

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA
MICROEMPRESARIOS Y TRABAJADORES
INDEPENDIENTES**

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

PANELISTAS:
Christian Belmar (COORDINADOR)
Teresita Selamé
Eduardo Martínez

JUNIO 2007

Índice de Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. DESCRIPCIÓN GENERAL Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA	4
1.1 <i>Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)</i>	4
1.2 <i>Población Objetivo</i>	4
1.3 <i>Descripción General del Diseño del Programa</i>	4
1.3.1 <i>Componente 1:</i>	5
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	6
2.1 <i>Diseño</i>	6
2.2 <i>Organización y Gestión</i>	7
2.3 <i>Eficacia y Calidad</i>	9
2.4 <i>Antecedentes Financieros</i>	14
2.5 <i>Eficiencia / Economía</i>	14
3. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD DEL PROGRAMA	15
4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES	15
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	18
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	18
1.2. OBJETIVOS DEL PROGRAMA A NIVEL DE FIN Y PROPÓSITO	18
1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	18
1.4. POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA	21
1.5. DESCRIPCIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA	22
1.6. PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES	22
1.7. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL	27
1.8. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO	31
1.9. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN	31
1.10. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE	33
1.11. REFORMULACIONES DEL PROGRAMA	33
1.12. OTROS PROGRAMAS RELACIONADOS	34
1.13. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	39
II. TEMAS DE EVALUACION	40
1. DISEÑO DEL PROGRAMA	40
1.1 <i>Diagnóstico de la situación inicial</i>	40
1.2 <i>Criterios de focalización y selección de beneficiarios</i>	42
1.3 <i>Lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico</i>	42
1.4 <i>Lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico</i>	43
1.5 <i>Reformulaciones del Programa a nivel de diseño</i>	45
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	46
2.1 <i>Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones</i>	46
2.2 <i>Criterios de focalización y selección de los beneficiarios</i>	48
2.3 <i>Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago</i>	49
2.4 <i>Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad responsable</i>	50
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA	51
3.1 <i>Desempeño del Programa en cuanto a la Producción del Componente</i>	51
3.2 <i>Desempeño del Programa a nivel de propósito</i>	80
3.2.1 <i>Análisis de Cumplimiento del Propósito</i>	80
3.2.2 <i>Beneficiarios Efectivos del Programa</i>	82
3.2.3 <i>Análisis de Cobertura</i>	85
3.2.4 <i>Focalización del Programa</i>	88
3.3 <i>Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos</i>	88
3.4 <i>Desempeño del Programa a Nivel de Fin</i>	88
4. RECURSOS FINANCIEROS	92
4.1 <i>Fuentes y Uso de Recursos Financieros</i>	92
4.2 <i>Eficiencia del Programa</i>	94
4.2.1 <i>Análisis de eficiencia actividades y/o componentes</i>	94

4.2.2	Gastos de Administración.....	97
4.3	<i>Economía</i>	98
4.3.1	Ejecución presupuestaria del Programa.....	98
4.3.2	Aportes de Terceros	98
4.3.3	Recuperación de Gastos.....	99
5.	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	100
6.	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	101
III.	CONCLUSIONES	102
1)	CONCLUSIONES REFERIDAS AL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	102
3)	CONCLUSIONES REFERENTES A EFICACIA DEL PROGRAMA.	103
4)	CONCLUSIONES EN TORNO A RECURSOS FINANCIEROS Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA.	111
IV.	RECOMENDACIONES	113
V.	BIBLIOGRAFÍA	118
VI.	ANEXOS	120

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción General y Objetivos del Programa

1.1 Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

FIN: contribuir a aumentar la productividad y la estabilidad empresarial en el sector de las microempresas, como, asimismo, la empleabilidad de los trabajadores del sector y sus niveles de ingreso.

PROPÓSITO: que los beneficiarios adquieran y apliquen conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral, en función de necesidades detectadas a nivel regional.

1.2 Población Objetivo

Constituyen potenciales beneficiarios del Programa de capacitación laboral FONCAP Microempresas:

1. Los trabajadores, administradores o gerentes que pertenecen a empresas **formales que tributan en Primera Categoría, que dispongan de una planilla anual de remuneraciones imponibles** y que cumplen, además, con la condición de que dicha planilla sea inferior a las 45 unidades tributarias mensuales.
2. Los contribuyentes que tributan acogiéndose al artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta que demuestren el pago de una planilla anual de remuneraciones imponibles, siempre y cuando tal planilla haya sido inferior a las 45 UTM anuales en el año anterior al de la solicitud del beneficio.
3. Empresas unipersonales, cuyos dueños se asignen una remuneración y paguen cotizaciones previsionales por dicho concepto puesto que, en estos casos, también sería aplicable a su respecto "la exigencia legal de contar con una planilla de remuneraciones imponibles anuales inferior a 45 UTM"¹. Estas unidades económicas, como también, las empresas individuales de responsabilidad limitada y las microempresas familiares caen bajo la categoría de empresas susceptibles de postular al beneficio contemplado por el Programa.
4. Se extiende el beneficio a la o al cónyuge y a los familiares del dueño o gerente de la empresa, hasta el segundo grado de consaguinidad inclusive, cuando pueda ser acreditada la participación de ellos en la administración de la unidad económica.

El Servicio de Impuestos Internos ha proporcionado cifras a inicios del mes de junio 2007, las que indican la existencia, a diciembre 2005, de 54.762 microempresas que presentaban planillas de remuneraciones anuales iguales o inferiores a las 45 UTM. A fin de incluir a los familiares de los microempresarios entre la población objetivo del Programa, y bajo el supuesto razonable de que estas unidades económicas funcionan con el aporte laboral de hasta dos personas por unidad, el Panel ha calculado la población objetivo en términos de personas individualmente consideradas en una cantidad equivalente al doble de aquella que fue definida por el S.I.I. para las microempresas, vale decir, en 109.524 personas.

1.3 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa fue creado para atender a microempresas, debido a las medidas adoptadas en función de limitar el acceso de éstas a la franquicia y que no quedasen descubiertas². Esto porque se constató que el subsidio directo MYPE-FONCAP, así como el mandato para Capacitación no presentaron los

¹ Oficio del Jefe del Departamento Jurídico (s) al Director Nacional (s) del SENCE, con fecha 16 de febrero 2007; p. 1.

² Las razones son expuestas más adelante en el documento, para un mayor detalle ver Evaluación Comprehensiva del Gasto SENCE, año 2003.

resultados esperados y evidenciaron deficiencias en la utilización de los recursos por parte de los OTEC.

El Programa apunta a resolver el problema de la insuficiente inversión en capacitación por parte de las microempresas, causada por supuestas fallas de mercado que inhiben dicha demanda, tales como el difícil acceso al crédito para inversiones en capacitación, la escasa información de los usuarios sobre los productos que ofrecen los OTEC y los beneficios indirectos de la capacitación que no producen compensación para la empresa que capacita: beneficios sociales que no generan retornos, o retornos que son capturados por los trabajadores u otras empresas, por efecto de la rotación de los trabajadores. Si bien el problema no ha sido dimensionado, hay antecedentes que muestran que el uso de los subsidios por parte de las empresas más pequeñas es relativamente bajo; por ejemplo, en 1996 sólo el 0,4% de las microempresas (que constituyen el 80% de las empresas en Chile) usaron la franquicia tributaria, contra un 80% de las grandes empresas que hicieron lo propio³.

El Programa se inicia el año 2005, en todo el país. El Programa entrega un subsidio en especies (cursos de capacitación gratuitos) a microempresas y trabajadores independientes, como alternativa a la franquicia tributaria general para la capacitación en las empresas. Pueden postular al Programa: (a) los propietarios activos, gerentes o administradores de microempresas; (b) cónyuges o familiares del propietario hasta el segundo grado de consanguinidad que participen en la administración de la microempresa; (c) los trabajadores dependientes de tales unidades económicas; y, (d) los trabajadores independientes. Para efectos del Programa, se entiende como microempresarios a contribuyentes que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a las 45 UTM.

Los cursos son ejecutados por organismos de capacitación contratados para ese efecto previa adjudicación por la vía de licitaciones abiertas, en las que se considera el precio y la calidad (contenidos y metodología curriculares). La oferta de cursos se configura a partir de un análisis de la demanda y oferta de capacitación en cada Región, realizado mediante consultas de las direcciones regionales del SENCE con organismos de capacitación, Consejos Regionales de Capacitación (CRC), autoridades regionales y organizaciones gremiales⁴. El Programa se financia con recursos del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

1.3.1 Componente 1:

El Programa cuenta con un solo Componente: la entrega de cursos de capacitación a sus beneficiados. Estos cursos tienen una duración de entre 15 horas mínimo y 40 horas máximo (cronológicas). Además, se entrega directamente el monto del subsidio a los OTEC u organismos encargados de entregar los cursos, y los beneficiados no deben efectuar ningún desembolso al respecto. Los montos del subsidio van entre un máximo de 9 UTM anuales por persona y 26 UTM anuales por microempresa. Los temas de estos cursos pueden ser transversales (de interés general) o cursos específicos a algún rubro de actividad económica.

Con respecto a los cursos, éstos son bosquejados en cuanto a contenidos pertinentes a cada Región por los Consejos Regionales de Capacitación y son las Direcciones Regionales del SENCE las que definen en cada Región criterios diferentes para la confección de los cursos. Esto se lleva a cabo conforme a las necesidades de capacitación particulares de los sectores productivos de cada Región detectadas por el SENCE, siendo ratificados dichos requerimientos por el Consejo Nacional de Capacitación. Luego, se llama a licitación por medio del portal de Internet Chilecompra. Los OTEC que postulan deben especificar si los cursos ofrecidos se dictarán en toda la Región o sólo en ciertas

³ Jara, Osvaldo: *Evaluación del Sistema de Capacitación en Chile*, Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 2002; p. 38.

⁴ Los Consejos Regionales de Capacitación están integrados por el Secretario Regional Ministerial de Trabajo y Previsión Social, que lo preside, el Secretario Regional Ministerial de Economía, dos representantes del sector laboral, dos representantes de las organizaciones empresariales y el Director Regional del SENCE, que actúa como secretario ejecutivo.

comunas. Además, los OTEC deberán basar su propuesta de cursos considerando conjuntamente los perfiles y la existencia de estándares de competencias laborales en los sectores u oficios en que éstos existan. Como parte de la propuesta técnica y económica, los OTEC deben definir el número óptimo de participantes, el número mínimo de participantes requeridos para la realización del curso, el número de horas cronológicas de duración del curso y el valor/hora que cobrarán por curso ofrecido. En el primer llamado a licitación (marzo del 2005), este último valor no podía exceder los \$3.800 pesos (tres mil ochocientos pesos). El SENCE informa a través del mismo portal cuáles son los OTEC seleccionados. Los potenciales beneficiarios postulan a los distintos OTEC, que son las entidades que imparten los cursos.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El problema de la insuficiente demanda de capacitación en las microempresas debido a fallas de mercado, del punto de vista de la rentabilidad social, corresponde a una hipótesis (que el Panel considera válida), aunque no existe evidencia empírica (“datos duros”) de respaldo que permita comprobar su validez y dimensionar el problema. Tampoco hay estudios que fundamenten el monto máximo del beneficio: 26 UTM por empresa (\$ 835.000 pesos, aproximadamente) y 9 UTM (\$ 290.000 pesos, aproximadamente) por trabajador capacitado. El Panel estima que el monto del subsidio por trabajador es excesivo; de hecho, equivale a 5 veces el promedio de horas por participante que se realizan al amparo de la franquicia tributaria (20 horas). También el subsidio por empresa parece excesivo, ya que alcanza para comprar casi 220 horas de capacitación, suficiente para atender a 10 trabajadores anualmente (más del total de trabajadores ocupados por empresa, en empresas de 1 a 9 trabajadores), considerando el promedio de horas de capacitación por participante en el marco de la franquicia tributaria. Como dato, sólo 71.647 trabajadores fueron atendidos a través del Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes en 2006, en circunstancias que el volumen de empleo en las empresas con hasta 9 trabajadores llegaba a 2,6 millones de personas, según Encuesta Casen 2003. Por cierto, la baja demanda no implica necesariamente una demanda insuficiente.

Las limitaciones impuestas al uso de la franquicia dice relación con el hecho de mejorar la asignación y transparencia de recursos hacia el segmento de microempresas unipersonales, debido a que se constató un uso no eficiente por parte de algunos OTEC, en particular, respecto del Mandato Especial de Capacitación. Por tanto, esta justificación dio origen a las condiciones de funcionamiento del programa que actualmente opera (un máximo de 26 UTM por empresa para aquellas con planilla de remuneraciones anuales inferiores a 45 UTM). Si bien dada las condiciones actuales no parecen ser apropiadas, a juicio del panel permiten comprender la lógica inicial para el diseño del Programa constituyendo una condición necesaria pero no suficiente.

La Ley 19.967 o nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo establece que las empresas postulantes al subsidio del Programa no pueden tener una planilla de remuneraciones anuales imponibles superior a 45 UTM, lo que restringe el beneficio a las empresas con más de un empleado; inclusive, la condición es poco realista ya que el ingreso mínimo legal anual actual (50 UTM) es superior a esa cifra. Si bien este límite pudo haber tenido sentido cuando se diseñó el Programa, en el contexto actual ya no es pertinente.

La norma legal que limita los beneficios del Programa a las empresas con una planilla de remuneraciones anuales inferior a 45 UTM implica una inequidad con respecto a otras micro y pequeñas empresas que sólo pueden optar a la franquicia tributaria para la capacitación y que presenten grados de vulnerabilidad similares. (Este límite ni siquiera permite pagar el sueldo mínimo a un trabajador durante un año). La franquicia tiene un máximo de 9 UTM por empresa para empresas cuyo 1% de remuneraciones anuales imponibles no supera esa suma, lo que implica que ambos subsidios llegan a equipararse cuando la planilla de remuneraciones de la empresa alcanza a 2.600

UTM (equivalente a un nivel de empleo cercano a 50 trabajadores, suponiendo un salario de 1 Ingreso Mínimo legal por trabajador). Esto significa que hay microempresas (con 2 o más empleados) que sólo pueden acceder a la franquicia, y con beneficios inferiores a los del FONCAP.

El enfoque de género no ha estado explícitamente considerado en el diseño del Programa, pero el Panel considera conveniente realizar un estudio para verificar si existen factores que inhiben la participación de las mujeres en el Programa (por ejemplo, restricciones de tiempo por razones de trabajo, atención del hogar y cuidado de los hijos) u otras condiciones que justifiquen la aplicación de un enfoque de género, ya que no hay mayor información al respecto. (SENCE, en su Informe PMG de Género Año 2005, Acápite Diagnóstico Actualizado, refiriéndose al Programa FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes afirma que, por constituir éste todavía un programa reciente “en proceso de estructuración, el Servicio no ha definido y desplegado aún todos los mecanismos de articulación posibles y pertinentes para su operación y seguimiento”. En el caso del PMG Año 2006, si bien se señalan esfuerzos en materia de obtención de indicadores de género, no se obtuvieron debido a la no definición de la Población Objetivo).

La Matriz del Marco Lógico del Programa plantea objetivos válidos ordenados jerárquicamente de acuerdo a sus relaciones de causalidad. Asimismo, los indicadores de logro de los objetivos son adecuados y factibles de medir; no obstante, el SENCE presenta dificultades para elaborar la información estadística y presupuestaria necesaria.

En los últimos diez años, el SENCE ha puesto en práctica cinco instrumentos de estímulo a la capacitación en las micro y pequeñas empresas. Actualmente se encuentran vigentes: (1) la franquicia tributaria de 9 UTM por empresa si el 1% de sus remuneraciones anuales imponibles es inferior a esa suma, y 7 UTM por empresa si su planilla de remuneraciones anuales imponibles está en el rango de 35 UTM a 45 UTM. Este beneficio se estableció el 2004; (2) Mandato Especial e Irrevocable de capacitación. Se trata de un instrumento que permitía a las empresas ceder su derecho a la franquicia tributaria a cambio de un crédito para capacitación, otorgado por instituciones financieras y organismos de capacitación. El instrumento está vigente, pero dejó de operar por irregularidades detectadas en su uso⁵; (3) Subsidio directo, a través del Programa FONCAP-MYPE, de hasta 26 UTM por empresa para aquellas cuya planilla anual de remuneraciones imponible no supera las 13.000 UTM. El Programa fue discontinuado el 2003; y, (5) actual subsidio directo, a través del Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes, de hasta 26 UTM por empresa y 9 UTM por trabajador, aplicable para microempresas con una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a las 45 UTM.

Sin embargo, esta trayectoria más bien pareciera obedecer a un proceso de ensayo y error para lograr instrumentos que den cuenta de la realidad del sector. Algunos instrumentos han tenido acierto en la definición y no necesariamente en la gestión o viceversa. Sin embargo, la experiencia práctica desarrollada hasta el momento impone el desafío para avanzar hacia un diseño estable y regular para los próximos años, que efectivamente permita desarrollar o mejorar los instrumentos actuales.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional y la dotación de personal del Programa presenta una distribución de funciones entre el nivel central del SENCE (específicamente, el Departamento de Capacitación en Empresas) y las Direcciones Regionales, que resulta adecuada para la administración de sus operaciones: hay mecanismos de coordinación y procedimientos establecidos, la distribución de funciones es consistente con la forma de operar del Programa, y las cargas de trabajo del personal son normales. No obstante hay debilidades en la información que maneja el Programa: no existe una cuantificación de la población objetivo, no se registran resultados a nivel de los beneficiarios, no se dispone de información de monitoreo del Programa.

⁵ Ver Capítulo 1.3: Justificación del Programa, en Antecedentes del Programa.

La coordinación interna entre las unidades centrales y regionales del SENCE que intervienen en la administración del Programa opera de manera expedita y no se observan demoras en las operaciones que pudieran atribuirse a fallas de coordinación.

Las relaciones de coordinación con otras instituciones y programas afines - como SERCOTEC, FOSIS e INDAP- son ocasionales, pudiendo ser mejoradas en lo que se refiere a compartir información y aunar esfuerzos para realizar estudios de necesidades de los sectores atendidos⁶. Con todo, no se observan duplicidades entre el Programa y los de las instituciones señaladas, ya que se trata de productos distintos, clientelas distintas y modos de entrega de la capacitación distintos, como se explica en el texto.

Con respecto a la relación del Programa con la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, el Panel estima que, dadas las características de ambos instrumentos, puede que sea poco probable la existencia de un problema de duplicación ineficiente de esfuerzos; sin embargo, no existen datos concluyentes al respecto por lo que sería necesario realizar un estudio respecto a cuán grande o cuán pequeño es el “traslape” de la población objetivo. Esto, porque, de existir duplicidad, se debe evaluar la continuidad o el rediseño de ambos instrumentos, o la creación de un nuevo instrumento que sustituya a los dos mencionados. Lo anterior requiere, por tanto, hacer explícita una definición cuantitativa y cualitativa de las poblaciones objetivos de cada instrumento.

Cabe recordar que el Programa en evaluación fue creado con el objetivo de dar cobertura a aquellas microempresas que quedasen fuera de la franquicia tributaria una vez que se limitara su uso para ellas (un máximo de 9 UTM por empresa para aquellas con remuneraciones anuales superiores a 45 UTM, de 7 UTM para empresas en el rango de 35 a 45 UTM de remuneraciones anuales, y cero franquicia para empresas con remuneraciones anuales menores a 35 UTM), por lo que es importante saber hasta qué grado se está cumpliendo con este propósito.

El Programa utiliza mecanismos de mercado para la provisión de los servicios de capacitación (dentro de los límites del subsidio establecido), lo que se expresa en: la gestión descentralizada de las operaciones; la asignación de los recursos a los proveedores de servicios de capacitación sobre la base de licitaciones abiertas (pueden participar los organismos de capacitación inscritos en el Registro Nacional de Organismos Capacitadores del SENCE); el pago a los proveedores en función de la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos (egresados exitosos), y el análisis de la demanda y oferta de capacitación a nivel regional con participación de los actores involucrados (Consejos Regionales de Capacitación, OTEC, organizaciones gremiales y autoridades regionales). Estos procedimientos crean condiciones que contribuyen a alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda de capacitación en términos de calidad y pertinencia de los cursos.

El Programa no aplica criterios explícitos de focalización y selección de los beneficiarios (microempresas y trabajadores), salvo los que establece la Ley 19.967 o nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Aunque los OTEC consideran los criterios legales de elegibilidad y el orden de inscripción de los postulantes, ello no asegura que realmente queden las unidades o beneficiarios que más requieren de este apoyo. Ya que el orden de inscripción no rescata elementos cualitativos respecto de los beneficiarios.

A juicio del Panel, los criterios para la asignación de los recursos al Programa y su distribución entre las regiones son válidos y contribuyen a una adecuada articulación de la oferta y la demanda de capacitación a nivel regional. Asimismo, la asignación de los recursos a los organismos de capacitación en base a licitaciones abiertas, asegura una adecuada elección (según calidad y precio) de los cursos que serán ofrecidos. Aunque no hay mediciones objetivas de la duración del ciclo completo de una

⁶ Por ejemplo, cuando se discuten políticas y acciones de apoyo al sector de los pequeños productores, en general.

licitación (convocatoria, licitación, evaluación de propuestas, adjudicación, tramitación de convenios, ejecución de los cursos y pago a los proveedores), en la Unidad Responsable del Programa se tiene la percepción de que el proceso es lento, extendiéndose, en ocasiones, más allá del año de su iniciación. Esto puede influir negativamente en la disposición de los OTEC a participar en el Programa y en la atención oportuna a las necesidades de los beneficiarios.

2.3 Eficacia y Calidad

1. Pertinencia de la Demanda Territorial Levantada

La idea de que se ausculte la demanda a través de los organismos que integran los Consejos Regionales de Capacitación parece acertada. El proceso detrás de esta coordinación interinstitucional e indagación con actores territoriales claves, permite recabar información pertinente para la identificación de las temáticas relevantes. Cuantitativamente hablando, respecto del año 2006, único año para el cual el Panel obtuvo información, en la identificación de temas para capacitación, un conjunto de 3.617 temas fueron levantados. Éstos se vinculan a materias técnicas, como respuesta a las demandas territoriales provenientes de todo el país. No es posible emitir un juicio categórico respecto a esta cifra, dada la falta de información respecto a las materias revisadas en el año 2005. En relación con la pertinencia de la demanda levantada, considerando que la identificación de temas y cursos es una aproximación cualitativa a esa demanda, es posible destacar lo siguiente:

- a) la “parrilla” de 3.617 temas identificados que abordaban materias especializadas vinculadas a algún rubro de actividad económica se vio complementada por un conjunto de 84 temas transversales cuyos contenidos eran aplicables a la totalidad de los ámbitos económico-productivos. Cada una de las Regiones del país pudo tener acceso a estos 84 temas. La revisión de la “parrilla” de temas específicos que interpretarían la demanda de cada Región ha permitido al Panel formarse una idea, a simple vista positiva, en relación con la pertinencia de la demanda así levantada, por cuanto ella respondería a las necesidades y condiciones de producción específicas de cada Región.
- b) Ello, no obstante, el análisis de la demanda territorial por rubro de actividad económica arrojó como resultado que el sector silvoagropecuario se encontraba sobre-representado en 11 Regiones del país, en tanto que en un número similar de Regiones ocurría lo propio con el sector pesquero. Por su parte, el sector turismo y transporte estuvo sobre-cubierto en 10 Regiones del país. Por el contrario, en 4 Regiones se encontró sub-representado el sector comercio, mientras en 3 Regiones se detectó similar situación que afectó al sector de la construcción.

