar un trabajo integrado asociado a la disminución de las brechas de competencias de la población objetivo de los PFC. Esto permitirá evitar la duplicidad de los programas y las distintas intervenciones públicas destinadas a tratar estas problemáticas.
- A partir de los diagnósticos, el Programa debe hacer un análisis más preciso de su población objetivo y de sus criterios de focalización y priorización. Se recomienda establecer una alianza con entidades pública como INE, con el fin de facilitar la actualización de la información vinculada a las cifras relativas a la fuerza laboral de cada sector productivo y a sus dinámicas laborales y productivas.
- Ajustar las definiciones formales de objetivos, población objetivo e indicadores. Respecto del propósito del Programa, se recomienda precisar la población potencial y objetivo, eliminando la expresión “Fuerza de Trabajo” y “Trabajador potencial”. Se considera que la población objetivo debe ser clara, precisa, excluyente, por cuanto la MML vigente tiene implícito la posibilidad de atender población inactiva, desempleados, sin experiencia, lo cual convierte al programa en uno de empleabilidad, y lo aleja de una política que impulsa el cierre de brechas para incrementar productividad y competitividad sectorial. Este riesgo se materializó el 2020-2021 cuando el programa modificó su estrategia de intervención, apuntó a una ejecución masiva, no hizo exigible el requisito de copago, resultando en la incorporación de inactivos y desempleados como beneficiarios.

Implementación

- Se sugiere revisar detalladamente vías alternativas para disponer de diagnósticos de brechas de competencias útiles para el programa, que permitan efectivamente identificar “brechas” (no oportunidades laborales), dimensionarlas, y establecer diseños curriculares adecuados a su especificidad.
- Se sugiere revisar el cambio efectuado en las reglas operativas del programa, el 2021, que elimina el requisito del postulante seleccionado de cofinanciar el 10% del arancel del servicio (curso o certificación). Se estima un riesgo importante de desfocalización y de pérdida de foco de los objetivos sustantivos del programa.

- Si bien el modelo operativo Entidad Gestora – Entidad Experta que aplica CORFO, donde la Entidad Gestora corresponde a un Agente Operador Intermediario (AOI), debiera revisarse si se piensa ampliar el programa para abordar brechas de competencias específicas, y de mayor complejidad técnica, incorporando requerimientos para los AOI en esta dirección (capacidades técnicas, expertos, etc.).

Eficiencia

- En base a lo anterior, se recomienda una revisión de la partidas más relevantes del Gasto Administrativo del Programa, esto es, tanto de los gastos operacionales como del Overhead, identificando, por ejemplo, uno o más ítems de carácter variable o fijo que pudiera estar abultando dichos costos y sobre el que se pudiera ajustar con un criterio de eficiencia que permita reducir dichos niveles de gastos, haciéndolos más armónicos o equilibrados, en términos relativos, respecto al gasto total del programa.
- Por otra parte, en el periodo analizado, se observa una importante inequidad territorial en la ejecución del programa. A partir de 2019 la ejecución regional de proyectos se reduce drásticamente. Esto debiese llevar a una reflexión respecto de si formará parte de una estrategia de centralización permanente o es el resultado de cuestiones coyunturales relacionadas a los periodos de emergencia sanitaria. En cualquier caso, desde el punto de vista territorial, el enfoque del gasto presenta un desequilibrio que debiera estudiarse y, eventualmente, corregirse.

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**

2058 06 JUL 2022

ORD. N°

ANT.: Oficio N° 2555 de fecha 06 de julio de 2022, de Sr. Vicepresidente Ejecutivo de CORFO; Oficio N° 1557, de 24 de junio de 2022, de Sra. Directora de Presupuestos.

MAT.: Remite respuesta institucional al Informe Final de Evaluación del Programa de Formación para la Competencia (PFC) de CORFO.

A : SRA. JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS - DIPRES

DE : SR. NICOLÁS GRAU VELOSO
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

Junto con saludarla cordialmente, vengo en dar cumplimiento a lo solicitado en su oficio N° 1557 de 14 de junio de 2022, respecto de la evaluación del programa “Formación para la Competitividad” de la Corporación de Fomento de la Producción, en la modalidad Evaluación de Programas Gubernamentales, remitiendo la respuesta institucional de CORFO, emitida mediante el Oficio N° 2555, de esta fecha, que se adjunta a la presente misiva.

Sin otro particular, le saluda cordialmente,



NICOLÁS GRAU VELOSO
Ministro de Economía, Fomento y Turismo

DISTRIBUCIÓN

- Destinataria
- Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal, DIPRES.
- Subdepartamento de Evaluación de Programas, DIPRES.
- Gabinete Ministro Economía.
- División de Competencia y Mejora Regulatoria, MINECON.
- Sr. Vicepresidente Ejecutivo Corfo.
- Gerencia General Corfo
- Gerencia de Asuntos Estratégicos Corfo.
- Oficina de Partes MINECON



JD 59813

Orizabal JD 58796

Hoy 7 envío a la Dipres.



ORD.:

ANT.: Oficio N°1557 del 24.06.2022 de envío del Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2022.

MAT.: Respuesta institucional al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales del Programa de Formación para la Competitividad (PFC) de Corfo, dirigida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

A : SR. NICOLÁS GRAU VELOSO
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

DE : JOSÉ MIGUEL BENAVENTE HORMAZÁBAL
VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE CORFO

En el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) al Programa de Formación para la Competitividad de CORFO, realizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), agradecemos el trabajo realizado y la dedicación puesta por los equipos que participaron en este proceso.

Corfo está trabajando fuertemente en una estrategia orientada a fomentar el desarrollo y productividad del país, en todo su territorio, proyectando a Chile hacia una economía sostenible, socialmente responsable con los recursos naturales y comprometida con la promoción de una sociedad de más y mejores oportunidades.

En línea con lo anterior, para Corfo es de gran relevancia evaluar su gestión, así como los resultados de su acción, por los aprendizajes y aspectos de mejora que identifica para su quehacer.

En este marco, a continuación, Corfo hace presente sus respuestas y observaciones en relación a las recomendaciones señaladas en el Informe Final de la evaluación en referencia.

Al respecto, creemos necesario puntualizar:

1. Respecto a las recomendaciones asociadas al diseño del programa, Corfo comparte varios de los ámbitos que son señalados en el informe como sujetos de mejora, por lo cual se analizarán y serán incorporados en un rediseño del programa.
2. Sobre las recomendaciones en el ámbito de implementación del programa, si bien Corfo incorporará modificaciones en el diseño del programa de manera de focalizar su intervención, se hace notar que la digitalización de las empresas es uno de los ejes estratégicos que la Corporación ha definido para este período. En este contexto, será necesario analizar, en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la estructura programática que se deberá dar a dicha tarea y en particular, a las intervenciones asociadas al proyecto "Pymes en Línea", ejecutado actualmente en el marco del Programa de Formación para la Competitividad.

3. En cuanto a las recomendaciones asociadas a la eficiencia del programa, y en particular a lo referido a los gastos de administración y de operación de éste, para Corfo es relevante clarificar que los ítems y actividades financiables por cada una de estas cuentas de gasto están definidas en el propio reglamento del programa, por lo cual Corfo tiene claridad respecto a ellos, además, estos son rendidos por los Agentes Operadores Intermediarios (AOI) -en el marco de las tareas de administración y seguimiento financiero para las que estas entidades son contratadas-, y son revisados y aprobados por Corfo.

Adicionalmente, respecto al tipo de ítems y actividades que son financiados por la cuenta de “gastos operacionales”, es importante señalar que se refieren a todos aquellos gastos necesarios para la realización de los cursos de capacitación y/o certificación, con lo cual, de acuerdo a las definiciones entregadas por la Dirección de Presupuestos, se entiende que se trata de gastos de producción de los componentes, como fueron finalmente considerados en el estudio.

Como se señaló anteriormente, para Corfo es relevante contar con evaluaciones que permitan contar con una mirada de sus iniciativas e incorporar las mejoras necesarias para mejorar su oferta programática y generar valor para sus usuarios. Sin embargo, se estima importante también presentar algunos elementos que deben ser tenidos en consideración respecto a apreciaciones que se entregan en el informe:

1. En la sección referida a la implementación del programa, se indica que habría una debilidad en la vinculación institucional del programa con el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL). Al respecto, cabe hacer notar que la Ley del SNCCCL no le asigna un rol formal a Corfo dentro del sistema de competencias laborales ni lo incluye dentro de su Comisión directora; sin perjuicio de ello, Corfo ha financiado y participado técnicamente en procesos de poblamientos sectoriales del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional en sectores productivos específicos, a solicitud de Chilevalora. Con SENCE mantiene una coordinación permanente en la Mesa Directiva de la iniciativa Talento Digital, dedicada a la generación de capital humano para la industria TI que dirige la Subsecretaría de Hacienda y por supuesto Corfo participa en todas las Mesas de Trabajo sectoriales a las que es convocado.
2. La función de Corfo es, como agencia de fomento productivo, promover el desarrollo de sectores o industrias e intervenir sólo en aquellos casos en que exista necesidad de fortalecer las competencias y certificaciones en beneficio de contribuir a una mayor productividad. En este contexto, Corfo consulta el Catálogo de Competencias Laborales de Chilevalora y se comunica con su Jefa de Relaciones Institucionales y Comunicaciones cada vez que los proyectos del Programa de Formación para la Competitividad se dirigen a segmentos de la fuerza de trabajo sin formación formal y/o cuando las certificaciones valoradas por el mercado laboral son parte del SNCCCL.