2. Capacidad de Respuesta a la Demanda Territorial Levantada

En lo que dice relación con la capacidad de proporcionar atención efectiva a la demanda levantada, el Panel pudo constatar que:

- a) El 34,6% del total de organismos capacitadores que, conforme a funcionarios del Programa, pueden considerarse como “parte regular” del Registro Nacional de OTEC que administra SENCE (unos 2.200 OTEC), presentó en el año 2006 propuestas al Programa. Esta cifra es considerada aceptable por el Panel, por cuanto asegura “capacidad instalada” y recursos humanos y técnicos suficientes para el funcionamiento del Programa.
- b) Un 16,5% de los OTEC que en el llamado a licitación del año 2006 resultaron con propuestas preseleccionadas no participaron finalmente en la impartición de los cursos. Ello se explica por el hecho de que el proceso de preasignación no significa, en términos de disponibilidad de fondos, que todos los cursos preadjudicados puedan ser finalmente financiados. Además, esta situación podría estar señalando la existencia de dificultades en el proceso de reclutamiento de eventuales participantes con que se enfrentan algunos OTEC para llenar los cupos disponibles y/o para realizar los cursos bajo condiciones de rentabilidad que les sean atractivas.

c) Relacionado con lo anterior, sólo el 53,1% de los cursos preseleccionados fue finalmente ejecutado. A pesar de que el conjunto de cursos preseleccionados es el que, en definitiva, representa más fielmente la estructura de la demanda por acciones de capacitación en el nivel regional, el hecho de que, por un lado, los fondos que puede asignar el Programa no son susceptibles de financiar la totalidad de ellos, y de que, por otro lado, no todos los OTEC que resultan con cursos preasignados o preseleccionados finalmente ejecutan todos ellos, determina la existencia de una porción de la demanda que permanece insatisfecha porque quedan fuera de la oferta programática. Este *modus operandi* de los actores involucrados en el Programa redundante, en definitiva, en una distorsión de la demanda por capacitación, o, al menos, en una falta de respuesta cabal a dicha demanda. En otras palabras, la demanda no es la que necesariamente lidera los procesos de ejecución de los cursos, puesto que es la posibilidad de llenar los cupos disponibles y luego de financiar tales cursos lo que determina, en definitiva, que éstos se impartan o no. En todo caso, cabría realizar una investigación en este sentido que permitiese dirimir si estos resultados son atribuibles a la no disponibilidad de fondos suficientes o a la escasez de demanda (los postulantes serían menos que los cupos disponibles).

Al efectuar la comparación entre la distribución regional de los cursos **efectivamente realizados** y la correspondiente distribución que presenta la población objetivo, el Panel pudo concluir que las distintas Regiones se encontraban adecuadamente representadas en la oferta de cursos.

3. Beneficiarios Efectivos

Si se lo compara con la población objetivo, puede señalarse que el Programa contó con una importante cantidad de beneficiarios efectivos, tanto en el año 2005 (79.211 personas individualmente consideradas), como en el año 2006 (71.647). El número de **microempresas** beneficiadas en el año 2006, en tanto, alcanzó a 34.296.

El número de personas beneficiadas sufrió una merma de 9,5% en el período 2005-2006. Esta disminución no ha podido ser explicada por el Panel en tanto que el Programa tampoco ha podido dar explicaciones a este respecto.

A raíz de que en los dos primeros años de funcionamiento del Programa se “flexibilizaron” los criterios aplicados para el ingreso, una proporción de los beneficiarios efectivos, cuya magnitud el Panel desconoce por falta de antecedentes, no respondía a las características socio-laborales que definen a la población objetivo del Programa.

Al comparar las personas y las microempresas que fueron beneficiadas por el Programa en los años 2005 (personas) y 2006 (personas y microempresas) con la distribución territorial que presentaba la población objetivo, puede señalarse que la atención prestada a las distintas Regiones del país respondía a la envergadura de la población objetivo existente en cada Región.

Para el año 2006, el Programa se propuso atender a 55.339 participantes y atendió a 71.647. Con ello habría alcanzado un nivel de logro en cuanto a atención de beneficiarios de un 129%.

En lo que dice relación con la distribución por género de los beneficiarios efectivos, el hecho de no haber podido contar con los antecedentes requeridos ha impedido al Panel extraer conclusiones a este respecto.

4. Cobertura

Para el año 2006, el Panel ha calculado una cobertura a nivel nacional de 62,6%, en términos de microempresas beneficiadas. En general, en todas las Regiones del país, a excepción de las Regiones de Magallanes (28,6%) y de Tarapacá (34,7%), el Programa registró coberturas muy altas en este ámbito. Las 3 Regiones en las cuales el Programa alcanzó mayor cobertura fueron la

Quinta de Valparaíso (con un 79,9%), la Tercera de Atacama (79,1%) y la Región del Maule (77,1%).

Si se parte del supuesto de que en el año 2005 un número similar de empresas fue capacitado por el Programa y considerando que se trata de un colectivo muy restringido de unidades económicas (microempresas formalizadas, pero, a la vez, con planillas de remuneraciones anuales inferiores a las 45 UTM), podría asumirse una cobertura acumulada superior al 62,6%. En todo caso, el hecho de no disponer de cifras sobre empresas beneficiarias en el año 2005 y el no poder identificar las empresas que resultaron beneficiarias del Programa durante cada uno de los dos años bajo evaluación (y, por ende, el no poder establecer si hubo o no duplicidad de empresas beneficiarias y la cuantía de ésta), impide establecer con precisión la cobertura efectiva del mismo. Por ello, el Panel estima que estas cifras deben ser tomadas con precaución.

En términos de personas beneficiadas, la cobertura a nivel nacional fue superior a la registrada entre las microempresas: 72,4%. El patrón de cobertura entre las Regiones presentó en este caso una disparidad mayor que en el caso de las microempresas. Es así, por ejemplo, como mientras la Región de Atacama presentó una cobertura de 108,5%⁷, en la Región de Aysén este indicador alcanzó un valor de sólo 24,5%. Esta última Región, junto con la de Magallanes fueron las que experimentaron la menor cobertura. La cobertura en la Región de Magallanes fue de 38,8%.

Si bien los niveles de cobertura al nivel de personas son considerados elevados por el Panel, éste sugiere guardar ciertas reservas por cuanto, para obtener valores más fidedignos, sería preciso descartar aquellos casos que, sin presentar las condiciones exigidas para formar parte de la población objetivo, fueron aceptados como participantes por el Programa. También habría que descontar aquellos casos (cuya proporción el Panel, al igual que en el caso anterior, desconoce) que corresponden a personas que participaron en un mismo año en más de una acción de capacitación, así como aquellas personas que, si bien participaron en el Programa, finalmente no asistieron a la totalidad o al menos al 75% de las clases.

5. Calidad Técnica de las Acciones de Capacitación

El Programa no dispone de estudios evaluativos que permitan establecer ciertos rasgos que son importantes de medir en todo proceso de capacitación, como son, la pertinencia de las metodologías de enseñanza-aprendizaje aplicadas por los OTEC y la relevancia que para la actividad económico-productiva de los usuarios revisten los contenidos impartidos. Tampoco el Programa dispone de un sistema de monitoreo y seguimiento de la aplicación de los conocimientos adquiridos por parte de los egresados ni de los eventuales impactos alcanzados gracias a estos conocimientos.

El Programa tiene definidos 5 indicadores de calidad, los cuales aluden a la duración de los cursos, a la satisfacción de los egresados, a la proporción de cursos supervisados y al factor oportunidad en la producción del Componente. Mientras el Programa ha calculado los 2 indicadores que miden la oportunidad en la producción del Componente, éstos no han sido validados ni cuantificados por el Panel debido a la falta de los antecedentes requeridos. Por otro lado, los restantes 3 indicadores no han sido cuantificados ni por el Programa ni por el Panel por las mismas razones señaladas anteriormente.

Por otro lado, el Programa reconoce que, en los años de evaluación que comprende el presente Informe, se ha constatado la existencia de una demora excesiva entre el momento de la preasignación o preselección de los cursos y el momento de la adjudicación formal. Por ello, respecto de este inconveniente, el Programa está implementado cambios en los procedimientos

⁷ Este valor puede estar señalando la incorporación al Programa de participantes que no cumplían con las condiciones de la población objetivo y/o, también, que una proporción importante de los beneficiarios participaron más de una vez en las acciones de capacitación ofrecidas por éste.

que propenderían a superarlo. Esta demora redundante, sin duda, en desmotivación de los OTEC por participar en el Programa y puede también incidir negativamente en la producción del Componente al provocar la deserción de los potenciales participantes.

Cabe señalar que determinados resguardos que la normativa legal y el SENCE contemplan para garantizar la idoneidad de los OTEC que prestan servicios al Estado, se constituyen en elementos que garantizan estándares mínimos de calidad en la producción del Componente. Se trata de los siguientes factores: i) en primer lugar, los OTEC deben contar con la certificación bajo la Norma NCH 2728, establecida como Norma Oficial de la República por la Resolución Exenta N° 155 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada en el Diario Oficial el 19 de mayo de 2003. Esta norma establece los requisitos que deben cumplir los OTEC para certificar su Sistema de Gestión de Calidad en materia de ofertas de capacitación; b) en segundo lugar, los procesos de presentación de propuestas, adjudicación y firma de contratos se desenvuelven de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Compras Públicas, lo cual garantiza que los oferentes y sus respectivas propuestas se ciñan al cumplimiento de ciertos estándares de calidad; c) en tercer lugar, el Programa analiza y evalúa las propuestas presentadas por los OTEC siguiendo las indicaciones establecidas en el documento “Manual de Evaluación FONCAP Microempresas 2005”, el cual entrega pautas objetivas y exigentes para la evaluación de las propuestas. En todo caso, los mencionados resguardos corresponden a medidas generales aplicadas por el SENCE, y no son atribuibles al Programa.

El Panel considera como deficiencia grave el hecho de que el Programa no cuente con indicadores de calidad cuantificados y debidamente validados. El no poder contar con indicadores de calidad cuantificados, referidos, por ejemplo, a la duración de los cursos, a la satisfacción de los egresados, a la proporción de cursos supervisados y al factor oportunidad en la producción del Componente, impide conocer aspectos claves relacionados con la eficacia del Programa.

6. Conclusiones sobre el Nivel de Logro del Objetivo a Nivel de Propósito

El Panel carece de antecedentes que le permitan determinar si los egresados del Programa efectivamente han adquirido los conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral.

Ninguno de los 4 indicadores de eficacia a nivel de Propósito contenidos en el documento del Programa “Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2003-2006) ha sido cuantificado por el Programa.

Estos indicadores son:

i) Eficacia/Producto

Porcentaje de beneficiarios atendidos por el Programa en relación a la población objetivo del programa, por Regiones.

ii) Eficacia/Producto

Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa por Regiones.

iii) Eficacia/Resultado Intermedio

Porcentaje de beneficiarios egresados, respecto al total de beneficiarios.

iv) Eficacia/Resultado Intermedio

Porcentaje de beneficiarios egresados aplicando contenidos aprendidos, respecto al total de beneficiarios egresados.

7. Conclusiones sobre el Nivel de Logro del Objetivo a Nivel de Fin

El Programa no ha efectuado seguimiento ni a beneficiarios individualmente considerados ni a unidades económicas. Además, ninguno de los 5 indicadores de eficacia definidos por el Programa

a nivel de Fin, ha sido cuantificado. Dado que los resultados de los indicadores a nivel de Fin no son 100% atribuibles al Programa, el análisis de los mismos queda fuera del alcance de evaluaciones como la presente, que utilizan la metodología de marco lógico. En este sentido, no resulta posible determinar la medida en que el desempeño del Programa se encuentra efectivamente contribuyendo al logro del objetivo a nivel de Fin. Sin embargo, en opinión del Panel, la medición de aspectos vinculados con los eventuales efectos que la producción del Componente ejerce sobre la productividad, sobre el nivel de ingreso de los trabajadores y sobre los niveles de ganancia de las microempresas beneficiarias, entre otros aspectos, medición que correspondería a un estudio de evaluación de impacto, son claves para poder establecer dicha relación.

8. Conclusiones Respecto de la Validación de los Indicadores

Entre un total de 26 indicadores que forman parte de la Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2003-2006) propuesta por el Programa, 4 han sido refutados por el Panel: uno de ellos porque se repite (a nivel de Propósito y a nivel de Componente) y los restantes 3 porque corresponden a un mismo indicador que fue considerado no válido por el Panel y que también se repite, esta vez 3 veces (en los 3 niveles de objetivo).

De los 22 restantes, constan 18 que son de eficacia y 4 de eficiencia y economía. Del total de 18 indicadores de eficacia puede señalarse que:

- a) 5 corresponden al Nivel de Fin, los cuales, según se ha señalado anteriormente, no han sido cuantificados;
- b) 4 se vinculan al Propósito y tampoco han sido cuantificados;
- c) 9 corresponden al nivel del Componente, de los cuales 5 han sido cuantificados y 4 no cuantificados;
- d) De los 5 indicadores de eficacia a nivel de Componente que han sido cuantificados, uno solo ha sido medido para los años 2005 y 2006. El resto sólo ha sido medido respecto del año 2006. El indicador que ha sido medido por el Programa para ambos años es: Eficacia/Producto: "Porcentaje de cursos ejecutados respecto del total de cursos adjudicados". Su cuantificación ha arrojado como resultados un 99% para el año 2005 y un 93% para el año 2006. Aparte de considerar el Panel que este indicador arroja escasa información porque los cursos adjudicados tienen altas probabilidades de ser ejecutados - los mayores obstáculos para la producción del Componente se asocian a la necesidad que tienen los cursos **preseleccionados** de completar los cupos esperados -, estos valores no han podido ser validados por el Panel por carecer de los antecedentes necesarios. El Panel ha sugerido la incorporación de un indicador de Eficacia/Producto que podría eventualmente reemplazar al recién comentado ya que aporta mayor información. Se trata del Indicador de Eficacia/Producto: "Porcentaje de cursos ejecutados, respecto del total de cursos preseleccionados (análisis nacional y regional)". El cálculo realizado por el Panel ha arrojado un valor para este indicador de 53,1%;
- e) En relación con los otros 4 indicadores de eficacia cuantificados por el Programa, su situación es la siguiente:
 - i) Eficacia/Producto: "Variación anual porcentual del número de cursos ejecutados". Mientras el Programa le adjudica un valor de -82%, el Panel ha cuestionado la forma de cálculo propuesta por el Programa. El Panel no valida este indicador como tampoco ha podido cuantificarlo por falta de información;
 - ii) Eficacia/Proceso: "Porcentaje de OTEC que ejecutan respecto del total de OTEC que postulan cursos". El valor entregado por el Programa es 83%. Este valor ha sido recalculado por el Panel, pero sobre la base de un denominador distinto, obteniendo un resultado de 83,5%. En efecto, en lugar del denominador "Nº de OTEC proponentes" el Panel ha propuesto que sea utilizado el de "Nº de OTEC con cursos preseleccionados". Es así como la validación de este indicador queda sujeta a la previa aprobación por parte del Programa de la sustitución del denominador en cuestión;

- iii) Calidad/Producto: “Tiempo promedio entre la adjudicación y la ejecución”. Valor entregado por el Programa: 10 días. Debido a que ha rechazado la forma de cálculo utilizada por el Programa para su medición por considerarla incorrecta, el Panel no ha validado este indicador. Por no contar con los antecedentes necesarios, el Panel tampoco lo ha podido calcular;
- iv) Calidad/Proceso: “Tiempo promedio entre la preselección (o preasignación) y la adjudicación”. El valor entregado por el Programa es de 125 días. Al igual que en el caso anterior, el Panel ha rechazado la forma de cálculo de este indicador, y, por ende, ha determinado no validarlo. Tampoco ha contado con la información necesaria que le habría permitido efectuar un cálculo propio.

En resumen, del total de 5 indicadores de eficacia (todos al nivel de Componente) cuantificados por el Programa, 3 no han sido validados por el Panel por considerar éste que la fórmula de cálculo utilizada por el Programa no ha sido la correcta. El cuarto indicador tampoco fue validado por no disponer el Panel de la información requerida para corroborar el valor proporcionado por el Programa. El valor del quinto indicador puede ser validado en la medida en que el Programa se avenga a cambiar el denominador según lo propuesto por el Panel.

2.4 Antecedentes Financieros

El Programa contempla una única fuente de financiamiento que funciona como un subsidio entregado a los OTEC, equivalentes al monto necesario para hacer los cursos, el cual no puede superar los \$3.800 (pesos/hora de capacitación).

Respecto al financiamiento otorgado al Programa, para el año 2005 el presupuesto inicial otorgado fue de \$4.916.229.- Para el año 2006, año en que ya estaba en plena ejecución el Programa, el financiamiento otorgado para este periodo fue de \$5.741.729.- Por último, para el presente año 2007, el presupuesto total es de \$5.761.654.- Como se puede observar, existe un aumento del 17% entre el financiamiento del año 2007 y el del año 2005.

Respecto a la información entregada por el Programa en base a la Ley de Presupuestos, el total del gasto del Programa para el año 2006 fue de \$9.833.932.- Esto significó un aumento de 319% con respecto al gasto total del Programa en el año 2005, que fue de \$2.345.883.

2.5 Eficiencia / Economía

Respecto al tema de la eficiencia del gasto, no es posible realizar conclusiones categóricas al respecto. Ocurre que, entre el año 2005 y 2006 hubo un desajuste en la ejecución del Programa; la tardía puesta en marcha de éste a finales del 2005, significó que muchos aspectos terminaran su ejecución en el año 2006, lo que, a la vez, también impide calcular los costos unitarios por beneficiario. Si consideramos los cálculos obtenidos, se aprecia un deterioro en los indicadores de eficiencia, tales como la variación del gasto entre períodos o la razón entre gastos de administración y gasto total del programa (debido a que no cuenta con un sistema de información adecuado en cuanto al manejo de las cifras no fue posible constatar cuánto de esto obedece al desajuste en la ejecución o a una gestión deficiente). Además, el Programa llevaba al año 2006, sólo 2 años de funcionamiento, y, por el mismo problema del manejo en las cifras ya mencionado, no es posible hacer una comparación con un Programa de similares características.

Se observaron deficiencias en cuanto a la entrega de información por parte de la institución sobre el gasto del Programa. El cálculo o la cuantificación no se sustentan sobre una base homogénea (algunos datos consideraban el presupuesto inicial y otros el presupuesto final). Tampoco se aclara cómo se proyecta el presupuesto de un año para el siguiente, o si tiene relación con la población objetivo que se quiere alcanzar.

Por último, y dado el desfase en la ejecución del Programa, al observar las relaciones entre presupuesto inicial y gasto total del Programa o del componente se aprecia una sub-ejecución presupuestaria en el año 2005: un presupuesto de \$4.365.600 contra un gasto devengado de \$2.345.883; y una sobre-ejecución presupuestaria durante el 2006: un presupuesto de \$5.172.481 contra un gasto devengado de \$9.833.932, lo que pudiese implicar una gestión deficiente. Para dilucidar este punto se requiere contar con información del nivel de ejecución del gasto durante el año en curso (2007).

El valor hora por curso es establecido por cada OTEC, de acuerdo al curso que lleve a cabo, y el número de personas que se beneficiarán de dicha instrucción.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

Los programas de capacitación gratuitos están inspirados tanto en el propósito de corregir una desigualdad de oportunidades, como en la idea de que la rentabilidad social de la capacitación es mayor que la rentabilidad privada, debido a que, supuestamente, el mercado no generaría los incentivos adecuados, lo que inhibe o distorsiona la demanda privada de capacitación.

El Panel considera válida la tesis de fallas de mercado que inhiben el gasto en capacitación en empresas pequeñas. Fallas como restricciones crediticias, falta de información y externalidades pueden ser el caso. Sin embargo, tal como se planteó en la sección de Diseño, deben revisarse los requisitos respecto a quienes pueden acceder a estos cursos y el monto entregado como subsidio a los OTEC para que el Programa cumpla con el valor social que genera. Además, deben desarrollarse mecanismos de control social.

Adicionalmente, falta una definición clara de la población objetivo del Programa para analizar si es necesaria su continuidad o no. De hecho, vale la pena recordar que existe otro programa de ayuda social a microempresarios, como lo es el programa de Franquicia Tributaria. Respecto de éste, el Panel considera que el “traslape” entre las poblaciones objetivos de ambos programas es menor; sin embargo, hace falta una mayor cantidad y una mejor especificación de datos para zanjar este asunto. Se debe considerar que este elemento es prioritario: cualquier recomendación que pueda surgir de la evaluación estará sujeta el tema de la magnitud del traslape entre los instrumentos mencionados.

Si existe un traslape elevado, entonces surge con fuerza la hipótesis de desarrollar un único programa. Por el contrario, en el caso de no existir traslape entre las poblaciones atendidas, se hace necesario estudiar las características de las poblaciones objetivo de modo de ajustar o dar una mayor precisión de los instrumentos a las necesidades de los beneficiarios.

Por tanto, se requiere una planificación estratégica periódica en función de los resultados que alcanza con la población objetivo. También debe analizarse cuánta consistencia existe entre el Presupuesto y la Planificación Estratégica.

Respecto de los indicadores de eficiencia en el gasto de recursos, al existir problemas con las cifras entregadas por parte de la institución, a causa de la tardía ejecución presupuestaria del año 2005, no es posible encontrar información concluyente respecto a la continuidad del Programa en este punto.

4. Principales Recomendaciones

Relacionadas con el DISEÑO del Programa

1. Se recomienda, en primer lugar, realizar un análisis de la demanda de subsidios para la capacitación de parte de las empresas más pequeñas, que permita averiguar en qué medida los instrumentos del FONCAP y la franquicia tributaria se encuentran traslapados, y si son, además,

substituibles a juicio de los usuarios potenciales. Junto con lo anterior, la definición cuantitativa y cualitativa de las poblaciones objetivos para ambos Instrumentos es también una exigencia perentoria. Esto porque permite construir las bases para el desarrollo de instrumentos que efectivamente sean funcionales a las necesidades de la población objetivo definida por el Programa. Además, se recomienda adoptar el concepto de microempresa que, por ejemplo, usa el Servicio de Impuestos Internos (empresas con ventas anuales hasta UF 2.400), cruzado con un tope en cuanto al número de empleados (por ejemplo, 9 empleados). Esta recomendación, en caso de llevarse a la práctica, implicaría una reforma de la Ley 19.967.

El análisis recomendado debería enfocarse en determinar las ventajas y desventajas relativas de ambos instrumentos para los usuarios, y estimar el efecto que tendría eliminar uno de ellos sobre la demanda agregada de subsidios para la capacitación en el sector de las empresas más pequeñas. En caso de probarse que existe traslape de los instrumentos, debería evaluarse, en términos de costo-beneficio, cuál de los dos instrumentos es más conveniente. O, inclusive, es factible plantear el rediseño de ambos en un solo instrumento que dé cuenta de las necesidades del sector.

2. Si del análisis recomendado en el párrafo anterior se concluyese que no existe duplicidad entre el Programa FONCAP y la franquicia tributaria en el ámbito de las empresas pequeñas, se recomienda entonces analizar el límite legal de 45 UTM (\$1.450.000) para la planilla de remuneraciones anuales imponibles de las empresas que postulan al Programa, por ser excesivamente restrictivo ya que, en la práctica, actualmente ni siquiera las microempresas con un empleado contratado podrían postular al Programa, dado que el Ingreso Mínimo legal anual es superior a esa cifra (\$1.620.000). El Panel considera que, dada la situación que enfrenta el sector de microempresas en Chile, la vulnerabilidad de las microempresas no está necesariamente asociada a que sean unipersonales. Por tal motivo, es importante ampliar el tamaño de empresas consideradas en este instrumento.
3. Se recomienda realizar un estudio para comprobar la validez de la hipótesis relativa a la insuficiente inversión en capacitación por parte de las empresas más pequeñas, del punto de vista de la rentabilidad social, causada por fallas de mercado, así como identificar claramente la población objetivo del Programa y disponer de insumos para revisar su diseño y operación. El estudio debería estar enfocado a: (1) analizar las carencias de capacitación en las microempresas; (2) medir la brecha entre las carencias de capacitación detectadas y la demanda efectiva por capacitación de las microempresas; (3) identificar y medir el efecto de los factores que explican la brecha entre las necesidades objetivas y la demanda efectiva por capacitación de las microempresas. El estudio ayudaría a identificar la población objetivo y orientaría eventuales modificaciones en el diseño y operación del Programa.

Relacionadas con la ORGANIZACIÓN y GESTIÓN del Programa

1. Se recomienda diseñar e implementar un sistema de información que permita hacer seguimiento de beneficiarios (el que debería incluir el RUT de éstos) y sus características tanto a nivel nacional como regional. En este sentido, resulta fundamental que el Programa maneje en forma eficaz las estadísticas relativas a aspectos como el número de OTEC participantes, el número de OTEC que ejecutan o que ejecutaron en algún momento cursos, el número de cursos efectivamente realizados, así como también el número y naturaleza de los temas levantados al nivel regional, entre otros aspectos. El sistema debe levantarse sobre la Matriz de Marco Lógico propuesta en esta evaluación. En este sentido, el Panel sugiere que el Programa tome las medidas del caso para contar con información histórica y actualizada que permita en cualquier momento en que se requiera, dar cuenta ante organismos gubernamentales y ante la sociedad, en general, acerca del desempeño del Programa en la producción del Componente.