Respecto a la vinculación y pertinencia sectorial de los proyectos apoyados por el Programa de Formación para la Competitividad, se hace notar que estos se vinculan con programas, como son Programas Estratégicos (en cualquiera de sus niveles) y Programas Territoriales Integrados (PTI), que están conformados como instancias con gobernanzas público-privadas, con lo que se asegura la vinculación con los requerimientos de sectores o plataformas habilitantes que permite orientar el quehacer del programa y contar con sensibilidad a nivel de pertinencia estratégica.

Las gobernanzas de los respectivos Programas Estratégicos (PEN, PER, PEM) y PTI cuentan con participación de actores relevantes para el sector o territorio. A modo de ejemplo, durante el año 2016 los Programas Estratégicos Nacionales estaban conformados por un 27% actores del mundo privado, 36% actores públicos; 19% representantes de gremios, 16% representantes centros tecnológicos y 3% representantes de la comunidad. Por lo tanto, creemos que las brechas que surgen desde este tipo de instancias si cuentan con validez de los actores.

3. Respecto a la implementación del programa, el panel evaluador del programa sugiere incorporar requisitos de conocimientos técnicos a los Agentes Operadores Intermediarios. Sin embargo, respecto

a la operación y al valor de los Agentes Operadores Intermediarios, el programa tiene un diseño operacional en que les ha asignado reglamentariamente a estas entidades la función de administrar los proyectos que estén a su cargo, y las competencias técnicas, de conocimiento experto, para la ejecución de un proyecto son requeridas a la Entidad Experta adjudicada.

En efecto, la Resolución (A) 35 de 2017, que es el Reglamento vigente del programa, indica: “La supervisión, administración y seguimiento de estos Programas estará entregada a los Agentes Operadores Intermediarios. Ellos, en conformidad a este reglamento, son los habilitados para administrar los Proyectos, además, son los responsables de velar por el cumplimiento de las actividades y objetivos del Proyecto, así como de las obligaciones financieras y el seguimiento técnico de los Proyectos.”


Asimismo, señala que: “Por otra parte, el Agente Operador Intermediario seleccionará a la/las Entidad/es Experta/s, debiendo informar a Corfo, previo a su contratación, los criterios de evaluación utilizados, así como su ponderación, el procedimiento desarrollado y los fundamentos que justifican su selección.”

4. En la sección de evaluación de la eficiencia del programa el panel evaluador menciona que se observa una importante inequidad territorial en la ejecución del programa. No obstante, para Corfo esta aseveración resulta parcial, ya que desde el año 2019, a raíz del estallido social y luego la pandemia COVID-19, los proyectos implementaron clases de manera telemática (online) lo que permitió alcanzar con ellos una cobertura nacional con beneficiarios de todas las regiones del país. Es decir, si bien hubo una concentración del gasto, hubo también una mayor cobertura territorial de beneficiarios gracias a la implementación de cursos en línea.
5. En relación al análisis de eficacia de resultados intermedios y finales y las recomendaciones sobre la necesidad de elevar las tasas de egreso de los cursos sincrónicos, es importante clarificar que, el indicador del año 2021 resultó bajo respecto a los años anteriores, producto de que la mayoría de los becarios de los proyectos “tradicionales” del año 2021 permanecían en clases al momento del reporte (aún no formaban parte de la categoría de egresados).

Asimismo, respecto a la tasa de egreso y considerando el proyecto “Pymes en Línea”, cuyos cursos son asincrónicos, se debe tener presente que las cifras de resultado de plataformas de capacitación asincrónicas tienen egresos entre el 7% y 10%, inferior al 19,59% obtenido por el programa de Corfo.

Finalmente, reiteramos nuestros agradecimientos al trabajo realizado y la dedicación puesta por los equipos que participaron en este proceso.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



JOSÉ MIGUEL BENAVENTE HORMAZÁBAL
 Vicepresidente Ejecutivo
 Corporación de Fomento de la Producción



- Sra. Directora de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Sra. Rosario del Río, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
- Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal, DIPRES.
- Subdepartamento de Evaluación de Programas, DIPRES.
- Gerencia de Asuntos Estratégicos, Corfo.
- Gerencia General, Corfo.
- Oficina de Partes, Corfo.