2. Para asegurar la calidad y pertinencia de los cursos, se recomienda llevar a cabo las siguientes acciones:
 - a. Certificación ex – ante de la calidad de los cursos: acreditar que los instrumentos metodológicos usados por SENCE para evaluar ex ante los cursos son los adecuados (cumplir con ciertos estándares).
 - b. Certificación ex – post de la calidad de los cursos: contar con un plan de acción que dé continuidad al diseño de un sistema de certificación de competencias laborales.
 - c. Incorporar dentro del proceso, orientaciones técnicas hacia los OTEC en relación con los contenidos requeridos para el cumplimiento de determinados perfiles ocupacionales, lo que involucra la adquisición de determinados conocimientos, como también el desarrollo de destrezas, habilidades y actitudes para el buen desempeño de un puesto de trabajo.
 - d. Revisar el límite de las 40 horas como duración máxima de las acciones de capacitación, al menos respecto de aquellos cursos cuyos objetivos y contenidos en cuanto a formación de competencias laborales así lo ameriten.
 - e. A través de encuestas que permitan cuantificar los indicadores de la Matriz de Marco Lógico del Programa, evaluar aspectos que dicen relación, entre otras cosas, con la satisfacción de los beneficiarios y la pertinencia de los cursos de capacitación, y que permitan concluir respecto de si se verifica el correcto levantamiento de la demanda por parte de los Consejos Regionales de Capacitación y su posterior rectificación por parte del Consejo Nacional de Capacitación.
3. Se recomienda realizar un estudio de análisis de género para verificar si existen factores que inhiben diferencialmente la participación de las mujeres en el Programa. Un estudio de esta naturaleza serviría para orientar la revisión del diseño del Programa con miras a incorporar elementos que contribuyan a la equidad de género, si fuese necesario.
4. El Panel recomienda que el Programa disponga permanentemente de información actualizada acerca de todas aquellas situaciones que pudiesen incidir en la valoración de su cobertura. En este sentido, considera importante que el Programa lleve registros actualizados sobre participantes que resultan beneficiados aún cuando no reúnen los requisitos ni el perfil socio-ocupacional que el Programa formalmente establece. Asimismo, sugiere que se contabilicen los casos que acceden más de una vez en un mismo año calendario a acciones de capacitación.
5. Se recomienda hacer explícitos los criterios de proyección presupuestaria para los próximos años dentro de los cuales operará el programa, de modo de dar coherencia a dichos incrementos a nivel institucional. Además, se deben incluir criterios claros respecto a la asignación de recursos entre regiones, como por ejemplo, asignación de acuerdo al tipo de cursos que se dictarán en la región, dependiendo de si estos son más costosos en su ejecución o no.
6. El Panel sugiere ceñirse a metas de ejecución presupuestaria en cuanto a la relación gasto vs. Presupuesto, metas que deben establecerse por parte del área directiva del Programa.

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Capacitación a Microempresarios y Trabajadores Independientes (FONCAP) AÑO DE INICIO: Año 2005 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), financia a través del Programa cursos de capacitación que son ofrecidos de manera gratuita a los dueños y trabajadores de microempresas que tengan: (a) una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 UTM en el año calendario anterior al de postulación a este beneficio; (b) 3 meses de antigüedad desde su iniciación de actividades y que no hayan incurrido en infracciones graves de carácter tributario o laboral en los 6 meses anteriores al de la postulación al beneficio. El monto máximo del subsidio es de 9 UTM por participante y 26 UTM por empresa beneficiaria. Los cursos deben tener una duración mínima de 15 horas y máxima de 40 horas cronológicas, en tanto que el costo por hora-participante de los cursos no puede exceder de \$3.800 pesos⁸. Los cursos son realizados por Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) registrados en el SENCE, los que son seleccionados a nivel regional sobre la base de licitaciones.

Pueden acceder a los cursos de capacitación: a) los propietarios activos, gerentes o administradores de microempresas; b) el cónyuge o familiar del propietario gerente/administrador hasta el segundo grado de consanguinidad, que participen en la administración de la microempresa; y, c) los trabajadores dependientes contratados por la microempresa. En el concepto de microempresa se incluyen los trabajadores independientes.

El Programa se inició en el año 2005, considerándose un instrumento de fomento productivo de cobertura nacional. No tiene plazo de término definido. La administración del Programa cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Capacitación y de los Consejos Regionales de Capacitación en lo que se refiere al análisis de la demanda y oferta de capacitación, y del sistema Chilecompra, dependiente de la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas del Ministerio de Hacienda, para la ejecución de las licitaciones entre los organismos de capacitación que postulan a la ejecución de los cursos.

1.2 Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

El Programa tiene como Fin **contribuir a aumentar la productividad y la estabilidad empresarial en el sector de las microempresas, como asimismo, la empleabilidad de los trabajadores del sector y sus niveles de ingreso.**

Para alcanzar el fin señalado, el Programa tiene como objetivo inmediato (Propósito) que **los beneficiarios adquieran y apliquen conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral, en función de necesidades detectadas a nivel regional.**

1.3 Justificación del Programa

El primer programa de subsidio directo para la capacitación en las pequeñas y microempresas, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación que administra el SENCE, se inició en el año 1998 como una alternativa a la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, dado el escaso efecto de este beneficio en ese sector, en términos de cobertura, y por haberse detectado algunos casos de fraude en

⁸ Ver "Bases especiales de Programas de Capacitación Laboral para Trabajadores, Administradores o Gerentes de Empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 UTM". SENCE, Resolución Exenta N° 31 del 11 de enero, 2006.

el uso de la franquicia tributaria. Dicho programa -denominado Programa FONCAP-MYPE - tenía como población objetivo las empresas contribuyentes de 1ª categoría de la Ley de Impuesto a la Renta, con una antigüedad legal mínima de 18 meses y ventas anuales inferiores a 13.000 UTM (unos \$ 415 millones actuales). Las empresas podían optar a un subsidio directo anual de hasta 26 UTM por empresa (unos \$ 835 mil actuales) para comprar servicios de capacitación a los OTEC acreditados ante el SENCE. El Programa FONCAP-MYPE fue disminuyendo su cobertura desde un máximo de 5.115 empresas participantes en 1999 hasta 1.803 empresas participantes en 2003, debido, principalmente, al menor atractivo de sus beneficios frente al uso creciente del instrumento Mandato Especial e Irrevocable para el uso de la franquicia tributaria para la capacitación, que se explica más adelante.

El Programa FONCAP-MYPE fue discontinuado a raíz de la promulgación de la Ley 19.967 de 2004, que modificó la Ley 19.518 o Estatuto de Capacitación y Empleo, estableciendo, entre otras cosas, requisitos más restrictivos para las empresas que postulasen al subsidio (planilla de remuneraciones anuales imponible inferior a las 45 UTM, ello considerando abordar directamente a las microempresas unipersonales). En su reemplazo se inició el año 2005 el actual Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes. Cabe señalar que el antiguo Programa FONCAP-MYPE tenía un alcance mayor, en cuanto a las empresas elegibles, y el beneficio entregado era mayor que el del actual Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes.

El Programa fue creado para atender a microempresas unipersonales debido a las medidas adoptadas en función de limitar el acceso de éstas a la franquicia y para que no quedasen descubiertas⁹. Esto porque se constató que el subsidio directo MYPE-Foncap, y, en particular el Mandato Especial, no presentaron los resultados esperados y evidenciaron deficiencias en la utilización de los recursos por parte de los OTEC.

El Programa se inicia el año 2005 en todo el país. Entrega un subsidio en especies (cursos de capacitación gratuitos) a microempresas y trabajadores independientes, como alternativa a la franquicia tributaria general para la capacitación en las empresas. Pueden postular al Programa: a) los propietarios activos, gerentes o administradores de microempresas; b) cónyuges o familiares del propietario, hasta el segundo grado de consanguinidad que participen en la administración de la microempresa; c) los trabajadores dependientes; y, d) los trabajadores independientes. Para efectos del Programa, se entiende como microempresa a los contribuyentes que tengan una planilla anual de remuneraciones imponible inferior a las 45 UTM.

La baja utilización de la franquicia tributaria para la capacitación por parte de las empresas más pequeñas parece ser un fenómeno estructural y permanente. En efecto, un estudio realizado a comienzos de los años noventa patrocinado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación -CIDE, reveló que entre los años 1985-88 apenas el 3,7% de los trabajadores capacitados al amparo de la franquicia (21.740 trabajadores) pertenecía a empresas que empleaban entre 1 y 49 trabajadores¹⁰. Más recientemente, un estudio patrocinado por la Universidad de Chile encontró que entre 1994-96 apenas el 0,4% de las microempresas -que representan el 80% de universo empresarial del país -, realizaron acciones de capacitación en el marco de la franquicia tributaria, en tanto que en el sector de las grandes empresas - que representan menos del 1% del universo empresarial -, el 80% utilizó dicha franquicia¹¹. Entre los años 1999 y 2002 hubo un aumento significativo de la utilización de la franquicia por parte de las microempresas debido, en parte, a la puesta en práctica del instrumento Mandato Especial e Irrevocable. No obstante, el uso de dicho instrumento presentó irregularidades, por lo que actualmente está en desuso. Por ejemplo, en el año 2002 el 79% de las solicitudes de la Franquicia Tributaria correspondieron a microempresas¹².

⁹ Las razones son expuestas más adelante en el documento, para un mayor detalle ver Evaluación Comprensiva del Gasto Sence, año 2003.

¹⁰ "Incentivos Tributarios para la Capacitación", pg 72. E. Martínez.. CIDE, 1992

¹¹ "Evaluación del Sistema de Capacitación en Chile", pg 38. O. Jara. Editorial Universitaria, 2002

¹² Servicio Nacional de Capacitación y Empleo: *Evaluación Comprensiva del Gasto 2003*, DIPRES, 2003.

Hasta 1997, las empresas pequeñas cuyo 1% de remuneraciones anuales era inferior a 3 Ingresos Mínimos Mensuales (\$405.000 actualmente) podían descontar gastos de capacitación hasta esa suma con cargo a la franquicia tributaria¹³. Posteriormente, la Ley 19.518 de 1997 estableció que las empresas cuyo 1% de remuneraciones anuales fuese inferior a 13 UTM (\$420.000 actualmente) podían gozar de la franquicia tributaria hasta esa suma. Dicho beneficio era mayor que la franquicia actual (establecida por Ley 19.967 de 2004, que modificó la Ley 19.518), que alcanza a un máximo de 9 UTM (\$290.000 actualmente) si la empresa tiene una planilla de remuneraciones imponibles superior a 45 UTM, y 7 UTM (aproximadamente \$ 225.000 actuales), si la empresa tiene una planilla de remuneraciones imponibles entre 35 UTM y 45 UTM. Las empresas cuya planilla anual de remuneraciones imponibles sea inferior a 35 UTM no podrán descontar gastos de capacitación con cargo a la franquicia tributaria. Por otra parte, en el marco de la Ley 19.518 se creó el año 2000 un instrumento financiero llamado Mandato Especial e Irrevocable para las empresas que tenían problemas de liquidez, que frenaban el uso de la franquicia tributaria. En virtud de ese mandato, las empresas podían ceder a un tercero (banco, financiera, OTEC u otra persona natural o jurídica) el derecho a cobrar la franquicia tributaria a cambio de un crédito para financiar sus gastos de capacitación. A juicio del SENCE, este instrumento contribuyó a un aumento sustancial del uso de la franquicia en las pequeñas empresas. No obstante, su uso ha perdido atractivo para el SENCE y para las empresas debido a abusos detectados en su utilización, tales como filtraciones de recursos hacia OTEC que cobraban un sobreprecio por los cursos, cursos que no se realizaban o se ejecutaban parcialmente, filtraciones de recursos hacia empresas que no calificaban para la franquicia tributaria y personas que recibían capacitación sin formar parte de la dotación de personal de las empresas beneficiarias¹⁴. Estas irregularidades generaron problemas de retención de devoluciones a las empresas beneficiarias de la franquicia tributaria, que desalentaron el uso del instrumento.

El actual Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes no está basado en un diagnóstico específico y actualizado del problema de la baja capacitación en las empresas pequeñas, sino en la percepción de las autoridades del SENCE acerca de las dimensiones y naturaleza del problema, sustentada en la experiencia de la franquicia tributaria y el anterior Programa FONCAP-MYPE, así como en evidencias aportadas por estudios anteriores (como los referidos más arriba) y opiniones informales de actores del sistema (OTEC, pequeñas empresas, dirigentes empresariales). Lo cual en sí mismo no implica que su origen sea incorrecto, sino que debe ahora apoyar con nuevos elementos que den cuenta de las problemáticas del sector.

El problema de fondo que pretende resolver el Programa (que es también el problema que motiva los beneficios especiales que concede la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas más pequeñas), es la supuesta insuficiente inversión en capacitación por parte de las empresas más pequeñas del punto de vista de la rentabilidad social, la que se presume es causada por fallas de mercado que inhiben dicha demanda. Aunque no hay mediciones objetivas al respecto, se trata de distorsiones que han sido percibidas a partir de opiniones de pequeños empresarios y expertos, encuestas y estudios de diagnóstico, no sólo en Chile, y que han llevado a la creación, en numerosos países, de diversos incentivos públicos para corregirlas, como franquicias tributarias y subsidios directos. Estas fallas tendrían que ver principalmente con los siguientes aspectos: 1) el difícil acceso al crédito para financiar inversiones en capacitación por parte de las empresas más pequeñas y de los trabajadores de menores recursos; 2) la incertidumbre respecto a los retornos que puede producir la capacitación, que afecta a las empresas que capacitan a sus trabajadores, derivada de la rotación del personal capacitado (abandonan la empresas) o al aumento del costo de retenerlos; 3) la falta de información de los usuarios sobre la oferta de servicios de capacitación, especialmente en relación a la calidad de los mismos; 4) la dispersión de la demanda de capacitación en las empresas más pequeñas y la incertidumbre acerca de la continuidad de dicha demanda (en la medida que se sostiene en subsidios del Estado), lo que genera distorsiones en la oferta de dichos servicios; por ejemplo, la

¹³ Ver pág. 21 en Circular N° 34 del Servicio de Impuestos Internos, de fecha 13 de julio, 1993.

¹⁴ Jara, Osvaldo: *Estudio del impacto de la franquicia tributaria a través del Mandato Especial e Irrevocable en la XI Región*, GEO Consultores, 2003; p. 3.

tendencia a ofrecer cursos que requieren poca inversión en infraestructura y equipamiento, cuestión que muestran las estadísticas de los cursos registrados en el SENCE, donde se observa una concentración de oferta en cursos de “tecnologías blandas” (por ejemplo, administración, idiomas, ventas, etc.; 5) el desconocimiento de sus reales necesidades de capacitación por parte de los usuarios; y, 6) la existencia de efectos sociales positivos que no se traducen en incentivos directos para la empresa o para el trabajador que invierte en capacitación (*externalidades positivas* en jerga económica), como la formalización de las microempresas (facilita el combate de la delincuencia, mejora el control de la legislación laboral, favorece la protección de los derechos de los consumidores y aumenta la base de contribuyentes), la mayor flexibilidad de la economía y de la fuerza de trabajo, así como la reducción de la pobreza y sus consecuencias antisociales. Aunque no existen “datos duros” que respalden la hipótesis de las fallas de mercado como causa de la insuficiente inversión en capacitación por parte de las empresas más pequeñas, un estudio reciente de la Universidad de Chile sugiere la validez de dicha hipótesis al señalar que existe efectivamente una brecha entre la rentabilidad privada y social de la capacitación. En efecto, haciendo abstracción del costo de la capacitación, el estudio encontró que las empresas que participaron en el Programa FONCAP-MYPE aumentaron sus utilidades en 27%, en promedio (componente de la rentabilidad privada para la empresa que invierte en capacitación), a la vez que el aumento de los salarios de los trabajadores capacitados alcanzó al 16%, en promedio (externalidad de la capacitación para la empresa que invierte en capacitación)¹⁵.

Finalmente, conviene recalcar que al ser éste un Programa de fomento productivo, no basta que la demanda de capacitación en las microempresas sea débil para justificar que se la subsidie; lo importante es que hacerlo resulte socialmente rentable.

1.4 Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa responde a un objetivo estratégico del SENCE que consiste en *contribuir a mejorar el capital humano de la fuerza laboral ocupada promoviendo y administrando los beneficios de la franquicia tributaria y los subsidios que ofrece el Estado para capacitar a los trabajadores del país*. El producto estratégico al cual se encuentra vinculado el Programa corresponde a los servicios de “capacitación a trabajadores de empresas¹⁶. El Programa está vinculado a las políticas públicas de fomento productivo y desarrollo de la micro y pequeña empresa en Chile¹⁷.

El marco legal del Programa está constituido por las siguientes leyes:

- 1) Ley 19.518, de 1997, que establece el Estatuto de Capacitación y Empleo, el cual crea y regula un sistema nacional de capacitación y empleo. Esta ley reemplazó al Decreto Ley 1446, de 1976, que estableció el primer Estatuto de Capacitación y Empleo. Las normas específicas que enmarcan al Programa son las siguientes: **Artículo 44**. Existirá un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, cuyo objetivo será producir un incremento en la calidad y cobertura de los programas de capacitación, con el fin de contribuir al incremento de la productividad y competitividad de las empresas y economía en general. **Para el cumplimiento de los fines del Fondo Nacional de Capacitación, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá financiar acciones, programas y asistencia técnica en el campo de la formación y capacitación de los recursos humanos, en conformidad a las prioridades y programas que se hayan fijado para el año, y los recursos que anualmente fije la Ley de Presupuestos; Artículo 45**: El Servicio Nacional de

¹⁵ “Estudio de evaluación de resultado impacto del Programa FONCAP-MYPE”. pg 58 y 75. Universidad de Chile, Departamento de Economía. 2003

¹⁶ ver “Ficha de identificación año 2007: definiciones estratégicas. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo”

¹⁷ ver antecedentes en “Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas”; Oscar Muñoz, editor. Editorial Universitaria. 2003. “La situación de la micro y pequeña empresa en Chile”; Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2003. “Política de Fomento Productivo”; Ana María Correa, Subsecretaria de Economía. VII Encuentro de la Mediana Empresa Industrial; ASIMET. 2006

Capacitación y Empleo velará por que **los programas que financie el Fondo Nacional de Capacitación se orienten, preferentemente, a beneficiarios de escasos recursos**; y, Artículo 46: El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo podrá establecer cada año, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, programas destinados a: (a) **la ejecución de acciones de capacitación destinadas a trabajadores y administradores o gerentes de empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 unidades tributarias mensuales en el año calendario anterior al de postulación al beneficio**; y (d) **la ejecución de acciones de capacitación y formación dirigidas a personas cesantes, que buscan trabajo por primera vez y trabajadores dependientes o independientes, de baja calificación laboral, con el fin de mejorar sus competencias laborales y facilitarles el acceso a un empleo o actividad de carácter productivo.**

- 2) Ley 19.765, de 2001, que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo en lo que se refiere, principalmente, a la extensión del beneficio tributario para la formación por módulos de competencia, así como, también, los cursos de nivelación básica y media, y la capacitación de dirigentes sindicales para el cumplimiento de sus funciones como tales.
- 3) Ley 19.967, de 2004, que racionaliza el uso de la franquicia tributaria para la capacitación y fija normas que promueven el mejoramiento de la calidad en los organismos de capacitación, estableciendo que éstos deben tener como único fin la prestación de servicios de capacitación y que deben estar certificados bajo la norma NCh 2728 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- 4) Ley 19.886, de 2003, que establece las Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios al Estado. Entre otras, esta ley contiene las normas generales que regulan las licitaciones para la contratación de servicios con recursos fiscales.

1.5 Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El Programa consta de un único componente, que es la entrega de cursos de capacitación a sus beneficiados. Estos cursos tienen una duración de entre 15 horas mínimo y 40 horas máximo. Además, el Programa funciona como un subsidio que se entrega directamente a los OTEC. Por su parte, los beneficiarios no requieren efectuar desembolso alguno. Los montos del subsidio fluctúan entre un máximo de 9 UTM anuales por persona y 26 UTM anuales por microempresa. Los temas de estos cursos pueden ser transversales (de interés general) o cursos específicos a cada rubro de actividad económica, de acuerdo a las actividades productivas generadas en cada Región. El Programa financia los servicios que entregan los OTEC, que son los organismos encargados de impartir los cursos, tanto los de índole transversal como los de corte específico.

El Programa no ha incorporado enfoque de género en la definición de su Componente.

1.6 Procesos de producción de los componentes

El proceso de producción del Componente contempla llamados a licitaciones al nivel regional. Primero, las respectivas Direcciones Regionales del SENCE establecen para cada Región los requerimientos de capacitación que atañen a cada localidad. Una vez detectadas las necesidades de capacitación, son los Consejos Regionales de Capacitación los encargados de confeccionar los listados de cursos que se implementarán, contando con una mirada intersectorial por parte de los SEREMI del Trabajo, del SENCE y también por privados. Sin embargo, aunque los procesos se llevan de forma independiente por cada Región, existe una coordinación central por parte del Consejo Nacional de Capacitación, quien tiene que aprobar la “parrilla” de cursos.

En este punto se establece una matriz de cursos para cada una de las trece Regiones, priorizadas por los criterios del Consejo Nacional de Capacitación. Una vez aprobadas las Bases Generales de Licitación, se llama a licitación mediante el portal Chilecompra.

En el año 2005, el primer llamado a Licitación fue en el mes de marzo, mientras que el segundo llamado fue en septiembre. Los cursos se iniciaron el segundo semestre de ese año.

En el año 2006, el llamado a licitación fue en el mes de enero de 2006. El mes de inicio de los cursos fue a contar del mes de mayo.

Conforme a lo establecido por cada Región, los OTEC presentan sus propuestas respecto de las temáticas a abordar en los cursos, en tanto el SENCE debe evaluar estas últimas. Si son preseleccionadas, se informa en el portal Chilecompra. En ese punto, los OTEC pueden empezar a reclutar beneficiarios para los cursos preseleccionados, pudiendo el potencial beneficiario elegir el OTEC con el que hará la capacitación.

Para participar en el Programa, el potencial beneficiario debe acreditar que pertenece a la población objetivo, es decir, que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos por el SENCE y según si se trate de un microempresario, de un familiar de éste o de un trabajador dependiente contratado por la microempresa. A través de la página web institucional del SENCE, el potencial beneficiario puede informarse acerca de los cursos preseleccionados y puede postular directamente a través de los distintos OTEC. En ocasiones excepcionales, la postulación puede realizarse a través de las Direcciones Regionales. Si un OTEC rechaza la postulación, la Dirección Regional puede derivarlo a otro OTEC.

La Documentación y los formularios de esta etapa son los siguientes:

- Entrega de documentos solicitada a los potenciales beneficiarios, los que en un principio fueron definidos para la microempresa como:
 - i. Rol Único Tributario de la microempresa
 - ii. Razón social de la empresa, dirección comercial según escritura de constitución de sociedad
 - iii. Teléfono de contacto
 - iv. E-mail de contacto del dueño o de la microempresa
 - v. Iniciación de actividades.

- En cuanto a los datos de los postulantes, éstos son:
 - i. Fotocopia del Carnet de Identidad
 - ii. Contrato de Trabajo
 - iii. Planilla de pago de imposiciones mes anterior
 - iv. Certificado del Registro Civil que acredite parentesco o relación conyugal con el dueño de la microempresa
 - v. Declaración Jurada de co-administración de la empresa.

Estos documentos pueden ser entregados en las oficinas de SENCE regionales o directamente al OTEC que impartirá el curso que resulta de interés para el beneficiario.

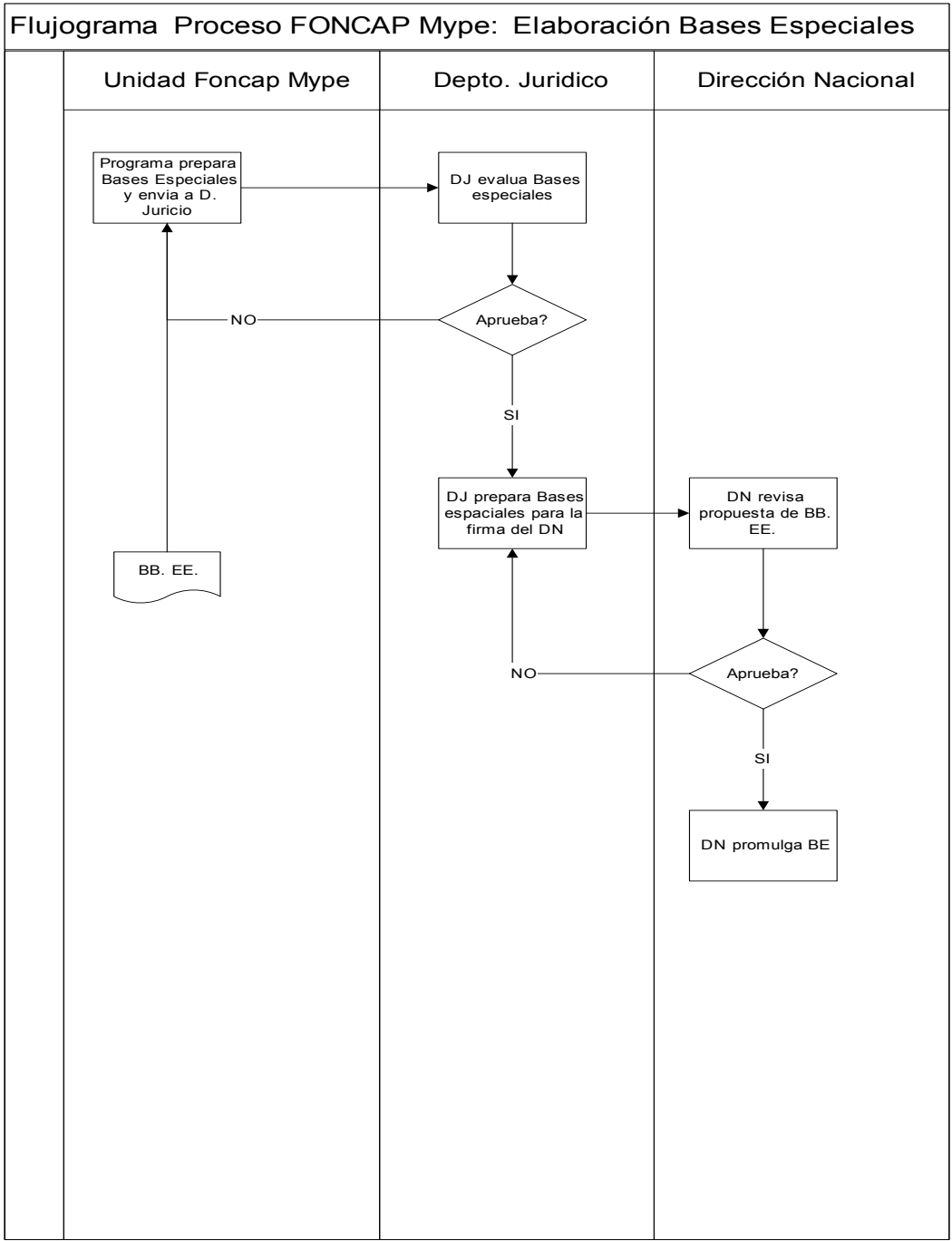
El Programa no cuenta con mecanismos de participación de los usuarios.

A continuación, se presentan los flujogramas que ilustran la forma como se llevan a cabo los procesos de producción del Componente.

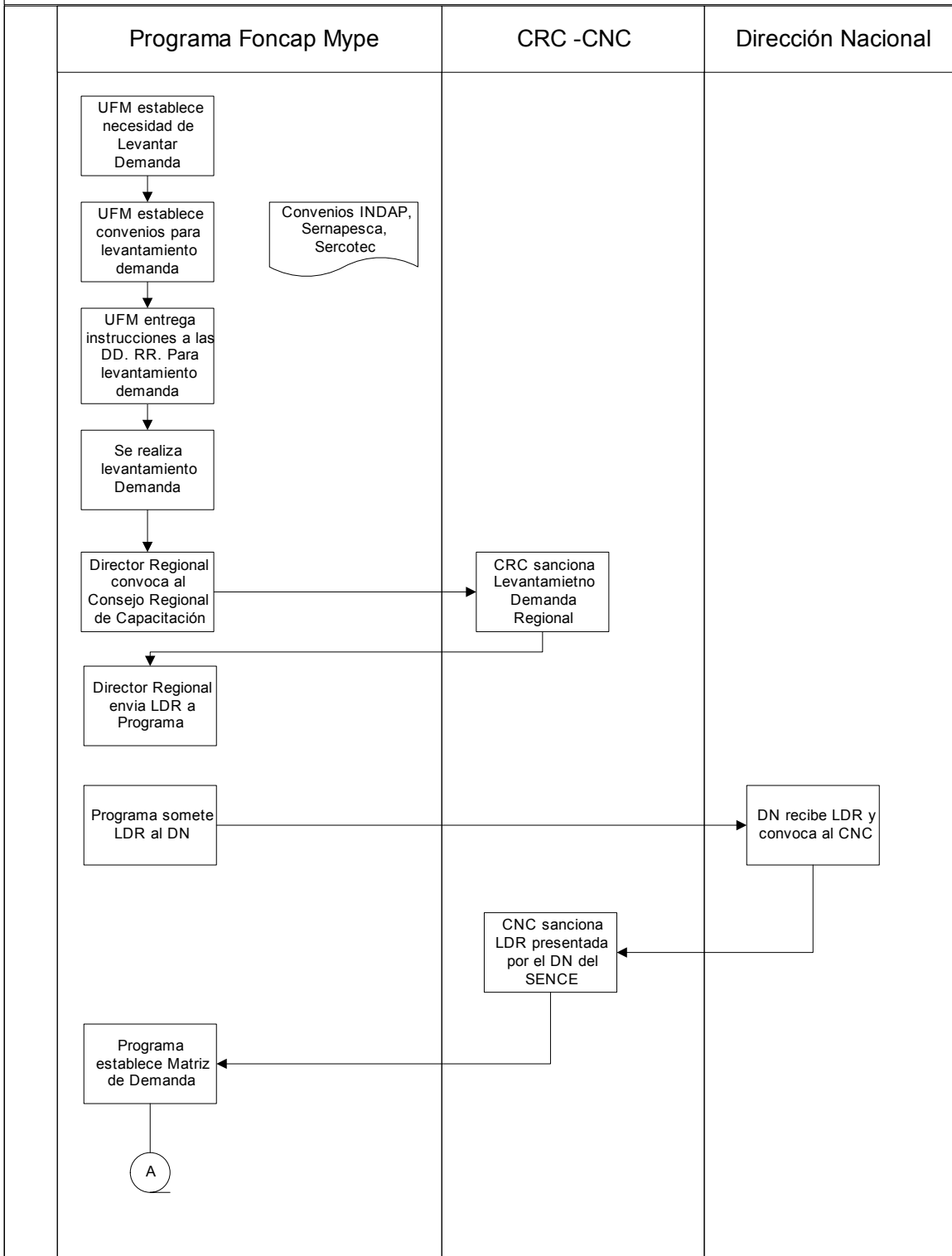
Notación Flujogramas:

BB.EE.: Bases Especiales
DJ: Departamento Jurídico
DN: Dirección Nacional

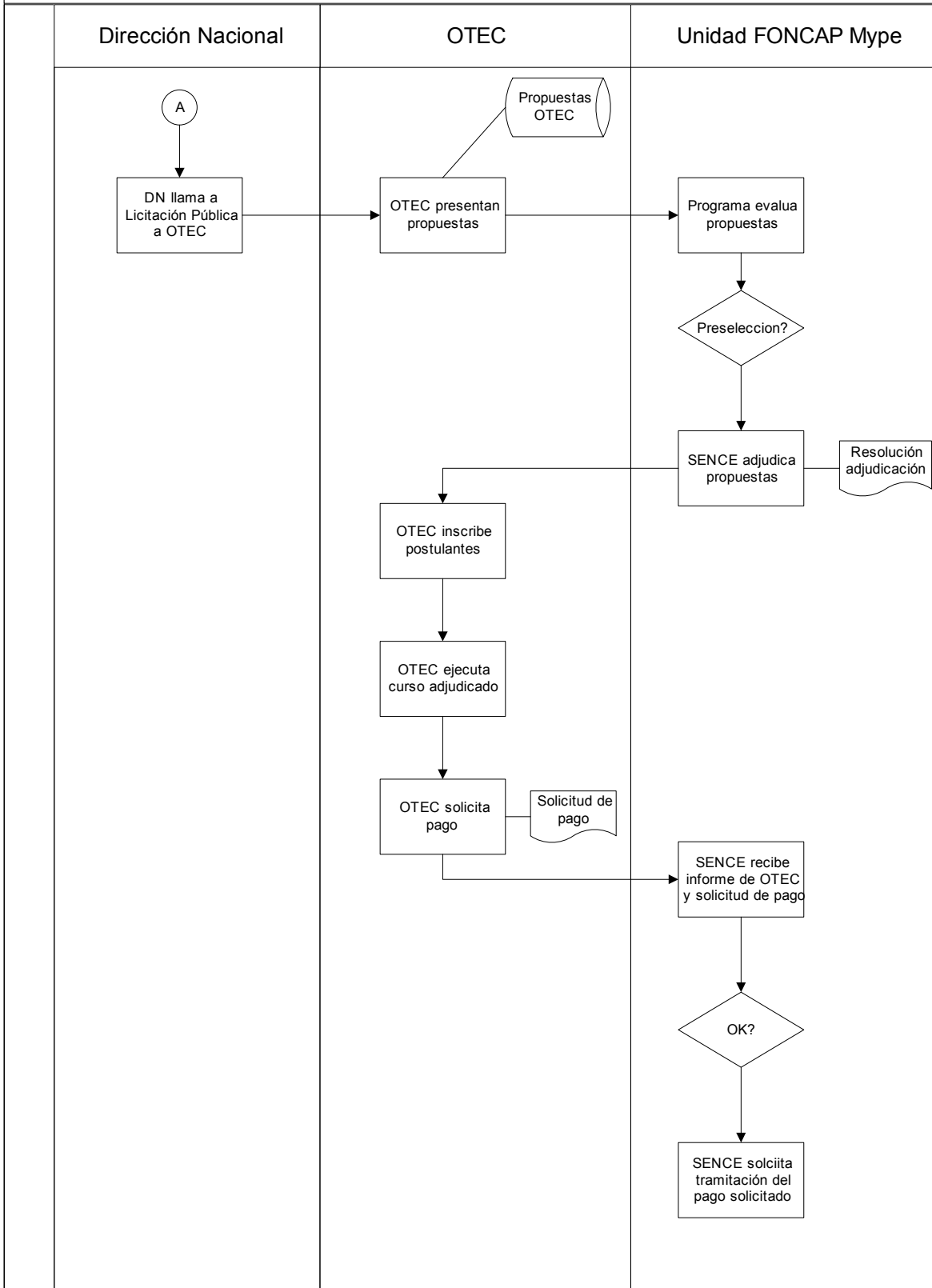
UFM: Unidad FONCAP Mype
 DDDR: Direcciones Regionales
 CRC: Consejo Regional de Capacitación
 LDR: Levantamiento Demanda Regional
 CNC: Consejo Nacional de Capacitación



Flujograma Proceso FONCAP Mype: Levantamiento de Demanda



Flujo Procesos FONCAP Mype: Licitación y Ejecución



En lo que dice relación con la distribución del presupuesto del Programa entre las Regiones, en primer lugar se compatibilizan los requerimientos planteados por las Direcciones Regionales del SENCE. En segundo lugar, el presupuesto de cada Región se ajusta de acuerdo a lo ocurrido en años anteriores y a las proyecciones en cuanto a capacidad de operación, las cuales son realizadas por las Direcciones Regionales del SENCE.

Los recursos del Programa son asignados sobre la base de licitaciones abiertas a las que son convocados, a nivel regional, los organismos de capacitación registrados en el SENCE. Para la adjudicación de los contratos, se evalúan las propuestas de los OTEC según criterios técnicos (referidos al contenido de los cursos y a la calidad de los instructores) y económicos (referidos al costo de los cursos, total y por participante) establecidos en las bases de las licitaciones.

Es conveniente precisar algunos términos conceptuales, los cuales se utilizarán reiteradamente, particularmente en las diferentes secciones del Capítulo II. Temas de Evaluación¹⁸.

- a) Temas demandados: corresponden a aquellos temas que son levantados desde la Región, en acuerdo con el Consejo Regional de Capacitación y validado por el Consejo Nacional de Capacitación, respecto de los cuales se llama posteriormente a los OTEC - mediando un proceso de licitación pública -, a presentar sus ofertas.
- b) Cursos Licitados: son aquellos que finalmente son puestos en el portal Chilecompra a los efectos de recibir las ofertas por parte de los OTEC.
- c) Cursos Adjudicados: son aquellos que, siendo preseleccionados, cumplieron con las especificaciones técnicas y administrativas para comenzar su impartición y desarrollo.
- d) Cursos Pre-seleccionados: los cursos pre-seleccionados no otorgan derecho o privilegio alguno a los oferentes elegidos, sino que la mera expectativa de resultar adjudicados posteriormente, si cumplen con las exigencias de la correspondiente licitación pública.
- e) OTEC proponentes: corresponden a OTEC que efectúan propuestas de cursos en virtud de lo requerido a través del portal Chilecompra.
- f) OTEC participantes: para los efectos del Programa, son aquellos mencionados en el punto e).
- g) OTEC que se adjudicaron cursos: corresponde a los OTEC que, habiendo sido preseleccionados, cumplieron con presentar los antecedentes de los microempresarios que forman parte de la población objetivo, y que, una vez aprobados por el SENCE, y mediante Resolución Exenta, les es adjudicada la realización de un curso determinado.
- h) OTEC que ejecutaron cursos: son OTEC adjudicatarios que efectivamente realizaron los cursos adjudicados por el SENCE, de acuerdo a lo consignado en las Bases Especiales que dan paso al llamado a licitación pública.

1.7 Caracterización y cuantificación de población potencial

Constituyen potenciales beneficiarios del Programa de capacitación laboral FONCAP Microempresas:

1. Los trabajadores, administradores o gerentes que pertenecen a empresas **formales que tributan en Primera Categoría, que dispongan de una planilla anual de remuneraciones imponibles** y que cumplen, además, con la condición de que dicha planilla sea inferior a las 45 unidades tributarias mensuales¹⁹ (letra (a) del artículo 46 de la Ley N° 19.518 o Estatuto de Capacitación y Empleo

¹⁸ Las definiciones conceptuales incluidas en el listado fueron proporcionadas por el Programa (ver Preguntas al Programa, abril 18 de 2007. Respuestas del Programa; p. 13).

¹⁹ El cálculo de las 45 Unidades Tributarias Mensuales debe efectuarse sobre la base del valor alcanzado por la UTM al mes de diciembre del año anterior al de la postulación al beneficio. Si se considera que a diciembre 2005, el valor de la UTM fue de \$30.308 en tanto que a

modificada por la Ley N° 19.765 publicada en el Diario Oficial el 02 de noviembre de 2001 y por la Ley N° 19.967, publicada en el Diario Oficial el 04 de septiembre 2004, ambas leyes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social).

2. Los contribuyentes que tributan acogiéndose al artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta que demuestren el pago de una planilla anual de remuneraciones imponibles, siempre y cuando tal planilla haya sido inferior a las 45 UTM anuales en el año anterior al de la solicitud del beneficio (artículo 34, letra (b) del Decreto Supremo N° 98 de 1997 o Reglamento General de la Ley N° 19.518, modificado por el Decreto Supremo N° 178, del 2004).

Los segmentos de potenciales beneficiarios mencionados en los puntos 1) y 2) corresponden a personas que, si bien tienen en común el hecho de que son contribuyentes de la Ley de Impuesto a la Renta, se encuentran, sin embargo acogidas a categorías tributarias diferentes.

Cabe señalar que en la categoría de contribuyentes del artículo 22 de la Ley de Impuesto a la Renta (pequeños contribuyentes) se encuentran:

a) Los Pequeños Mineros Artesanales, o “personas que trabajan personalmente una mina y/o una planta de beneficio de minerales, propias o ajenas, con o sin la ayuda de su familia y/o con un máximo de 5 dependientes asalariados. Se comprenden también en esta denominación las sociedades legales mineras que no tengan más de seis socios, y las cooperativas mineras, y siempre que los socios o cooperados tengan todos el carácter de mineros artesanales de acuerdo con el concepto antes descrito” (Ley sobre Impuesto a la Renta, Párrafo Segundo “De los Pequeños Contribuyentes”, artículo 22, número 1);

b) Los Pequeños Comerciantes que Desarrollan Actividades en la Vía Pública. En este caso, esta categoría se refiere a “las personas naturales que prestan servicios o venden productos en la vía pública, en forma ambulante o estacionada y directamente al público, según calificación que quedará determinada en el respectivo permiso municipal” (Ley sobre Impuesto a la Renta, Párrafo Segundo “De los Pequeños Contribuyentes”, artículo 22, número 2);

c) Los Suplementeros: “pequeños comerciantes que ejercen la actividad de vender en la vía pública, periódicos, revistas, folletos, fascículos y sus tapas, álbumes de estampas y otros impresos análogos” (Ley sobre Impuesto a la Renta, Párrafo Segundo “De los Pequeños Contribuyentes”, artículo 22, número 3);

d) Los Propietarios de un Taller Artesanal u Obrero, vale decir, “las personas naturales que posean una pequeña empresa y que la exploten personalmente, destinada a la fabricación de bienes o a la prestación de servicios de cualquier especie, cuyo capital efectivo no exceda de 10 unidades tributarias anuales al comienzo del ejercicio respectivo, y que no emplee más de 5 operarios, incluyendo los aprendices y los miembros del núcleo familiar del contribuyente” (Ley sobre Impuesto a la Renta, Párrafo Segundo “De los Pequeños Contribuyentes”, artículo 22, número 4);

e) Los Pescadores Artesanales. Son clasificadas como “pescadores artesanales” las personas inscritas en el registro establecido al efecto por la Ley General de Pesca y Acuicultura, que sean personas naturales, calificadas como armadores artesanales a cuyo nombre se exploten una o dos naves, que, en conjunto, no superen las quince toneladas de registro grueso. Para determinar el tonelaje de registro grueso de las naves sin cubierta, éste se estimará como el resultado de multiplicar la eslora por la manga, por el puntal y por el factor 0.212, expresando en metros las dimensiones de la nave. Tratándose de naves con cubierta, que no cuenten con certificado de la autoridad marítima que acredite su tonelaje de registro grueso, éste se estimará como el resultado

diciembre de 2006 ésta alcanzó un valor de \$32.206, las planillas de remuneraciones imponibles para las microempresas que optaron o hubiesen querido optar en los años 2005 y 2006 por participar en el Programa debía ser inferior a \$1.363.860 y a \$1.449.270 pesos, respectivamente.

de multiplicar la eslora por la manga, por el puntal y por el factor 0.279, expresando en metros las dimensiones de la nave (Ley sobre Impuesto a la Renta, Párrafo Segundo “De los Pequeños Contribuyentes”, artículo 22, número 5).

3. Empresas unipersonales, cuyos dueños se asignen una remuneración y paguen cotizaciones previsionales por dicho concepto puesto que, en estos casos, también sería aplicable a su respecto “la exigencia legal de contar con una planilla de remuneraciones imponibles anuales inferior a 45 UTM”²⁰. Estas unidades económicas, como también, las empresas individuales de responsabilidad limitada y las microempresas familiares caen bajo la categoría de empresas susceptibles de postular al beneficio contemplado por el Programa.

4. Se extiende el beneficio a la o al cónyuge y a los familiares del dueño o gerente de la empresa, hasta el segundo grado de consaguinidad inclusive, cuando pueda ser acreditada la participación de ellos en la administración de la unidad económica.

Por otro lado, quedan excluidas de este beneficio las microempresas que: i) estando constituidas como personas jurídicas, tengan entre sus socios a otras personas jurídicas; ii) aquéllas que han incurrido en infracciones graves de carácter tributario o laboral en los 6 meses anteriores al de postulación al beneficio; iii) aquéllas que, en el mismo año calendario, hayan hecho uso de la franquicia tributaria; iv) las microempresas cuya existencia como tal sea inferior a 3 meses²¹.

Según puede apreciarse a partir del listado de integrantes de la población potencial del Programa, en el proceso de identificación de ésta se mezclan criterios definitorios que aluden a ámbitos diferentes, lo cual complica su cuantificación. Por un lado, se aplica el criterio de la **formalidad tributaria** de las empresas postulantes, puesto que éstas deben tener iniciación de actividades y permiso municipal para funcionar.

Por otro lado, se impone un criterio de **precariedad económica**: la capacidad anual de pago de remuneraciones imponibles no puede superar las 45 UTM.

Además, por factores de **consaguinidad y de vínculo matrimonial** quedan incorporadas personas que son, o bien, familiares o bien la/el cónyuge del administrador o dueño de la microempresa.

Se suma, además, un criterio de relación laboral: **los asalariados del microempresario** pueden también participar en el Programa, si bien la inclusión de éstos queda supeditada a la firma previa de un contrato de trabajo y al pago de las obligaciones previsionales correspondientes.

Como es posible deducir, la diversidad de criterios señalados dificulta el proceso de cuantificación desde el momento en que implica la utilización de categorías de análisis que no son excluyentes entre sí.

Para obtener una estimación de su población potencial, el Programa solicitó al Servicio de Impuestos Internos (S.I.I.) el cálculo de las cifras correspondientes a las empresas que, de acuerdo con la

²⁰ Oficio del Jefe del Departamento Jurídico (s) al Director Nacional (s) del SENCE, con fecha 16 de febrero 2007; p. 1.

²¹ NOTA: Para el S.I.I., por empresa se entiende “entidad integrada por el capital y el trabajo como factores de la producción y dedicada a las actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad” (S.I.I.: MANUAL TRIBUTARIO: Franquicias y Beneficios Tributarios para Empresas y Personas, actualizado al 30 de junio 2006). El SENCE, en cambio, aplica el concepto incorporado en el Código del Trabajo, a saber: “Para los efectos de la legislación laboral y de seguridad social, se entiende por empresa: a) toda organización de medios personales, materiales e inmateriales; b) ordenados bajo una dirección; c) para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos; d) dotada de una individualidad legal determinada”. De esta definición, el Depto. Jurídico del SENCE concluye que “responden al concepto de empresas aquellas personas naturales o jurídicas que tienen a su cargo, a lo menos, a un trabajador dependiente... Contrario sensu, no son empresas aquellas personas naturales que en el ejercicio de la actividad de que se trate no dependen de empleador alguno ni tienen trabajadores bajo su dependencia, esto es, aquellos que obedecen a la calidad de trabajadores independientes, consignados en la letra c), del artículo 3º del Código del Trabajo... Como es dable advertir, la clasificación que hace la Ley de Impuesto a la Renta entre Contribuyentes de Primera o Segunda Categoría nada tiene que ver con el concepto de empresa” (Oficio N° 090 del 16 de febrero 2007, emanado del Jefe Subrogante del Depto. Jurídico del SENCE y dirigido al Director del SENCE).

normativa legal, constituyen su población objetivo. En respuesta a esta solicitud, el S.I.I. ha enviado al Programa los antecedentes que se consignan en el Cuadro N° I.1.7.1.

Las cifras entregadas por el S.I.I. y presentadas en el mencionado Cuadro se refieren al número de empresas que, efectivamente, en el año 2005, registraron una Planilla anual de remuneraciones entre 0,1 y 45 UTM. Esta información fue, a su vez, levantada a partir del conjunto de empresas que en el año tributario 2006 llenaron el Formulario 1887 del S.I.I.

Cabe destacar que los antecedentes proporcionados por el S.I.I. presentan la ventaja de prestar atención a 3 elementos claves que convergen en la definición legal de la población potencialmente beneficiaria del Programa. Estos elementos son: a) las unidades económica involucradas efectivamente se encuentran formalizadas; b) se trata de empresas que tributan en primera categoría y que han tenido una planilla de remuneraciones; c) son empresas cuyas planillas anuales de remuneraciones son iguales o inferiores a las 45 UTM. La presencia de estos 3 elementos adjudican a estas cifras y a esta forma de estimación de la población potencial del Programa la calidad de base de cálculo válida que permite, a su vez, proceder a la cuantificación de determinados indicadores, entre ellos, el de cobertura.

Adicionalmente, la información proporcionada por el S.I.I. viene desglosada por Regiones, lo que constituye una ventaja importante desde el punto de vista analítico.

Sin embargo, cabe señalar, también, ciertas limitaciones que las cifras en comento presentan: a) en primer lugar, incluyen empresas con planillas de remuneraciones anuales **iguales o inferiores** a las 45 UTM, lo que no se ajusta cabalmente a los requerimientos de la estimación de la población potencial, ya que ésta está constituida por empresas cuyas planillas anuales de remuneraciones son **inferiores** a las 45 UTM; b) en segundo lugar, no entregan antecedentes sobre otras personas ocupadas en las microempresas, las que, de acuerdo con la normativa legal, también pueden ser beneficiarias del Programa, en particular, los asalariados y los familiares no remunerados; c) no permiten acceder al conocimiento de determinadas características socio-demográficas asociadas al microempresario y a las otras personas eventualmente involucradas en las microempresas, tales como edad, sexo, nivel educacional y capacitaciones previas; d) estas cifras no proporcionan información acerca del sector productivo en el que se desenvuelven las unidades económicas involucradas, como tampoco sobre su antigüedad o nivel de desarrollo.

Cuadro N° I.1.7.1: Chile: N° de Empresas con Planillas Anuales de Remuneraciones entre 0,1 y 45 UTM, por Región, Año 2005 (cifras absolutas y porcentuales)

REGIÓN	N° de Empresas	%
Tarapacá	3.232	5,9
Antofagasta	1.366	2,5
Atacama	940	1,7
Coquimbo	2.245	4,1
Valparaíso	6.271	11,5
L.B. O'Higgins	3.635	6,6
Maule	5.234	9,6
Bío-Bío	6.467	11,8
Araucanía	3.164	5,8
Los Lagos	5.283	9,7
Aysén	519	0,9
Magallanes	1.258	2,3
Metropolitana de Santiago	15.101	27,6

TOTAL	54.715	100,0
-------	--------	-------

FUENTE: S.I.I., Subdirección de Estudios.

Al total de 54.715 unidades económicas presentadas en el Cuadro N° I.1.7.1 es preciso agregar 47 unidades económicas sobre las cuales no existía información en relación con la Región a la que pertenecían. De esta forma, el total de unidades económicas formales que habrían constituido en el año 2005 la población potencial del Programa alcanzaría a 54.762. En términos de personas potencialmente beneficiarias, en cambio, puede estimarse la población objetivo en el doble de dicha cifra, vale decir en **109.524 personas**, considerando que los familiares de los microempresarios, hasta el segundo grado de consaguinidad, también pueden acceder a los beneficios del Programa. Con planillas de remuneraciones tan bajas, puede descartarse que existan ocupados en esas unidades económicas que no sean familiares, siendo lo más probable, aunque no se puede aseverar tajantemente, que estos familiares no perciban remuneración por el aporte laboral que entregan a la microempresa.

Cabe agregar que en el proceso de definición de su población potencial, el Programa no incorporó, ni criterios, ni enfoque de género. En todo caso, de acuerdo con la Ficha de Identificación Año 2006 Definiciones Estratégicas de SENCE (Producto Estratégico N° 2), correspondería a este Programa la aplicación del enfoque de género. Similar afirmación puede hacerse en relación con la Ficha de Identificación de SENCE Año 2007 y con el PMG de Género Año 2006.

1.8 Caracterización y cuantificación de población objetivo

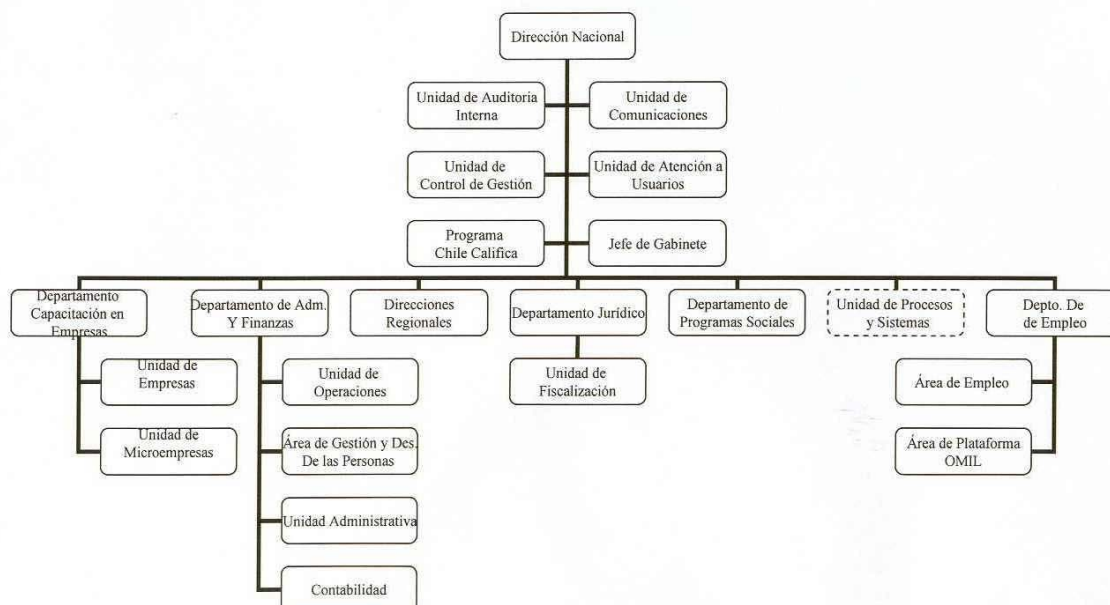
La población objetivo del Programa coincide con la población potencial. Por ende, las estimaciones efectuadas con respecto a esta última también son aplicables en el caso de la población objetivo.

En lo concerniente a la incorporación del enfoque de género en el proceso de definición de la población objetivo del Programa, son válidas las mismas aseveraciones emitidas en el Punto 1.7 en relación con el tema.

1.9 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El Programa FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes es administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo – SENCE, organismo público descentralizado dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Al SENCE le compete velar por el adecuado funcionamiento del sistema nacional de capacitación y empleo – regulado por la Ley 19.967 o nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo -, y, en particular, desarrollar, evaluar, supervigilar y fiscalizar los programas y acciones de capacitación laboral que contempla y financia el Fondo Nacional de Capacitación –FONCAP. La estructura organizacional del SENCE aparece en la figura siguiente:

Organigrama SENCE



La Unidad Responsable del Programa, a nivel central, es el Departamento de Capacitación en Empresas, que posee una planta de 24 funcionarios (10 Profesionales, 7 Administrativos y 7 Técnicos). El Departamento se ocupa principalmente de la administración de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas y atiende los aspectos administrativos y de coordinación del Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes a través de la Unidad de Fomento Productivo. Esta Unidad fue creada recientemente (primer semestre 2007), y está compuesta, a su vez, por 8 personas, a saber:

1 Encargado de la Unidad de Fomento	(Honorarios)
1 Administrativa Unidad de Fomento	(Contrata)
1 Encargada Programa FONCAP	(Contrata)
1 Administrativo Programa FONCAP	(Honorarios)
1 Encargado Programa Chile Emprende	(Honorarios)
2 Administrativas Programa Chile Emprende	(Honorarios)
1 Encargado Chile Califica	(Honorarios)

A la Unidad Responsable del Programa le compete proponer a la Dirección Nacional del SENCE las normas administrativas generales del Programa y las bases de las licitaciones de los cursos, autorizar los pagos derivados de los convenios con los OTEC, controlar el cumplimiento de los convenios de ejecución del Programa, en lo relacionado con la focalización de los cursos y los procedimientos administrativos de control y coordinar las funciones de las Direcciones Regionales en lo relativo al Programa. Por otra parte, la operatoria del Programa es controlada a nivel descentralizado, a través de las Direcciones Regionales del SENCE, las cuales manejan las relaciones con los OTEC, supervisan los cursos y coordinan los procesos de análisis de la demanda y oferta de capacitación en las Regiones, con la participación de las autoridades regionales, las organizaciones gremiales y los organismos de capacitación.

El SENCE mantiene convenios generales de cooperación y coordinación con otros organismos públicos que desarrollan programas de capacitación y fomento productivo, como el Servicio de Cooperación

Técnica –SERCOTEC, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS y el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP. En lo que respecta a las microempresas, el SENCE participa en las comisiones de estudio de políticas de fomento dirigidas al sector bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

1.10 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

La Unidad de Fiscalización es la responsable de los monitoreos, inspeccionando los cursos y tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Lugar de ejecución.
- Que los horarios que se comunican sean los informados a este Servicio.
- Que los participantes presentes en la capacitación sean los beneficiarios de la misma.
- Se supervisa y fiscaliza al OTEC respecto al correcto uso del registro de asistencia, documento que acredita la participación de los beneficiarios en la capacitación. En este registro se basa SENCE para dar curso a los pagos acordados con los organismos capacitadores que se adjudican y realizan cursos para el Programa.
- En general, que se cumplan las formalidades que se exigen para la ejecución de una acción de capacitación.

No está especificada la frecuencia con que se realizan estas actividades de monitoreo. El Programa no cuenta con un Sistema de Información y Control de Gestión que permita monitorear su desempeño.

Durante el año 2004, en la misma Ley que generó el Programa, se establecieron exigentes requisitos que debieron cumplir los OTEC en el plazo de dos años. Por una parte, los OTEC debieron modificar el funcionamiento de sus organizaciones ya que a contar de esa fecha debieron consagrar como objeto de la sociedad, única y exclusivamente, la prestación de servicios de capacitación. Además, la ley 19.967 estableció como requisito obligatorio el que los organismos capacitadores implementasen y certificasen un sistema de gestión de calidad, bajo los requisitos de la Norma Chilena de Calidad para los Organismos Técnicos de Capacitación (NCh 2728 Of. 2003), declarada como Norma Oficial de la República por el D.S. N° 155 del Ministerio de Economía del 19 de mayo de 2003. El Servicio desplegó un fuerte componente de difusión y de transferencia tecnológica para que estos organismos incorporasen altos estándares de calidad en su gestión, contribuyendo con ello a un mejoramiento de la oferta del sistema nacional de capacitación y del conjunto de prácticas asociadas a este tipo de servicios. Cabe señalar que la Norma NCh 2728 Of. 2003 toma todos los estándares de ISO 9001: 2000 y los aplica en un contexto orientado a la formación permanente, particularmente en la capacitación.

A futuro, el Programa se plantea contratar los servicios de una consultora para evaluar el impacto de los cursos en distintos ámbitos de las microempresas²².

1.11 Reformulaciones del Programa

Es posible identificar como origen del Programa, el programa FONCAP-MYPE, el cual fue discontinuado a partir del año 2003. En su reemplazo emergió el programa actual que es objeto de evaluación. El programa original se discontinuó por la entrada en vigencia de la Ley 19.967, que estableció el subsidio orientado a la microempresa.

El Programa difiere de su antecesor en lo que respecta a las características de los beneficiarios, a la forma de asignación de los recursos, a la estructura administrativa, como también, respecto del modelo de gestión. El actual Programa se deriva del uso de la Franquicia Tributaria, en especial del Mandato de Capacitación, por el cual el contribuyente entregaba el derecho de recibir su devolución de

²² Con respecto a la vinculación con el Sistema de Información y Control de Gestión, el panel no cuenta con información al respecto, por lo que se pedirá al SENCE.

impuestos a un tercero, y cuyo monto era la cantidad que le había sido otorgada para pagar los cursos. El Programa actual ha sido puesto en marcha en forma reciente, por lo que no se aprecian reformulaciones del mismo a la fecha²³.

1.12 Otros programas relacionados

A. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN SECTOR PÚBLICO²⁴

Capacitación a través de la Franquicia Tributaria – SENCE

Una parte de la población objetivo del Programa puede ser atendida a través de una modalidad alternativa de capacitación en empresas también contemplada por el Estatuto de Capacitación y Empleo. Se trata del beneficio de la franquicia tributaria a la que pueden recurrir las microempresas cuyas planillas anuales de remuneraciones imponibles sean iguales o mayores a 35 UTM y menores de 45 UTM. En todo caso, el acceso al subsidio FONCAP no es compatible, en un mismo año calendario, con el recurso a la franquicia tributaria.

Desde el punto del eventual beneficiario, mientras el Programa FONCAP-Microempresas y Trabajadores Independientes constituye un subsidio al cual él debe postular presentando para esos efectos una serie de antecedentes legales (subsidio que alcanza a un máximo de 9 UTM anuales por persona²⁵ y a 26 UTM anuales por microempresa²⁶), la utilización de la franquicia tributaria – que puede alcanzar hasta un monto deducible de impuestos de hasta 9 UTM (7 UTM para aquellas empresas con planilla de remuneraciones imponibles entre las 35 UTM y 45 UTM) –, es de “entrada libre”, vale decir, cualquier empresa puede acogerse a ella, con la condición de que el curso por el cual se interesa se encuentre registrado en el SENCE. Eso sí, para obtener la rebaja de impuestos en el año tributario que corresponda, la empresa debe presentar los antecedentes tributarios pertinentes. Desde el punto de vista de la tramitación inicial a realizar, el beneficio de la franquicia tributaria es más fácil de obtener puesto que la empresa sólo debe comunicar su interés al SENCE.

Por otro lado, la ventaja que presenta el subsidio FONCAP por sobre la franquicia tributaria radica en el hecho de no representar desembolso alguno para el microempresario, considerando que la franquicia, en cambio, implica un costo financiero.

Además, mientras, el beneficio de la franquicia disminuye en proporción inversa al nivel de ingresos del trabajador beneficiado, reducción que llega al 50% en el caso de los ingresos más elevados, el subsidio no fija diferencias por este concepto para el otorgamiento del beneficio.

SERCOTEC, Ministerio de Economía

Entre los instrumentos de fomento productivo que administra SERCOTEC, la capacitación presencial tradicional no se encuentra contemplada como programa. En cambio, este organismo desarrolla una línea de asesorías en áreas tales como asuntos jurídicos, creación de empresas, calidad, ferias y exposiciones, normativa laboral, entre otras, lo cual realiza a través de su página web. A través de esta vía responde a las consultas que le puedan hacer llegar micro, pequeños o medianos empresarios (www.redsercotec.cl/apoyogestion/asesorias). Por esta misma vía, SERCOTEC entrega manuales de capacitación que promueven una adecuada gestión empresarial en áreas como rubro agropecuario, alfabetización digital, apoyo a la gestión, exportaciones y prevención de riesgos. Para la obtención de estos manuales el interesado debe ingresar a la siguiente página web: www.redsercotec.cl/apoyogestion/capacitacion/detailcatcapacitacion.cfm. La obtención de estos

²³ Sin embargo, el programa actualmente está siendo objeto de un rediseño para la operación del año 2007 en adelante la cual no se encuentra finalizada, por tanto no ha sido posible contar con esta información para la evaluación.

²⁴ Al final de esta Sección se encontrará el listado de personas del ámbito público y del sector privado que fueron entrevistadas en el proceso de recopilación de antecedentes sobre programas relacionados con el Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes.

²⁵ Aproximadamente \$272.772 pesos a diciembre 2005 y \$289.854 pesos a diciembre 2006.

²⁶ Aproximadamente \$788.008 pesos anuales a diciembre 2005 y \$837.356 pesos a diciembre 2006.

manuales requiere la previa inscripción como usuario en la página web (www.redsercotec.cl). Los cursos de capacitación en línea que ofrece SERCOTEC respetan el ritmo de aprendizaje del usuario y sus contenidos pueden ser los mismos a los que ofrece el Programa FONCAP.

En el año 2006, y sin que mediara un convenio marco, SERCOTEC colaboró con el Programa FONCAP en la selección de las matrices de cursos, en la evaluación de las propuestas presentadas por los OTEC y en la difusión del Programa.

Programa Circuito Integral de Apoyo Gubernamental a la Micro y Pequeña Empresa, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

En el marco del Programa denominado Circuito Integral de Apoyo Gubernamental a la Micro y Pequeña Empresa, y respondiendo al propósito de reducción de la pobreza como primera prioridad, FOSIS beneficia iniciativas emprendedoras que tienen un grado incipiente de existencia. A medida que los negocios se proyectan económicamente, los usuarios son derivados a la oferta programática de los demás servicios del Estado. De esta forma, FOSIS contribuye a la superación de la pobreza impulsando a los emprendedores a entrar a la red de fomento de la microempresa. Entre las instancias de apoyo, y a medida que se consoliden como microempresarios, se espera que conozcan los beneficios que otorgan los programas de capacitación del SENCE, las oportunidades de asociatividad de SERCOTEC y la posibilidad de obtención de créditos otorgados por el BancoEstado. En este sentido, si bien las acciones de capacitación impartidas en el marco del Circuito Integral de Apoyo Gubernamental a la Micro y Pequeña Empresa, están dirigidas a otorgar apoyo a micro emprendimientos no formalizados, algunos de sus beneficiarios podrían formalizarse y presentar el perfil de emprendimiento que los haría elegibles para el Programa FONCAP.

Cabe señalar, en todo caso, que los usuarios de “un primer nivel” del Circuito Integral – de un total de 3 niveles –, son, preferentemente, cesantes. La condición de tales es acreditada por las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMILs). Luego, consecutivamente, en una segunda etapa, y en la medida en que demuestran capacidad empresarial, los beneficiarios reciben “recursos más avanzados” - puesto que este tipo de intervención no entrega sólo capacitación -, tales como asesorías o subsidios al capital de trabajo²⁷.

Programa de Formación y Capacitación Para Mujeres Rurales, Convenio PRODEMU INDAP

En Convenio con INDAP, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) desarrolla desde 1992 el programa de Formación y Capacitación Para Mujeres Rurales, el cual está destinado a grupos de mujeres campesinas siendo su objetivo el apoyar a estos grupos en el desarrollo de iniciativas productivas a fin de mejorar la calidad de vida de estas mujeres.

En este programa quedan comprendidos 4 tipos de intervenciones: a) entrega de capital físico o inversión en tecnología para mejorar la productividad de los activos; b) facilitación del acceso a recursos financieros, para optimizar el uso de activos controlados por las usuarias; c) desarrollo de capital humano, consistente en la entrega de capacitación técnica y psicosocial para habilitar a las usuarias como agentes de proyectos económico-productivos asociativos; d) promoción del capital

²⁷ Corresponde al FOSIS, junto con 336 municipalidades a lo largo del país, implementar el Programa Puente, que es la entrada al Sistema de Protección Social Chile Solidario. Los 4 programas principales de Chile Solidario en el ámbito del apoyo a la inserción laboral y a la generación de ingresos son : a) el Programa de Reinserción Laboral y Empleo, dirigido a personas cesantes e inscritos en el Sistema Chile Solidario. La capacitación entregada está dirigida tanto hacia el trabajo dependiente como el independiente; b) Programa PROEMPLO de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra. Constituye un programa administrado por SENCE que está dirigido a promover entre el empresariado la contratación de personas que se encuentran cesantes y que están inscritas en el Sistema Chile Solidario; c) Programa de Formación, Capacitación y Empleo PROFOCAP de la Corporación Nacional Forestal (CONAF): sus beneficiarios corresponden exclusivamente a personas inscritas en el programa Puente del FOSIS; d) Programa de Desarrollo de Competencias laborales para Mujeres Chile Solidario (PRODEMU): se propone facilitar la inserción laboral de las mujeres inscritas en el Sistema Chile Solidario por la vía del trabajo dependiente o como cuentapropistas. Las Unidades de Intervención familiar y la DIDECO (en el caso de familias egresadas de la etapa de apoyo psicosocial) derivan a las eventuales beneficiarias a PRODEMU, organismo que las asigna finalmente a un determinado curso de capacitación de acuerdo al nivel de escolaridad que éstas presenten.

social, para fortalecer lazos de confianza, cooperación y reciprocidad entre las usuarias y para formar redes y aprovechar las oportunidades del entorno.

El programa financia una unidad productiva agrícola a cada grupo en su primer año y un proyecto productivo a partir del segundo año. Son fundamentales las articulaciones de los grupos con otras instituciones para acceder a apoyos complementarios. Al egresar del programa, los grupos postulan a los diferentes servicios de INDAP.

En el ámbito de la capacitación, las intervenciones consideran la utilización de los siguientes instrumentos: a) Capacitación regular, que consiste en la entrega de formación en 4 áreas temáticas (desarrollo organizacional, formación personal, técnicas productivas y gestión de emprendimientos); b) Asistencia técnica especializada, que financia apoyo profesional en los ámbitos de gestión y/o producción; c) Capacitaciones complementarias, para grupos que culminan las capacitaciones regulares y que requieren complementar los conocimientos técnicos y/o de gestión. En la “parrilla” de temáticas levantadas a nivel de cada Región por el Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes, pueden resultar identificados – y posteriormente ofrecidos e impartidos por los OTEC -, temas similares a los consignados en el punto a), en particular, los relativos a técnicas productivas y gestión de emprendimientos, así como los asociados al punto c) capacitaciones complementarias. Como es lógico, el acceso a estos cursos, sin embargo, dependerá de que las interesadas logren satisfacer las condiciones exigidas por el FONCAP para participar en estos cursos.

En todo caso, desde el momento en que acceden a la formalización de sus iniciativas productivas, las beneficiarias del Programa PRODEMU-INDAP pueden constituirse en beneficiarias del Programa FONCAP. El hecho de encabezar iniciativas productivas de baja solvencia económica las hace beneficiarias potenciales de este último Programa.

B. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN SECTOR PRIVADO

Fundación Trabajo para un Hermano (TPH) (www.tph.cl)

Constituye ésta una Fundación de la Iglesia Católica que se propone capacitar, promover y asesorar a personas con problemas de inserción laboral para que puedan conseguir una fuente de trabajo estable. A través de cursos de capacitación, asesorías de diverso tipo, otorgamiento de créditos para la generación de nuevos negocios, organización de ferias de exposición y venta de productos, encuentros de emprendedores por rubro, edición de boletines y catálogos de productos, animación y participación en redes de trabajo con otros actores sociales del sector, la Fundación TPH se propone proporcionar los medios y las herramientas que requieren los trabajadores por cuenta propia, los microempresarios (especialmente mujeres y jóvenes) y los pequeños productores para que puedan acceder en mejores condiciones a los mercados.

En este sentido, atiende a personas pobres cesantes o con empleo precario y a emprendedores/as que quieren desarrollar o potenciar un negocio. Casi el 70% de los beneficiarios corresponde a microempresas no formalizadas. Parte importante del trabajo de TPH está centrado en el desarrollo del Plan de Negocio y en la prestación de asesoría en terreno para fortalecer las unidades productivas.

La Fundación TPH se desarrolla en 15 comunas de la Provincia de Santiago caracterizadas por sus elevados índices de cesantía y pobreza y aledañas a los Centros de Desarrollo Local que están ubicados en Cerro Navia, Santiago, Huechuraba y San Joaquín.

Cualquier persona de escasos recursos que quiera desarrollar una microempresa puede acceder a la capacitación TPH.

Sólo cuando esta institución actúa como ejecutora de programas del Estado que así lo exijan, los beneficiarios tienen que estar inscritos en las OMIL. Los cursos en general son gratuitos. Tratándose de

cursos que el programa ejecuta con recursos propios, se solicita un aporte simbólico por parte de los participantes, con la finalidad de hacerlos responsables del proceso.

Respecto de los contenidos de los cursos, el programa TPH entrega tanto capacitación en oficios como en gestión de empresas. En el caso de la capacitación en oficios, se centran en aquellos en los que los participantes tienen mayores oportunidades económicas en los territorios donde el programa interviene. La mayor parte de estos cursos, sin embargo, está dirigida hacia el trabajo independiente, dadas las mejores oportunidades que estos trabajos ofrecerían a los usuarios del programa.

Fundación Contigo (www.fundacioncontigo.cl)

La Fundación Contigo es una corporación privada sin fines de lucro que funciona como ONG financiera²⁸. Inicialmente se la conoció como el “banco de los pobladores” y está inspirada en el Grameen Bank creado por Muhammad Yunus²⁹. La misión de esta Fundación es generar oportunidades para que emprendedores en situación de pobreza y dueños de microempresas logren crecer económicamente y desarrollar su potencial.

Además de créditos para capital de trabajo o activos fijos para microempresarios urbanos y para aquéllos que desarrollen actividades agrícolas, Fundación Contigo ofrece talleres de capacitación (desde 1994) en temáticas relacionadas con la gestión y administración de las microempresas y asesorías personalizadas en terreno que tienen como objetivo solucionar problemas puntuales tanto técnicos como de gestión.

Enfoca sus servicios a microempresarios que no tienen acceso a fuentes de financiamiento formales ni a la capacitación. Los usuarios de este programa pueden o no estar formalizados. Si están formalizados, pueden ser beneficiarios potenciales del Programa FONCAP.

Para cubrir los costos de los servicios de capacitación, la Fundación cobra tarifas que se encuentran al alcance de los usuarios, y, a la vez, que le permiten a ella llegar a “clientes” no atendidos por otras instancias.

Los beneficiarios de los servicios de capacitación de esta entidad corresponden a microempresarios que pueden o no ser usuarios de los servicios financieros de la Fundación, y que tienen como lugar de trabajo principalmente la provincia de Maipo. Para los servicios de otorgamiento de créditos, la cobertura geográfica comprende las comunas de la zona sur de Santiago (La Florida, San Ramón, La Cisterna, El Bosque, Calera de Tango, La Pintana, San Joaquín, La Granja, Puente Alto, Buin, Paine) y Santiago Centro.

Fondo Esperanza (FE) (www.fondoesperanza.cl)

Esta entidad constituye una Fundación del Hogar de Cristo que funciona como ONG de microcrédito. Su objetivo es reducir la pobreza y propender al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas emprendedoras de los sectores más pobres del país. Otorga apoyo financiero desde el año 2002 y capacitación en iniciativas emprendedoras desde el 2004.

²⁸ La Fundación Contigo fue gestora y forma parte de de la Red de Instituciones de Microfinanzas (formada, a su vez, por ONGs, Cooperativas de Ahorro y Crédito y bancos).

²⁹ El Proyecto Grameen Bank proviene de los finales de la década de los años 70 del siglo pasado y fue impulsado por el economista de la Universidad paquistaní de Chittagong, Muhammad Yunus. El Proyecto consiste en un tipo de organización a través de la cual se otorgan créditos que propenden a: a) hacer extensivas las funciones de la banca a hombres y mujeres pobres habitantes de zonas rurales; b) eliminar la explotación de que eran objeto los pobres por parte de los prestamistas; c) crear oportunidades de auto-empleo para el vasto número de desocupados de Bangladesh; y, d) elevar las condiciones de habitabilidad de los pobres, en particular de las mujeres. En octubre 1983, el Proyecto Grameen Bank se transformó oficialmente en un banco independiente cuya propiedad es de los pobres que habitan zonas rurales de Bangladesh.

Su población objetivo son personas mayores de 18 años que tienen un negocio o microempresa ya iniciado, es decir, a quienes se les otorga apoyo se les exige experiencia en iniciativas independientes, estén éstas formalizadas o no.

Sin que constituya un prerrequisito, en la actualidad el 90% de los beneficiarios son mujeres. La necesidad de entregar capacitación en gestión de un negocio se ha acentuado en los últimos 2 años, desde el momento en que el Fondo reemplazó el lineamiento de entregar créditos a personas individuales por el de funcionar con “bancos comunales”, es decir, grupos de emprendedores que responden solidariamente por cada uno de sus socios, en caso que alguno no pueda pagar su crédito, sirviéndoles, además, de aval para la obtención del mismo.

Este Programa cuenta con sucursales en Valparaíso, Santiago Norte, Santiago Sur (La Cisterna e Independencia), Rancagua, Talca, Curicó, Concepción, Temuco, Osorno y Puerto Montt.

Programa Economía del Trabajo (PET)

El PET es una organización no gubernamental sin fines de lucro que ha realizado, si bien no en forma sistemática, capacitación para trabajadores independientes.

En los últimos dos años, la capacitación ha sido una actividad no prioritaria. Los trabajadores por cuenta propia capacitados corresponden en la mayoría de los casos a pequeños productores que no alcanzan a ser microempresarios, si bien entre ellos pueden encontrarse algunos que están formalizados.

A la fecha de indagación (marzo 2007), esta organización no contaba con programas de capacitación en desarrollo. Cuando lo ha hecho ha actuado más bien como ejecutora de programas públicos, entre ellos de programas FOSIS, ya que no cuenta con fondos propios.

Listado de Personas Entrevistadas Encargadas de Programas Relacionados con el Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes

A. Representantes de Programas de Organismos Públicos

1. Gastón Cerda, Dirección de Programas y Gestión Regional, PRODEMU.
2. Isabel Araya, Encargada del Convenio INDAP-PRODEMU de Promoción de la Mujer Campesina Microempresaria.
3. M. Eugenia Sánchez, profesional PRODEMU.
4. Jaime González, asesor, Dirección Nacional del FOSIS.
5. Roberto Rusque, Unidad de Atención de Clientes, SERCOTEC.
6. Margarita Leblanc, División Social, MIDEPLAN.

B. Representantes de Programas de Organismos Privados

1. Karina Araneda, Encargada gerencia de personas Fondo Esperanza.
2. Isabel del Campo, Encargada Capacitación Fundación Trabajo para un Hermano (TPH).
3. Carmen Espinoza, directora Programa Economía del Trabajo (PET).

1.13 Antecedentes Presupuestarios

En términos del presupuesto total del Programa se aprecia un crecimiento entre los años 2005 y 2006, aproximadamente del 25% entre esos años. En el año 2007 se mantiene constante en igual valor que el año 2006.

Cuadro N° I.1.13.1
Presupuesto Total del Programa 2003-2007 (miles de \$ año 2007)

Año	Presupuesto Total del Programa
2003	
2004	
2005	\$4.365.600
2006	\$ 5.172.480
2007	\$ 5.172.481

FUENTE: Ley de Presupuestos; años 2005, 2006, 2007. Sercom. SIGFE.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Diagnóstico de la situación inicial

En el año 1976 se promulgó el Decreto Ley 1446 o Estatuto de Capacitación y Empleo, que estableció, por primera vez, un subsidio tributario a la demanda de capacitación de las empresas. Estudios sobre los efectos de dicha franquicia han demostrado que se trata de un poderoso instrumento de estímulo a estas actividades en las empresas y sugieren que la rentabilidad privada y social de las inversiones al amparo de la referida franquicia tributaria es, en promedio, significativa. En efecto, las tasas internas de retorno (TIR) calculadas a partir de las diferenciales salariales de los trabajadores capacitados versus no capacitados (entre grupos comparables) y el costo de la capacitación (privado y público), alcanzaron a 93,4% y 57,8%, respectivamente, en 1999, para la evaluación privada y cuasi social (esto es, sin considerar la ganancia de productividad de las empresas no traspasada a los trabajadores, lo que no fue posible de medir)³⁰.

No obstante, la cobertura de la franquicia tributaria para la capacitación ha sido marginal en las empresas más pequeñas. En efecto, entre 1985 y 1988 sólo el 3,7% de los trabajadores capacitados (21.740 trabajadores) provenían de pequeñas empresas. Como referencia, considérese que en 1990 había un total de 3.015.000 de trabajadores ocupados en establecimientos de entre 1 y 49 trabajadores, según encuesta CASEN de 1990. Por otra parte, en 1996 sólo un 0,4% de las microempresas (que representan el 80% del total de empresas) usaron la franquicia tributaria³¹. Ello ha motivado al SENCE a diseñar otros instrumentos especiales de subsidio directo a la capacitación en ese sector, entre los cuales cabe destacar: a) el Programa FONCAP-MYPE, de subsidio directo a la capacitación en las micro y pequeñas empresas, que funcionó entre los años 1998 y 2003; y, b) el actual Programa Microempresarios y Trabajadores Independientes - FONCAP.

Aunque el SENCE no cuenta con estudios específicos que justifiquen el uso de subsidios directos para estimular la capacitación en las microempresas, las autoridades del SENCE explican que ello ocurrió como respuesta a las limitaciones de la franquicia tributaria para ese propósito. Las limitaciones impuestas al uso de la franquicia dice relación con el hecho de mejorar la asignación y transparencia de recursos hacia el segmento de microempresas unipersonales, debido a que se constató un uso no eficiente por parte de algunos OTEC, en particular, respecto del Mandato Especial de Capacitación. Por tanto, esta justificación dio origen a las condiciones de funcionamiento del programa que actualmente opera (un máximo de 26 UTM por empresa para aquellas con planilla de remuneraciones anuales inferiores a 45 UTM). Si bien dada las condiciones actuales no parecen ser apropiadas, a juicio del panel permiten comprender la lógica inicial para el diseño del Programa constituyendo una condición necesaria pero no suficiente.

Además, para el diseño del actual Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes, se tomaron en cuenta los resultados de una encuesta a usuarios potenciales del Programa realizada a comienzos de 2005, dirigida a conocer las percepciones del público en relación con la imagen del SENCE, la importancia de la capacitación, así como con la calidad y la pertinencia de la oferta de capacitación. Uno de los resultados de la encuesta referida reveló las dificultades que percibían las microempresas para evaluar la oferta de capacitación en el mercado, cuestión que se tuvo en cuenta en el diseño del actual Programa al involucrar al SENCE en la preselección de los organismos de capacitación que participan en el Programa³².

³⁰ ver "Evaluación del Sistema de Capacitación en Chile". O. Jara. Editorial Universitaria. 2002

³¹ ver ""Incentivos tributarios para la capacitación", pags. 71 y 72. E. Martínez. CIDE 1992; y "Evaluación del Sistema de Capacitación en Chile, pags. 37 y 38". O. Jara. Editorial Universitaria. 2002

³² Ver "Percepción de identidad, del SENCE y la capacitación, por parte de microempresarios y trabajadores independientes". M. Riquelme et al. Cuadernos de Estudio N° 1, 2005. SENCE

En síntesis, el Panel considera que el problema de fondo que originó el Programa está identificado a partir de una hipótesis que el Panel considera válida por su experiencia en el tema. Dicha hipótesis se refiere a supuestas fallas de mercado (relacionadas, principalmente, con las dificultades de acceso al crédito, la distinta valoración privada y social de la capacitación y la falta de información sobre la oferta de capacitación por parte de las microempresas), que inhiben la demanda de capacitación en las empresas más pequeñas. Cabe reconocer, no obstante, que la hipótesis de las fallas de mercado no está respaldada por evidencia empírica que permita dimensionar el problema en términos de población potencial, población objetivo y costo social. Las fallas de mercado referidas se explican con mayor detalle en la sección 1.3 Justificación del Programa, en la primera parte de este Informe.

Tampoco hay estudios que justifiquen el monto del subsidio máximo por empresa (26 UTM) y trabajador (9 UTM), ni el valor máximo admisible de la hora-alumno (\$ 3.800 pesos) ni la duración máxima de los cursos (40 horas) (lo cual no descarta que existieran otros factores como, por ejemplo, el mismo proceso de aprendizaje operativo institucional que surge de trabajar con el sector). Por último, tampoco hay antecedentes que expliquen por qué un subsidio en la forma de cursos gratuitos de capacitación con una duración máxima de 40 horas puede resolver el problema de la insuficiente demanda de capacitación en las microempresas, del punto de vista de la rentabilidad social; de hecho, los subsidios en especies acotados pueden ser excesivos en algunos casos e insuficientes en otros³³.

A este respecto, cabe advertir que la población objetivo no debiera ser simplemente todo el universo de microempresas, sino aquellas respecto de las cuales un subsidio para la capacitación pudiera ser socialmente rentable; es decir, donde las ganancias de productividad pudieran ser mayores que el costo de la capacitación. En este sentido, también hay que señalar que el SENCE carece de antecedentes. Entendida en la forma descrita, el Panel considera que la población objetivo del Programa no ha sido identificada ni dimensionada objetivamente, así como tampoco existen antecedentes que justifiquen la focalización del Programa exclusivamente en las microempresas, ya que el problema puede afectar igualmente a las pequeñas empresas en general³⁴.

El Panel considera que aunque el Programa actualmente no contiene elementos de discriminación por género - en cuanto a beneficios, elegibilidad de los beneficiarios y producción de los componentes -, el enfoque de género debería aplicarse, puesto que, por un lado, de acuerdo con la Encuesta CASEN 2000 y la Encuesta CASEN 2003, el porcentaje de mujeres que se desempeña como “empleadoras” y como “trabajadoras independientes” es significativo y tiende a mantenerse en el tiempo. En efecto, este porcentaje fue de 19,8% sobre el total de la fuerza de trabajo ocupada femenina en el año 2000 y de un 20,1% en el año 2003³⁵.

Por otro lado, múltiples estudios señalan que el trabajo independiente representa una forma asequible de inserción laboral femenina, al no demandarle a la mujer el cumplimiento de jornadas de trabajo rígidas, ni su presencia en algún establecimiento lejos del hogar, y al permitirle poder compatibilizar sus obligaciones económicas con el cuidado de los hijos y con las tareas del hogar³⁶. Bajo el supuesto

³³ Ver análisis en Anexo 4: Bases conceptuales para diseñar un subsidio para la capacitación en las microempresas.

³⁴ En el Anexo 4: Bases conceptuales para diseñar un subsidio para la capacitación en las microempresas, se analiza con más detalle el problema de la insuficiente demanda de capacitación en las empresas pequeñas, en general, así como también diferentes alternativas de diseño de esta clase de subsidio.

³⁵ Con respecto a la distribución de la fuerza de trabajo femenina según categoría ocupacional, los resultados arrojados por la CASEN 2000 fueron los siguientes: empleadoras y trabajadoras por cuenta propia, 19,8%; servicio doméstico, 16%; obreras y empleadas, 61,4%; familiar no remunerada, 2,5%; fuerzas armadas y de orden, 0,4%. Por su parte, para el año 2003, la versión de la CASEN para ese año arrojó resultados que no representan cambios significativos con respecto al patrón de distribución registrado en el año 2000: empleadoras y trabajadoras por cuenta propia, 20,1 %; servicio doméstico, 16,3 %; obreras y empleadas, 60,8 %; familiar no remunerada, 2,5 %; fuerzas armadas y de orden, 0,3 %.

³⁶ En relación con las particulares barreras que enfrenta la mujer, en particular la de escasos recursos, para insertarse en el mercado de trabajo, existe abundante bibliografía. Léase, por ejemplo, de la Dirección del Trabajo: *Mujer y Trabajo: Compendio de estadísticas según sexo*, Serie Aporte al Debate Laboral N° 18, Departamento de Estudios, Santiago de Chile, noviembre 2005; Laís Abramo (editora): *Trabajo Decente y Equidad de Género*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2006; Teresita Selamé: *Mujeres, Brechas de Equidad y*

razonable de que la población objetivo femenina del Programa no difiere de la población femenina nacional en lo que dice relación con las dificultades que debe enfrentar para insertarse en el mundo laboral, y atendiendo a lo anteriormente expuesto respecto de las ventajas que el trabajo independiente representa para la mujer, existiría una demanda potencial femenina en desventaja para acceder a los beneficios del Programa. En este sentido, se justifica que el Programa realice un esfuerzo de focalización en el segmento femenino de su población potencial.

1.2 Criterios de focalización y selección de beneficiarios

Si bien es difícil identificar con precisión el universo de empresas que enfrentan el problema de una supuesta insuficiente inversión en capacitación, en general los numerosos programas de estímulo a esa demanda que operan a nivel mundial (por ejemplo, en Brasil, Perú, Colombia, México, España, Francia, Italia, Alemania, Japón, etc.), tienden a concentrarse en las microempresas (hasta 9 trabajadores) y las pequeñas empresas (10 a 49 trabajadores) que no superan un cierto límite en cuanto al monto de sus activos y/o ventas.

En el caso de Chile, la ley 19.967 de 2004 o nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo define el ámbito de aplicación de la franquicia tributaria y los subsidios directos para la capacitación en las empresas. Dicha ley, en lo que hace al uso del FONCAP y a las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios establecidas por el SENCE, definen los criterios de focalización del Programa. Al respecto, el Panel considera que la norma legal que exige a los postulantes tener una planilla de remuneraciones anuales imponibles inferior a 45 UTM (\$1.455.000 actualmente) es excesivamente restrictiva, por cuanto implica dejar fuera a aquellas microempresas que tienen más de un empleado y que podrían hacer un uso socialmente rentable del subsidio. Inclusive, la condición es poco realista ya que el ingreso mínimo legal anual (\$1.620.000) es actualmente superior a esa cifra, lo que estaría dejando al Programa prácticamente sin beneficiarios elegibles.

El Programa no especifica criterios adicionales de focalización (por ejemplo, para filtrar la población objetivo en función de la rentabilidad social potencial de las empresas) ni para seleccionar a los beneficiarios (empresas y trabajadores) postulantes; en la práctica, la selección opera según el orden de inscripción de los beneficiarios en los cursos (como se explica en el Capítulo 2: Organización y Gestión del Programa), criterio que puede ser válido en la medida en que no existan razones para discriminar entre los postulantes. Al respecto, el Panel considera que se justificaría, por razones éticas y de eficiencia, aplicar criterios de selección de los beneficiarios en función de sus aptitudes y características socioeconómicas; esto puede ser difícil y costoso de implementar respecto de las empresas postulantes, pero sí es posible hacerlo respecto de los trabajadores que aspiran a participar en los cursos; por ejemplo, controlando que el nivel de escolaridad del postulante sea compatible con los requisitos del curso, y discriminando positivamente en función de la situación económica, condición de género y condición de jefe de hogar del postulante.

1.3 Lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico

La Matriz del Marco Lógico (MML) del Programa propuesta por el Panel fue revisada y consensuada con la institución responsable, y se presenta en el Anexo 3. Las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de los objetivos del Programa corresponden a un encadenamiento funcional de sus fines, propósito, componente y actividades. En efecto, la cadena de causalidad entre los distintos niveles de objetivos es lógica en cuanto a la identificación de las ACTIVIDADES que se requieren para producir el COMPONENTE; la justificación de un COMPONENTE único, como el elemento necesario y suficiente para alcanzar el PROPOSITO y la funcionalidad del PROPOSITO para el logro de un FIN superior – que está fuera del control de la administración del Programa, pero constituye el verdadero sentido del Programa. En síntesis, el Panel considera coherente la especificación, el ordenamiento

Mercado de Trabajo, Proyecto OIT-PNUD sobre Género, Pobreza y Empleo-Chile, Santiago de Chile, 2004; Revista *Observatorio Laboral*, Números 16 (abril de 2005) y 23 (diciembre 2006), Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago de Chile.

jerárquico y el encadenamiento causal de los objetivos del Programa planteada en la Matriz del Marco Lógico.

El diseño actual del Programa no contiene elementos que correspondan a un enfoque de género, por lo que en la MML no aparecen objetivos especiales al respecto ni a nivel de propósito ni al nivel de componentes del Programa. Cabe consignar que el SENCE no ha realizado estudios para analizar la justificación y la factibilidad de incluir el enfoque de género en el Programa.

En conclusión, el Panel considera válida la especificación de los objetivos del Programa y su ordenamiento jerárquico, el cual refleja correctamente las relaciones de causalidad entre dichos elementos. El diseño del Programa es adecuado para enfrentar el problema de la capacitación insuficiente en las microempresas mediante un subsidio a la demanda. No obstante, el diseño del beneficio (capacitación gratuita) con un monto máximo por empresa (26 UTM) y por trabajador (9 UTM) no está respaldado por un estudio objetivo acerca del tema.

1.4 Lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La MML del Programa propuesta por el Panel y consensuada con el SENCE incluye indicadores adecuados para medir el nivel de logro de los objetivos del Programa en términos de su Fin, Propósito y Componentes, tanto en sus dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía) como en los ámbitos de control correspondientes (procesos, productos y resultados). La lógica horizontal es la base para el monitoreo y evaluación del Programa.

La MML de evaluación incluye una serie de indicadores adicionales que fueron propuestos por el Panel y aceptados por el SENCE, considerando su factibilidad y utilidad para la medición de los logros del Programa. Estos son los siguientes:

A nivel de Fin

Porcentaje de empresas beneficiarias que aumentan sus ingresos.

Porcentaje de trabajadores beneficiarios que aumentan sus ingresos.

Variación ex post de la razón Valor Agregado / Ingresos en las empresas beneficiarias.

Porcentaje de beneficiarios que mejoraron ex post su empleabilidad o estabilidad empresarial.

A nivel de Propósito

Porcentaje de beneficiarios egresados que han adquirido conocimientos y habilidades clave para su desempeño laboral (análisis nacional y regional).

Porcentaje de empresas beneficiarias respecto del total de microempresas que conforman la población objetivo del Programa.

Porcentaje de trabajadores beneficiarios atendidos respecto del total de la población objetivo del Programa.

Porcentaje de trabajadores beneficiarios que desertan del Programa (análisis nacional y regional).

Gasto promedio del Programa por trabajador postulante (análisis nacional).

A nivel de Componentes

Porcentaje de cursos ejecutados en relación a los cursos programados (variación anual porcentual).

Costo promedio por beneficiario egresado (análisis nacional, regional y por área temática).

Porcentaje de OTEC que ejecutan los cursos en relación al número de OTEC que postula al Programa (análisis nacional y regional).

Tiempo promedio transcurrido entre la preasignación y la adjudicación de los cursos (análisis nacional y regional)

Tiempo promedio transcurrido entre la adjudicación y el inicio de los cursos (análisis nacional y regional).

Porcentaje de cursos supervisados (análisis nacional y regional)

Porcentaje de cursos adecuados a las necesidades regionales (análisis a nivel nacional y regional).

Las fórmulas de cálculo de todos los indicadores mencionados, así como los medios de verificación (fuentes de información) para dichos cálculos, están claramente especificadas y se presentan en el Anexo 3: Matriz del Marco Lógico Propuesta por el Panel. La cuantificación de los indicadores, conforme a las fórmulas y medios de verificación señalados, es factible.

El SENCE posee capacidad técnica de primer nivel para procesar la información de los programas que atiende, lo que no se condice con las dificultades experimentadas por el Panel para obtener información completa, confiable y oportuna sobre el Programa; en efecto, hay datos duplicados o contradictorios, así como variables no definidas claramente, además de demoras en la entrega de información. Esta situación dificulta la medición de los Indicadores de logros del Programa a nivel de Propósito y Componente, lo que queda de manifiesto en la cuantificación incompleta de indicadores que preparó el SENCE ³⁷. En cuanto a la medición de los logros a nivel de FIN, el Panel estima que estos deberían medirse a través de una evaluación de impacto independiente; sin embargo esta clase de evaluación puede ser prematura en estos momentos, dado que el Programa sólo tiene dos años de actividad y su diseño y operación están siendo revisados por las actuales autoridades del SENCE.

A nivel de Propósito no existe cuantificación de los indicadores siguientes:

- Porcentaje de beneficiarios atendidos por el Programa en relación a la población objetivo.
- Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa.
- Porcentaje de beneficiarios egresados en relación al total de beneficiarios.
- Porcentaje de beneficiarios egresados aplicando contenidos aprendidos, respecto del total de beneficiarios egresados.

A nivel de Componente no existe cuantificación de los indicadores siguientes.

- Variación anual porcentual del número de beneficiarios que desertan respecto del total de inscritos.
- Costo promedio de los cursos por alumno egresado
- Duración promedio de los cursos.
- Porcentaje de alumnos que se declara satisfecho con el curso.
- Porcentaje de cursos supervisados.

El Panel considera que el cálculo de estos indicadores es factible, del punto de vista técnico y operacional, con los recursos informáticos del SENCE

³⁷ Ver Anexo 2: Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa 2003-2006.

El diseño actual del Programa no contiene elementos que correspondan a un enfoque de género, por lo que la MML no incluye de indicadores al respecto. En caso de considerarse, en el futuro, la aplicación de este enfoque, los indicadores correspondientes deberían definirse en función de los factores que se identifiquen como limitantes de las oportunidades de acceso de las mujeres al Programa.

En conclusión, el Panel considera válida y coherente la lógica horizontal de la MML, en las condiciones actuales de operación del Programa. Los aspectos que está estudiando el SENCE para una eventual reformulación del diseño del Programa, que se explican en el capítulo siguiente, no deberían afectar los enunciados ni las fórmulas de cálculo de los indicadores de la MML.

1.5 Reformulaciones del Programa a nivel de diseño

El diseño del Programa no ha experimentado reformulaciones, pero las autoridades actuales del SENCE están revisando su diseño, especialmente en lo que dice relación con el concepto de microempresa y las restricciones legales para acceder al beneficio (el límite de 45 UTM de remuneraciones anuales imponible). Sin embargo, el Programa podría interpretarse como un esquema alternativo a la franquicia tributaria para la capacitación, dado que el acceso a ésta plantea mayores dificultades para las microempresas (trámites menos sencillos, recuperación del gasto al año siguiente, temor de fiscalizaciones tributarias, falta de información para elegir un OTEC, e imposibilidad de uso de la franquicia por microempresas con una planilla de remuneraciones anuales inferior a 35 UTM).

En efecto, en el SENCE existe una percepción generalizada de una reducida utilización de la franquicia tributaria entre las empresas más pequeñas, basada en la experiencia en el visado de liquidaciones de gastos de capacitación presentadas por empresas pequeñas, opiniones de actores del sistema (OTEC y dirigentes empresariales) y las cuantificaciones que figuran en algunos estudios evaluativos que han abordado el tema³⁸. Para enfrentar las limitaciones señaladas del incentivo tributario, el año 1998 se inició la aplicación de subsidios directos dirigidos al sector de las empresas más pequeñas, a través del Programa FONCAP-MYPE, que fue discontinuado el año 2003. Así, el diseño del actual Programa FONCAP-Microempresas y Trabajadores Independientes puede interpretarse como una reformulación del antiguo Programa FONCAP-MYPE en que se ha asignado un papel más activo del SENCE en cuanto a la estimación de la demanda de capacitación en el sector, a nivel de cada región, y la preselección de los OTEC idóneos para proveer los servicios.

Sin embargo, el diseño del Programa actual contempla una fuerte restricción a los beneficiarios potenciales, al establecer un tope de 45 UTM a la planilla de remuneraciones imponibles de las empresas postulantes. Elemento que se ve condicionado además por la no definición de forma cuantitativa y cualitativa de la población objetivo, así como tampoco existen estudios respecto al posible traslape de la población objetivo entre el Programa y la Franquicia.

En síntesis, en los últimos diez años el SENCE ha puesto en práctica cinco instrumentos de incentivo a la demanda de capacitación en las empresas más pequeñas, que se describen en el capítulo 1.11: *Reformulaciones del Programa, en Antecedentes del Programa*. El Panel considera que este proceso, así como la falta de estudios de diagnóstico, sugiere una trayectoria de ensayo y error más que una secuencia de innovaciones estratégicas, lo que puede ser perjudicial en términos de desperdicio de recursos y confusión entre los usuarios

El SENCE está estudiando hacer algunas modificaciones al Programa, que se describen en el capítulo 1.11: *Reformulaciones del Programa, de los Antecedentes del Programa*. En síntesis, dichas modificaciones eventuales apuntarían a: (1) elevar y equiparar los beneficios de la franquicia tributaria

³⁸ Ver información en Capítulo I: Antecedentes del Programa; sección 1.3: Justificación del Programa.

y el FONCAP (hasta 26 UTM por empresa) para las empresas más pequeñas (con una planilla anual de remuneraciones imponibles hasta 2.600 UTM), y (2) atender a pequeños contribuyentes (afectos al artículo 22 de la ley de impuesto a la renta), con personal bajo contrato de trabajo y con imposiciones al día. Al respecto, el Panel estima positiva la idea de equiparar los beneficios de la franquicia tributaria y del FONCAP, por razones de equidad. No obstante, el monto del beneficio por empresa debería tener relación con el tamaño de la empresa, lo que podría resolverse, por ejemplo, agregando un tope al beneficio por empleado. Con todo, estos cambios requerirían modificaciones legales (ley 19.967) de realización incierta y difícil a corto plazo.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones

(a) Estructura organizacional

A juicio del Panel, sobre la base de la información entregada por el SENCE, la estructura organizacional del Programa funciona adecuadamente para la producción de su componente y el logro de su propósito. La asignación de las tareas refleja la división de funciones entre las diversas unidades operativas -a nivel nacional y regional- y administrativas centrales del SENCE. Las cargas de trabajo del personal son normales (no hay quejas de sobrecarga ni horas extraordinarias) y la dotación de personal se considera adecuada para las dimensiones y funciones operativas actuales del Programa. No obstante, el SENCE ha mostrado dificultades para entregar al Panel información confiable y oportuna, lo que sugiere una debilidad en el manejo de la información estadística y presupuestaria del Programa; debilidad que podría subsanarse designando un funcionario específicamente responsable de velar por la colecta, depuración y procesamiento oportuno de los datos del Programa.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades

La organización del Programa implica asigna a las Direcciones Regionales del SENCE la responsabilidad de gestión de las operaciones a nivel regional, en tanto que el nivel central es responsable del control presupuestario y la coordinación general del Programa. Este esquema de trabajo es adecuado, a juicio del Panel. La distribución de funciones y la carga de trabajo del personal permiten atender eficazmente las tareas que requiere la administración del Programa en sus dimensiones actuales, tanto a nivel central como regional. Los mecanismos de coordinación interna, entre los niveles central y regiones, operan normalmente. El ciclo anual completo de las actividades del Programa (desde el levantamiento de las necesidades hasta la conclusión y pago de los cursos) es por su naturaleza largo: incluye varias actividades, revisiones y controles (por ejemplo, los relacionados con la evaluación y aprobación de las propuestas de los OTEC), pero el SENCE cumple las tareas operativas y administrativas que le competen en forma expedita, y no se observan demoras que puedan ser atribuidas a descoordinaciones internas del SENCE.

Con todo, se carece de un sistema formal de seguimiento de las responsabilidades asignadas a las unidades y personas involucradas en el Programa, por ejemplo, con relación al cumplimiento de metas y plazos, a nivel central y regional.

(c) Gestión y coordinación con programas relacionados

En cuanto a la coordinación del Programa con otras iniciativas similares cabe comentar que estas relaciones existen (aunque son informales y circunstanciales) con programas que atienden a microempresas y que son realizados por otras instituciones del gobierno central, especialmente el Servicio de Cooperación Técnica -SERCOTEC, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social -FOSIS y el Instituto de Desarrollo Agropecuario -INDAP. El examen de los antecedentes disponibles no revela duplicidades entre el Programa del SENCE y los de las instituciones referidas ya que existen diferencias en cuanto a sus productos, clientelas y modos de entrega de la capacitación. SERCOTEC ofrece asesoría y capacitación vía internet en materia puntuales, a micro y pequeños empresarios en general; FOSIS ofrece asesoría, capacitación empresarial elemental, preferentemente a personas cesantes, mediante cursos presenciales, así como orientación para acceder a los servicios de apoyo en otras instituciones, incluido el SENCE; INDAP ofrece asistencia técnica, financiamiento, capacitación (técnica y empresarial) grupal in situ a mujeres micro-productoras en zonas rurales.

De otra parte, existen numerosos programas pequeños de apoyo a las microempresas con los cuales sería difícil establecer una coordinación regular. Con todo, el Panel estima que sería posible y conveniente compartir regularmente información entre los programas más relevantes (SERCOTEC, FOSIS, INDAP y SENCE) y mancomunar recursos para financiar o ejecutar estudios sobre las necesidades del sector micro productor.

Con respecto a la coordinación con otros programas similares al interior del SENCE, el Panel no cuenta con los datos necesarios para comprobar la existencia o no de una duplicación ineficiente de esfuerzos entre el Programa y la franquicia tributaria para la capacitación. Por cierto, el resultado depende del porcentaje de beneficiarios potenciales que sea indiferente ante ambos instrumentos, por lo que el Panel considera que el tema de una eventual duplicidad de subsidio merece un análisis objetivo de la demanda de subsidios para capacitación por parte de las empresas más pequeñas, que permita determinar las ventajas y desventajas relativas de ambos instrumentos, para los usuarios, la disposición de las empresas a usar uno u otro instrumento, así como estimar el efecto que tendría eliminar uno de ellos sobre la demanda agregada de subsidios para la capacitación en el sector referido. En caso de probarse que existe traslape de los instrumentos, debería evaluarse, en términos de costo-beneficio, cuál de los instrumentos es más conveniente.

(d) Mecanismos de participación de usuarios

Los actores que intervienen en el sistema son: (a) el SENCE, encargado de licitar la oferta de cursos entre los organismos de capacitación, fiscalizar la ejecución de los cursos y realizar los pagos a los organismos de capacitación conforme a los convenios correspondientes; (b) los organismos de capacitación que presentan propuestas al SENCE en el marco de licitaciones públicas, acreditan y seleccionan a los postulantes a los cursos, y ejecutan las acciones de capacitación en los términos establecidos en los convenios, y (c) los beneficiarios que cumplen los requisitos y pueden optar al menú de cursos gratuitos que ofrece el Programa.

A juicio del Panel, conforme al diseño del Programa la participación de los actores sociales es fundamental y funciona adecuadamente, especialmente en lo relativo a: (a) el análisis de las necesidades y levantamiento de la oferta de capacitación, a nivel regional, con participación de los OTEC y organizaciones empresariales, y (b) la elaboración de las propuestas de los OTEC de acuerdo con los términos de referencia establecidos por el SENCE en las licitaciones. Por último, la libertad de elección de los cursos por parte de los beneficiarios asegura una adecuada articulación de la oferta y la demanda de capacitación.

En síntesis, la organización del Programa tiene características positivas en lo que hace a: (a) el control descentralizado -a nivel regional- de las operaciones y la selección de los beneficiarios (realizada por los OTEC y visado por las Direcciones Regionales del SENCE correspondientes); (b) la configuración de un menú de proveedores y cursos a base de licitaciones abiertas; (c) la asignación de los recursos a

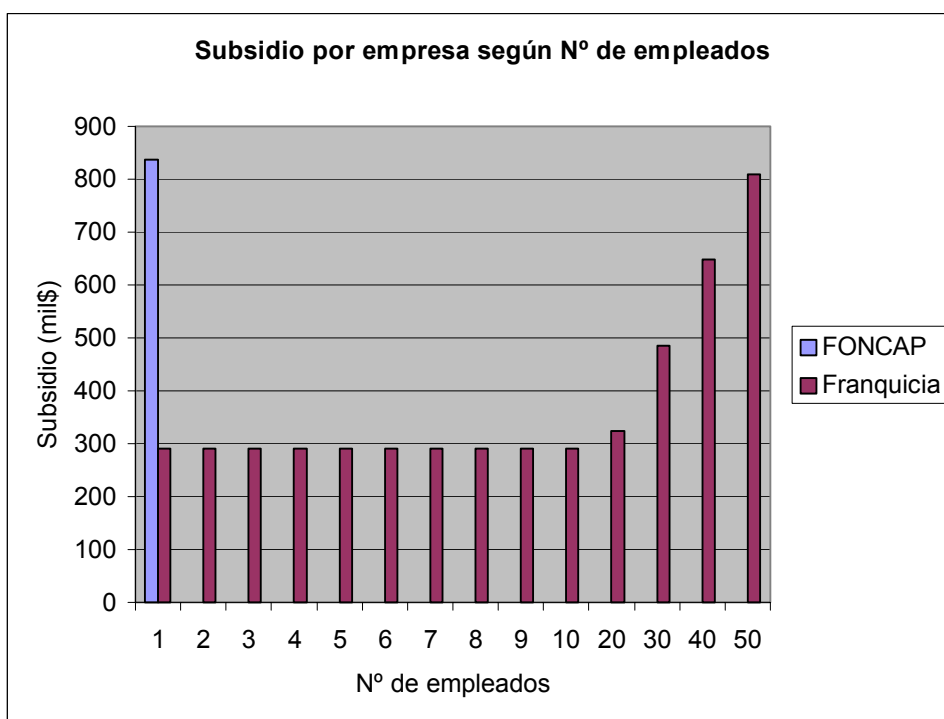
los proveedores por un sistema de capitación (pago a los OTEC según el número de participantes atendidos);, y (d) el análisis de la demanda y la oferta de servicios a nivel regional, con participación de los actores involucrados. Con todo, no se hacen estudios de seguimiento de los resultados del Programa; estudios que el Panel estima convenientes, especialmente para monitorear la percepción de los beneficiarios acerca de la calidad de los cursos, como una manera de contribuir al control social del Programa.

2.2 Criterios de focalización y selección de los beneficiarios

El Panel considera que el levantamiento previo de la oferta y la demanda de cursos que se hace a nivel regional y el procedimiento de admisión de los postulantes (según orden de inscripción), junto con la asignación de un presupuesto ajustable a nivel regional de acuerdo a la demanda, son elementos que contribuyen a adecuar la asignación de fondos a la demanda potencial de cada región y reducir el riesgo de que el número de postulantes inscritos exceda el cupo de los cursos. Sin embargo, la inscripción según orden de llegada no debería considerarse como un criterio que permita una focalización adecuada.

El Programa no aplica criterios explícitos de selección de los beneficiarios, pero la norma legal que establece un tope de 45 UTM al monto de las remuneraciones anuales de las empresas restringe en la práctica la cobertura del Programa a las empresas unipersonales o sin trabajadores dependientes (por ejemplo, empresas que funcionan con familiares no remunerados). Pero incluso en este caso la justificación de la norma referida es dudosa, ya que el tope de remuneraciones anuales de 45 UTM significa pagar un salario mensual inferior al ingreso mínimo legal; en efecto, el ingreso mínimo, en base anual, para los años 2005 y 2006 equivale a 48 UTM y 50 UTM, respectivamente.

El diseño del Programa Microempresarios y Trabajadores Independientes no se puede evaluar cabalmente en cuanto a focalización y selección de los beneficiarios, sin hacer referencia al Programa de la Franquicia Tributaria para la Capacitación en las Empresas, ya que está concebido para obviar factores que, supuestamente, desalientan el uso de la franquicia en las empresas pequeñas (por ejemplo, la recuperación del gasto en el año tributario siguiente y el temor a la fiscalización del Servicio de Impuesto Internos), y para llenar un vacío que tiene dicha franquicia por el hecho de que ésta ofrece un beneficio bajo (7 UTM para pequeñas empresas cuya planilla de remuneraciones imponibles están en el rango de 35 a 45 UTM anuales) o nulo (las pequeñas empresas con una planilla de remuneraciones imponibles inferior a 35 UTM anuales no pueden descontar gastos de capacitación con cargo a la franquicia tributaria).



Con todo, si bien el Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes mejora el beneficio para el sector, implica, conceptualmente, una discriminación en contra de las empresas que poseen entre 2 y 9 empleados. En efecto, éstas no pueden en la práctica acceder al beneficio del Programa ya que su planilla de remuneraciones anuales excede las 45 UTM y la alternativa de la franquicia tributaria resulta inferior al subsidio directo de 26 UTM (\$ 835.000 aproximadamente) que ofrece el Programa. El gráfico ilustra el problema mostrando la situación en que se encuentran las empresas más pequeñas, según el número de empleados, teniendo que optar entre el beneficio del Programa o la franquicia tributaria. Con fines ilustrativos, en el ejemplo se supone que la remuneración mensual imponible de cada empleado equivale al Ingreso Mínimo Mensual de \$ 135.000.

En el gráfico se puede observar que las empresas con entre 2 y 9 empleados sólo pueden optar al beneficio de la franquicia tributaria por un monto de \$ 289.566, equivalente a 9 UTM, y recién para las empresas con 50 empleados la franquicia tributaria comienza a ser equiparable al subsidio del FONCAP³⁹. El Panel estima que el problema de la desigualdad de beneficios entre microempresas según el número de empleados es importante por razones de equidad y eficiencia económica. En efecto, hay que considerar, por una parte, que la lógica del subsidio no se agota en las microempresas unipersonales o sin empleados, y, por otra, que el sector de las microempresas emplea unas 2.600.000 personas, y más de la mitad están ocupadas en establecimientos de entre 2 y 9 trabajadores⁴⁰; y que son empresas que pueden estar afectas a los mismo problemas de insuficiente inversión en capacitación que se explican en el capítulo 1.3: Justificación del Programa.

El Programa atiende a microempresas y trabajadores independientes del sector formal de la economía (pagan impuesto e imposiciones previsionales). Las razones que plantea el SENCE para excluir al sector de microempresas informales tienen que ver con problemas de identificación de la población objetivo y control del uso de los beneficios, así como, también, con el propósito de estimular la formalización de los pequeños productores. A juicio del Panel, las razones para excluir del Programa a las microempresas informales son válidas.

El Panel considera que aunque se trata de un Programa de fomento productivo que no contiene elementos de discriminación por género, sería conveniente realizar un análisis de género para comprobar si existen factores que afectan diferencialmente a las mujeres en sus oportunidades de acceso al Programa; por ejemplo, limitaciones de tiempo y baja escolaridad en el caso de las microempresarias y trabajadoras independientes, jefas de hogar, de escasos recursos.

2.3 Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La distribución del presupuesto del Programa entre las Regiones se efectúa compatibilizando los requerimientos globales planteados por todas las Direcciones Regionales del SENCE - basados en el análisis de las necesidades y las ofertas de capacitación locales - con las disponibilidades generales del FONCAP establecidas en la Ley de Presupuestos de cada año. Luego, el presupuesto de cada Región se ajusta evaluando la experiencia en la ejecución del Programa de los años anteriores y las proyecciones en cuanto a capacidad de operación que plantean las Direcciones Regionales del SENCE.

³⁹ Ver Ley 19.518: Estatuto de Capacitación y Empleo, artículo 36.

⁴⁰ Encuesta CASEN. 2003, tabla: Empleo según tamaño de establecimiento (www.mideplan.cl).

El Panel considera adecuado el sistema de asignación de los recursos del Programa en base de licitaciones abiertas a las que son convocados, a nivel regional, los organismos de capacitación registrados en el SENCE. Asimismo, se estima correcto evaluar las propuestas de los OTEC según criterios técnicos (referidos al contenido de los cursos y a la calidad de los instructores) y económicos (referidos al costo de los cursos, total y por participante), que están establecidos en las bases de las licitaciones.

A juicio del Panel, los criterios para la asignación de los recursos al Programa y su distribución entre las Regiones son válidos y funcionales para una adecuada articulación de la oferta y la demanda de capacitación a nivel regional. Asimismo, la asignación de los recursos a los organismos de capacitación, sobre la base de licitaciones abiertas, asegura una adecuada elección (en base a calidad y precio) entre los cursos ofrecidos. Con todo, aunque no hay mediciones objetivas de la duración del ciclo completo de una licitación (convocatoria, licitación, evaluación de propuestas, adjudicación, tramitación de convenios, ejecución de los cursos y pago a los proveedores), en la Unidad Responsable del Programa se tiene la percepción de que el proceso es demoroso por su propia naturaleza (el procedimiento adoptado exige muchos pasos y controles), extendiéndose más allá del año de su iniciación. Esto puede influir negativamente en la disposición de los OTEC para participar en el Programa y actúa en desmedro de la atención oportuna a las necesidades de los usuarios.

Por último, la forma de pago a los organismos capacitadores, según la provisión de los servicios contratados, del porcentaje de participantes egresados y el cumplimiento de las condiciones del contrato, parece razonable. Ello, en la medida de la capacidad del SENCE para llevar a cabo la fiscalización de los convenios, lo que en la actualidad acontece normalmente.

2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad responsable

Las actividades de seguimiento y evaluación del Programa por parte del SENCE se limitan a la fiscalización regular de la ejecución de los cursos, velando por el cumplimiento de las condiciones acordadas en los convenios con los OTEC. A juicio del Panel esta fiscalización es eficaz, por cuanto ha permitido detectar algunas irregularidades (pocas) que se refieren principalmente a: la ejecución de los cursos en condiciones distintas a las aprobadas; cursos programados no ejecutados; discrepancias entre la asistencia real y la consignada en los registros oficiales de asistencia; documentación enmendada; incumplimiento en la entrega de materiales y suspensión no justificada de la ejecución de cursos. Si bien la fiscalización es importante y tiene una cobertura amplia (en el año 2006 se fiscalizaron 1.300 cursos, correspondientes al 43% del total), el Programa no tiene un sistema de información y control de gestión que permita monitorear su desempeño. La falta de medición sistemática de la eficacia, calidad y eficiencia de los servicios puede despertar dudas acerca de sus logros. En este sentido es loable que el SENCE esté considerando la posibilidad de encargar, a futuro, un estudio de evaluación del impacto del Programa en las áreas de gestión, productividad y competitividad de las microempresas.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción del Componente

A. COMPORTAMIENTO DE LA OFERTA

Desde sus inicios, el Programa estuvo presente en todas las Regiones del país, a través de 3 llamados a licitación. De ellos, 2 tuvieron lugar en el año 2005 (meses de marzo y septiembre) y un tercero en el año 2006 (enero). Ninguna licitación fue declarada desierta.

En el análisis del proceso de producción del Componente, y a fin de establecer la pertinencia y calidad del mismo, el Panel ha estimado conveniente referirse a:

- a) ciertos aspectos vinculados con la satisfacción de la demanda levantada al nivel regional;
- b) la pertinencia de la “parrilla” de oferta de cursos del Programa o resultados involucrados en el proceso de identificación de la demanda por capacitación.

A.1. Aspectos Vinculados a la Atención Efectiva de la Demanda Levantada

Como se ha señalado anteriormente, en la definición de la demanda sectorial y regional por capacitación, intervienen los Consejos Regionales de Capacitación (CRC), organismos que validan el levantamiento de la demanda a nivel de cada Región. Esta demanda a posteriori es sancionada por el Consejo Nacional de Capacitación (CNC). Así, a través del proceso de levantamiento de demanda que cada Dirección Regional del SENCE realiza para efectos de cada llamado a Licitación, el Programa presentaría mayores probabilidades de que los cursos impartidos tuviesen relación directa con las necesidades de la población objetivo y con las características propias de cada Región. Dado lo anterior, la variable que podemos observar respecto de la demanda se relaciona con los temas levantados a nivel regional.

Sin embargo, no toda la demanda levantada y preseleccionada es finalmente satisfecha. Como se ha señalado en anteriores secciones, a partir del momento en que los OTEC son informados acerca de cuáles han resultado ser los cursos preseleccionados, pueden comenzar a inscribir postulantes. El número de éstos por curso es definido por los OTEC, aunque no puede ser superior a 40⁴¹.

Más importante todavía es que, aún cuando algunos OTEC puedan tener inscritos a sus futuros participantes y puedan haber presentado formalmente todos los antecedentes requeridos por el Programa, cabe la posibilidad que finalmente no resulten adjudicados, en razón del agotamiento de los recursos económicos de que dispone el Programa.

Por otro lado, dado que el Programa financia las horas-participante efectivamente realizadas, es dable suponer que estos organismos iniciarán primordialmente aquellos cursos para los cuales logran cubrir los cupos disponibles, o al menos la mayor parte de ellos, lo que les reportaría mayor rentabilidad en la prestación del servicio de capacitación.

En definitiva, es sobre los OTEC (los cuales deben lograr el “llenado” de los cupos y efectuar a tiempo la presentación de los antecedentes requeridos), pero, principalmente, sobre el Programa, sobre quien recae la responsabilidad de que se produzca una dicotomía entre OTEC con cursos

⁴¹ Cabe recordar, además, que, de acuerdo con las bases especiales del Programa que enmarcaron el proceso de licitación de enero 2006, correspondía a los OTEC definir el mínimo de participantes con los que estaba dispuesto a iniciar una determinada actividad de capacitación (ver Servicio Nacional de Capacitación y Empleo–SENCE: *Bases especiales de programas de capacitación laboral para trabajadores, administradores o gerentes de empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 UTM*, Resolución exenta N° 31 del 11 de enero de 2006; p. 4.

preseleccionados y con al menos un curso realizado, por un lado, y OTEC que, aún habiendo sido favorecidos con uno o más cursos preasignados, no ejecutan ninguno de ellos, por otro lado. El Cuadro N° II.3.1.1 permite establecer la dimensión de esta brecha y las Regiones que resultan mayormente afectadas por ella.

Cuadro N° II.3.1.1: Brecha entre el Número de OTEC con Cursos Preseleccionados y Ejecutados y OTEC con Cursos Preseleccionados y Ninguno Ejecutado, Por Región, Año 2006

REGIÓN	OTEC con Cursos Preseleccionados	OTEC con Cursos Preseleccionados y con a lo Menos 1 Curso Ejecutado	% de OTEC con Cursos Preseleccionados pero con Ninguno Ejecutado
Tarapacá	11	11	0
Antofagasta	13	9	30,8
Atacama	13	10	23,1
Coquimbo	18	16	11,1
Valparaíso	33	28	15,2
L.B. O'Higgins	33	25	24,2
Maule	56	45	19,6
Bío-Bío	38	35	7,9
Araucanía	16	13	18,8
Los Lagos	32	27	15,6
Aysén	3	3	0
Magallanes	8	8	0
Metropolitana de Santiago	65	53	18,5
TOTAL	339	283	16,5

FUENTE: Elaboración del Panel sobre la base de información proporcionada por el Programa.

Del Cuadro N° II.3.1.1 se desprende que no todos los OTEC que, en el llamado a licitación del año 2006 resultaron con propuestas preseleccionadas, impartieron finalmente alguna acción de capacitación. En promedio, al nivel nacional, el 16,5% de los OTEC no participó en el proceso de producción del Componente. La razón para ello se encuentra, como se señalara anteriormente, en el agotamiento de los recursos del Programa, por un lado, y, al menos parcialmente, en la imposibilidad por parte de los OTEC de llenar los cupos disponibles. Más que a un problema de falta de demanda por capacitación – problema que podría ser medido si el Programa contara con un indicador que estableciese la relación entre el número de participantes efectivos y el número de postulantes, indicador con el cual éste no cuenta -, la imposibilidad de llenar los cupos pareciera estar vinculada a las restricciones al ingreso interpuestas por la normativa legal que estipula que la microempresa debe haber registrado una planilla anual de remuneraciones inferior a las 45 UTM. Además, relacionado con ello, la baja rentabilidad o rentabilidad negativa que le pudiese significar a los OTEC la dictación de cursos cuyas vacantes no han sido llenadas en su totalidad podría explicar que algunos de éstos se resten de ejecutar acciones de capacitación.

En todo caso, el porcentaje de OTEC sin cursos ejecutados varía entre las Regiones: mientras en las Regiones extremas (Tarapacá, Aysén y Magallanes) no se registraron OTEC con cursos sin ejecutar, en la Región de Antofagasta y en la del Libertador B. O'Higgins los porcentajes correspondientes fueron elevados (30,8 y 24,2%, respectivamente).

Dado que algunos OTEC son descartados por el Programa o bien se auto-marginan de participar en él, el Programa, en definitiva, no necesariamente cubre el conjunto de temáticas definidas a modo de interpretación de la demanda.

Relacionado con esta situación, también el Panel ha podido observar la existencia de una brecha entre el número de cursos preseleccionados y el número de cursos efectivamente ejecutados. Este último aspecto de la producción del Componente será materia de análisis en el sub-punto B, que se refiere a los Comportamientos Medibles de los OTEC que Inciden en la Producción del Componente.

A. 2. Pertinencia de la Oferta o Aspectos Vinculados a la Identificación de la Demanda

El Cuadro N° II.3.1.2 presenta la distribución por Región de la totalidad de las temáticas levantadas a modo de demanda regional por las direcciones regionales del Programa, en conjunto con los CRC (año 2006).

De la lectura del Cuadro N° II.3.1.2, ver página siguiente, puede desprenderse lo siguiente:

- a) La oferta de cursos contempla tanto la impartición de conocimientos técnicos vinculados a un oficio como de contenidos transversales, lo cual representa una característica positiva del Programa. Entre los temas transversales pueden mencionarse, la planificación y gestión de proyectos, trabajo en equipo, manejo de documentos bancarios y de instrumentos de financiamiento público y privado, producción limpia y legislación ambiental, técnicas de negociación, manejo efectivo del stress, entre otros. Del análisis que ha realizado el Panel sobre la conformación que presentan las matrices regionales de temas específicos, puede deducirse que éstas son **pertinentes** porque responden a las características y necesidades propias que en materia de producción de bienes y servicios presenta cada Región. Sin embargo, para poder concluir en torno a la **relevancia** de los contenidos entregados tanto a través de los temas transversales como de los específicos, es decir, para decidir acerca del grado en que los contenidos entregados satisfacen las necesidades prioritarias de capacitación en gestión de los potenciales beneficiarios, se requiere de la realización de una investigación evaluativa sustentada en una muestra representativa de egresados.
- b) Considerando sólo los temas vinculados a sectores de actividad económica específicos, el número total de ellos alcanzó en el año 2006 a 3.617 en todo el país. Si a ellos se les suman los que se asocian a temáticas transversales, el total de temáticas levantadas como demanda al nivel del país alcanzó ese año a 4.709.
- c) Existe un total de 84 temas transversales que fueron, en número y en temáticas, comunes para las diferentes Regiones.
- d) Las temáticas sectoriales específicas, que se supone interpretan las necesidades de capacitación de las Regiones, fueron agrupadas por el Programa en 11 sectores productivos. Estos rubros no responden a la nomenclatura utilizada por otros organismos que generan o que manejan información sobre actividad económica, como lo son el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Banco Central de Chile. Sin llegar a derivar en un problema de total no comparabilidad, esta forma clasificatoria dificulta la comparación estricta que pudiese hacerse entre el patrón de distribución sectorial de las distintas temáticas demandadas a nivel de Regiones con la distribución por rama de actividad económica que presenta la población potencial del Programa, considerando que esta última distribución probablemente se va a ceñir a la clasificación por rama de actividad económica utilizada por el INE y que corresponde a la CIIU N° 4, Rev. 2⁴².

⁴² En reunión sostenida el 12 de abril 2007, el Programa ha señalado que, a partir del año 2007, el Programa incorporará otra nomenclatura para clasificar las temáticas según sector productivo, de modo de hacer la clasificación homologable con la utilizada por otros organismos gubernamentales.

Cuadro N° II.3.1.2: Chile: Número de Temas Levantados como Demanda Para el Programa FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes, Por Sector Productivo y Región, Año 2006 (números absolutos)

Temas Según Sector Productivo	REGIÓN													To-Tal
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	
Artesanía	28	14	30	10	39	38	22	17	20	17	28	15	30	308
Comercio	21	21	52	26	60	68	33	28	16	17	43	20	33	438
Construcción, Ind. Metalme-cánica y Energía	14	24	40	11	47	49	20	22	10	13	27	6	21	304
Industria Manufac-turera	19	10	25	2	19	37	30	12	7	7	17	5	32	222
Informática	9	5	14	5	16	12	8	7	3	3	4	4	11	101
Minería	18	17	28	14	22	30	2	13	0	0	0	5	15	164
Pesca	23	19	90	31	59	51	34	30	17	39	43	23	0	459
Servicios	11	9	24	3	22	23	10	5	5	4	14	2	13	145
Silvoagropecuario	20	6	118	85	102	116	129	76	56	36	48	21	52	865
Turismo	25	18	34	30	62	50	32	15	17	22	27	15	17	364
Transporte	16	19	25	17	34	26	0	15	11	18	18	18	30	247
Total Excluyendo Temas Transversa-les	204	162	480	234	482	500	320	240	162	176	269	134	254	3.617
Temas Transversa-les	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	1.092
Total Incluido Temas Transversa-les	288	246	564	318	566	584	404	324	246	260	353	218	338	4.709

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de 13 Planillas Excel (una por cada Región) proporcionadas por el Programa conteniendo las matrices de temas demandados a través del Programa FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

El Cuadro N° II.3.1.3 presenta, en cifras absolutas, la distribución por Regiones de las temáticas de índole sectorial demandadas y permite efectuar la comparación entre ella y la distribución de la población potencial del Programa registrada en cada zona territorial en el año 2005.

Mientras la información sobre temas identificados como demandas regionales ha sido obtenida en base a planillas Excel proporcionadas por el Programa, las cifras sobre población potencial son las proporcionadas por el S.I.I. al Programa (ver Punto I.1.7 de este Informe).

Cuadro N° II.3.1.3: Comparación entre el Número de Temas Demandados Por el Programa Año 2006 y el Número de Integrantes de la Población Objetivo del Programa Año 2005, Por Región (cifras absolutas)

REGIÓN	Nº de Temas Demandados Incluyendo Temas Transversales	Nº de Temas Demandados Excluyendo Temas Transversales	<i>Población Objetivo del Programa año 2005 (personas) *</i>
Tarapacá	288	204	6.464
Antofagasta	246	162	2.732
Atacama	564	480	1.880
Coquimbo	318	234	4.490
Valparaíso	566	482	12.542
L.B. O'Higgins	584	500	7.270
Maule	404	320	10.468
Bío-Bío	324	240	12.934
Araucanía	246	162	6.328
Los Lagos	260	176	10.566
Aysén	353	269	1.038
Magallanes	218	134	2.516
Metropolitana de Santiago	338	254	30.202
TOTAL	4.709	3.617	109.430

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planillas Excel (una por cada Región) proporcionadas por el Programa conteniendo las matrices de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006, y de antecedentes proporcionados por el S.I.I.

* Para los efectos de establecer la población objetivo del Programa, el número de microempresas potencialmente beneficiarias de cada Región entregado por el S.I.I. (ver Cuadro N° I.1.7.1) ha sido multiplicado por 2, considerando que también son potenciales beneficiarios los familiares del dueño de la unidad económica.

Por su parte, el Cuadro N° II.3.1.4 presenta, en términos porcentuales, la información contenida en el Cuadro N° II.3.1.3.

Cuadro N° II.3.1.4: Comparación entre el Número de Temas Demandados Por el Programa Año 2006 y el Número de Integrantes de la Población Objetivo del Programa Año 2005, Por Región (cifras porcentuales)

REGIÓN	Nº de Temas Demandados Incluyendo Temas Transversales	Nº de Temas Demandados Excluyendo Temas Transversales	<i>Población Objetivo del Programa año 2005 (personas) *</i>
Tarapacá	6,1	5,6	5,9
Antofagasta	5,2	4,5	2,5
Atacama	12,0	13,3	1,7
Coquimbo	6,8	6,5	4,1
Valparaíso	12,0	13,3	11,5
L.B. O'Higgins	12,4	13,8	6,6
Maule	8,6	8,9	9,6
Bío-Bío	6,9	6,6	11,8
Araucanía	5,2	4,5	5,8
Los Lagos	5,5	4,9	9,7
Aysén	7,5	7,4	0,9
Magallanes	4,6	3,7	2,3
Metrop. De Santiago	7,2	7,0	27,6

TOTAL	100,0 (4.709)	100,0 (3.617)	100,0 (109.430)
-------	------------------	------------------	--------------------

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planillas Excel (una por cada Región) proporcionadas por el Programa conteniendo las matrices de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006, y de antecedentes proporcionados por el S.I.I.

* Para los efectos de establecer la población objetivo del Programa, el número de microempresas potencialmente beneficiarias de cada Región entregado por el S.I.I. (ver Cuadro N° I.1.7.1) ha sido multiplicado por 2, considerando que también son potenciales beneficiarios los familiares del dueño de la unidad económica.

En lo que respecta al número de temáticas establecidas para cada Región⁴³, éste es muy dispar, como cabría esperarlo dada la desigual distribución de la población objetivo del Programa entre las Regiones. A este respecto, puede señalarse que, mientras a mediados del año 2006 la Región Metropolitana concentraba el 27,6% del total de los integrantes de esa población, la Región de Aysén daba cuenta de sólo un 0,9% de ella, en tanto la Primera Región de Tarapacá lo hacía del 5,9% (ver Cuadros N° II.3.1.3 y II.3.1.4).

Según se desprende del Cuadro N° II.3.1.4, en 6 de las 13 Regiones del país, la distribución de la demanda temática no guardó relación con la magnitud de la población objetivo del Programa. Es así como, mientras para la Tercera Región de Atacama fueron definidas un total de 480 temáticas (sin considerar los temas transversales), lo que representó el 13,3% del total de la demanda, la población objetivo que habitaba en esta Región sólo alcanzaba al 1,7% del total nacional. Similar situación se presentó en las Regiones Sexta, la cual concentraba en el año 2005 el 6,6% de la población potencial, dando cuenta, sin embargo, del 13,8% de la demanda de temas específicos y en la Región de Aysén, en la cual fue levantada el 7,4% de la demanda temática, en circunstancias que esta Región daba cuenta de sólo el 0,9% del total de la población objetivo del Programa.

Por su parte, las Regiones Metropolitana de Santiago, la del Bío-Bío y la de Los Lagos experimentaron una situación inversa: el número de temas levantados no guarda relación (es muy inferior) con la envergadura que en esas Regiones registraba la población potencial del Programa. En el caso de la R. Metropolitana de Santiago, excluyendo los temas transversales, fue levantada sólo el 7% de la demanda temática, en circunstancias que esta Región concentraba el 27,6% de la población potencial del Programa. La Región del Bío-Bío concentraba el 11,8% de la población potencial, pero su participación en la demanda temática sólo alcanzó al 6,6%. Los respectivos porcentajes para la Región de Los Lagos fueron de 9,7% (población potencial) y 4,9% (demanda temática).

En resumen, en relación con la pertinencia de la oferta temática – establecida a través de la comparación entre, por un lado, el número de temas demandados por Región, y, por otro lado, la presencia relativa en las Regiones de aquellas unidades económicas y personas que integran la población objetivo del Programa-, puede señalarse que ésta es relativa, por cuanto es adecuada sólo en 7 Regiones del país.

Complementando lo anterior, se analizará la eventual correspondencia existente entre el levantamiento de la demanda en el año 2006, clasificada según sector productivo, y la demanda potencial, representada esta última por la distribución de la fuerza de trabajo regional según rama de actividad económica en el mismo año.

En efecto, el Panel considera que una variable proxy que permite discernir **a grandes rasgos** cuáles son los requerimientos de capacitación de mano de obra en las distintas Regiones, es la distribución de la fuerza de trabajo regional a lo largo de las **diferentes ramas de actividad económica**. El Panel ha calculado en términos porcentuales estas distribuciones, tanto para el nivel nacional como para cada una de las Regiones. Luego ha procedido a establecer una comparación

⁴³ Los temas licitados corresponden a la demanda levantada a nivel regional. Sobre esa demanda los OTEC presentan determinados cursos. Por lo tanto, los temas no son sinónimos de cursos. Sobre un mismo tema licitado, la oferta del sistema puede presentar diversas opciones.

entre, por un lado, lo que podría calificarse como demanda territorial potencial – medida por la distribución de la fuerza de trabajo según sector de actividad económica (el Programa no dispone de antecedentes sobre la distribución de su población objetivo a lo largo de esta variable) -, y, por otro lado, la “parrilla” de temas llevados a licitación. Dicha comparación hace posible emitir juicios más acotados en relación con la pertinencia o falta de pertinencia que presenta la “parrilla” de cursos de capacitación identificada en el año 2006 a nivel territorial⁴⁴.

Los Cuadros N° II.3.1.5a y II.3.1.5b permiten conocer, respectivamente, la distribución por sector productivo de los 3.617 temas específicos levantados como demanda al nivel del país en el año 2006, y la distribución que la fuerza de trabajo ocupada del país registraba ese mismo año por rama de actividad económica (según cifras de la Encuesta Nacional de Empleo del INE, trimestre abril-junio 2006). Ello, guardando las reservas del caso, dado que la distribución por Regiones y por rama de actividad económica que presentan los ocupados del país no necesariamente coincide con la correspondiente distribución que presenta la población objetivo del Programa⁴⁵.

Según se señalara anteriormente, la clasificación utilizada por el Programa para agrupar las diferentes temáticas no es estrictamente comparable con la nomenclatura por rama de actividad económica utilizada por el INE para clasificar la fuerza de trabajo, que corresponde a la CIU N° 4, Rev. 2. Así, por ejemplo, mientras el INE mantiene categorías por separado para la construcción, generación de energía y la industria, el Programa mezcla los dos primeros sectores con la industria metalmeccánica. Además, mientras el INE clasifica la industria alimentaria como parte de la industria manufacturera, el Programa clasifica los rubros chocolatería, repostería, pastelería y conservería en el sector comercio. Efectuadas estas acotaciones, y guardando las debidas reservas, es posible proceder a hacer algunas comparaciones, al menos respecto de algunos sectores de actividad económica.

En general, al nivel del país, destaca por presentar una importante concentración de temáticas el sector silvoagropecuario (865), el cual respondió por el 23,9% del total de éstas. Le siguen en importancia los sectores Pesca (12,7%) y Comercio (12,1%) (ver Cuadro N° II.3.1.5a).

Cuadro N° II.3.1.5a: TOTAL PAÍS: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmeccan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Informática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
8,5	12,1	8,4	6,1	2,8	4,5	12,7	4,0	23,9	10,1	6,8	100,0 (3.617)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de 13 Planillas Excel (una por cada Región) proporcionadas por el Programa conteniendo las matrices de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

⁴⁴ El Programa no dispone de información estadísticas sistematizada sobre la demanda territorial levantada en el año 2005.

⁴⁵ Al analizar la distribución por rama de actividad económica que presentan las microempresas formales del país, con excepción de los rubros comercio, industria manufacturera y servicios comunales, sociales y personales, se advierte una similitud con la distribución de la fuerza de trabajo ocupada a nivel nacional según esta misma variable. Es así como, según un estudio de SERCOTEC, en el rubro agricultura, caza y pesca se desempeñaba (2003) el 11,5% de estas unidades económicas; en la minería el 0,2%; en la industria manufacturera el 6,7%; en la construcción el 5%; en el comercio, el 43,6%; en el rubro transporte, almacenaje y comunicaciones el 11,1%; en los servicios financieros el 5,3%; y en los servicios comunales, sociales y personales el 12,9% (ver SERCOTEC: *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*, Santiago de Chile, diciembre de 2005; p. 13).

Cuadro N° II.3.1.5b: TOTAL PAÍS: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agricaza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunes, sociales y personales	Total
11,9	1,4	13,5	0,6	8,3	19,3	8,4	8,7	27,9	100,0 (5.989.010)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

A partir de la comparación de las distribuciones presentadas en los Cuadros N° II.3.1.5a y II.3.1.5b, y manteniendo las debidas reservas, se concluye que, a nivel país, estarían sobre-representados los rubros silvoagropecuario y pesca, así como transporte y turismo. Estos últimos, en la clasificación de fuerza de trabajo utilizada por el INE, corresponden a la rama de transporte, almacenaje y comunicaciones. Los sectores silvoagropecuario y pesca en su conjunto daban cuenta del 36,6% de la demanda temática, en circunstancias que sólo un 11,9% de la fuerza de trabajo se habría encontrado trabajando en actividades vinculadas a ellos.

Similarmente, en el rubro transporte, almacenaje y comunicaciones se desempeñaba sólo el 8,4% de la fuerza de trabajo ocupada del país, y, sin embargo, el Programa destinó a esos sectores un porcentaje de temas que dobla dicha proporción, al alcanzar el 16,9%.

En cuanto al resto de los sectores de producción la estructura de demanda temática levantada por el Programa no se alejaría demasiado de la distribución sectorial que a nivel nacional presentan los ocupados.

Por su parte, los cuadros N° II.3.1.6a y II.3.1.6b referidos a la Región de Tarapacá, señalan tendencias muy similares a las señaladas en relación con la situación nacional: los sectores silvoagropecuario y pesca, y, en menor medida, transporte y turismo, se encuentran sobre-representados en la estructura de demanda temática.

Cuadro N° II.3.1.6a: PRIMERA REGIÓN DE TARAPACÁ: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda, Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmeccan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Informática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
13,7	10,3	6,9	9,3	4,4	8,8	11,3	5,4	9,8	12,3	7,8	100,0 (204)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Primera Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.6b: PRIMERA REGIÓN DE TARAPACÁ: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Serv. Financieros	Serv. Comunes, sociales y personales	Total
6,8	2,5	10,2	1,0	6,9	24,7	13,9	7,5	26,4	100,0 (167.300)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

Por el contrario, el sector comercio se encontraría sub-representado, desde el momento en que el 24,7% de los ocupados de la Región se desempeñaba en este rubro, en circunstancias que la demanda temática sólo ascendía al 10,3%.

El resto de los sectores, en particular, construcción, comercio e industria manufacturera, no aparecen menoscabados en lo que dice relación con la orientación que presenta la demanda temática.

Cuadro N° II.3.1.7a SEGUNDA REGIÓN DE ANTOFAGASTA: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda, Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmecon. Y Energía	Ind. Manufacturera	Infor-Mática	Mi-nería	Pes-ca	Ser-vicios	Sil-voa-grop.	Tu-rismo	Trans-Porte	To-Tal
8,6	13,0	14,8	6,2	3,1	10,4	11,7	5,5	3,7	11,1	11,7	100,0 (162)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Segunda Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.7b: SEGUNDA REGIÓN DE ANTOFAGASTA: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Cons-trucción	Comer-Cio	Transporte, almacenaje y comuni-Caciones	Servicios Financieros	Serv. Comuna-les, sociales y perso-nales	Total
4,3	9,6	7,8	0,8	16,7	18,1	9,6	10,3	22,8	100,0 (184.710)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

En la Segunda Región de Antofagasta, los dos sectores económicos que aparecen como sobre-representados en la demanda temática son transporte y turismo, por un lado, y la pesca, por el otro lado. Transporte y turismo concentraban el 22,8% de la demanda temática, pero los ocupados en estos rubros alcanzaban solamente al 9,6%.

En lo que respecta al sector pesca, este sector concentraba por sí solo un 11,7% de la demanda regional, en circunstancias que, en conjunto, los sectores agricultura, caza y pesca reunían a sólo el 4,3% de la fuerza de trabajo ocupada regional (ver Cuadros N° II.3.1.7a y II.3.1.7b).

Cuadro N° II.3.1.8a: TERCERA REGIÓN DE ATACAMA: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmeccan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Infor-Mática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
6,3	10,8	8,3	5,2	2,9	5,8	18,8	5,0	24,6	7,1	5,2	100,0 (480)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Tercera Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.8b: TERCERA REGIÓN DE ATACAMA: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agríc., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunales, sociales y personales	Total
14,2	11,2	5,6	0,3	14,5	17,9	6,7	5,4	24,2	100,0 (115.390)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

Con sus 480 temas levantados como demanda, la Región de Atacama es la segunda en importancia desde el punto de vista de la magnitud que toma esta variable. Como se ha señalado anteriormente, estos 480 temas representaron el 13,3% de la demanda temática total nacional, en circunstancias que en esta Región se desempeñaba sólo el 1,9% de la fuerza de trabajo ocupada nacional.

Sumados los rubros silvoagropecuario y pesca, estos sectores concentraron el 43,4% de la demanda regional, lo cual indica una distribución claramente desproporcionada dado que la fuerza de trabajo ocupada en estos rubros alcanzaba al 14,2%. En menor medida se encuentra sobre-representado el sector turismo y transporte, con un 12,3% de la demanda temática y una fuerza laboral ocupada en este rubro de 6,7%.

Debido a lo anterior, se ven afectados negativamente los rubros comercio (con el 17,9% de la fuerza de trabajo ocupada regional y sólo el 10,8% de la demanda temática), y la construcción, sector que, a pesar de concentrar el 14,5% de la mano de obra ocupada, tuvo un levantamiento de demanda que alcanzó al 8,3%, e incluso, algo menos, si se eliminan los temas correspondientes a la industria metalmeccánica (ver Cuadros N° II.3.1.8a y II.3.1.8b).

Cuadro N° II.3.1.9a: CUARTA REGIÓN DE COQUIMBO: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Arte- sanía	Co- mer- cio	Constr., Ind. Metalmecon. Y Energía	Ind. Manu- factu- rera	Infor- Máti- ca	Mi- ne- ría	Pes- ca	Ser- vi- cios	Sil- voa- grop.	Tu- ris- mo	Trans- Porte	To- Tal
4,3	11,1	4,7	0,9	2,1	6,0	13,2	1,3	36,3	12,8	7,3	100,0 (234)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Cuarta Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.9b: CUARTA REGIÓN DE COQUIMBO: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manu- factu- rera	Electr., gas y agua	Cons- truc- ción	Comer- cio	Transporte, almacenaje y comuni- caciones	Servicios Financieros	Serv. Comuna- les, sociales y perso- nales	Total
26,0	5,4	8,0	0,4	9,3	18,4	7,0	4,8	20,7	100,0 (211.040)

FUENTE: INE: Elaboración del Panel a partir de *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

A pesar de que tiene el 26% de su fuerza de trabajo ocupada en el rubro agricultura, caza y pesca, la Cuarta Región de Coquimbo presenta una exagerada concentración de la demanda temática en estos sectores: 49,5% si se suman los sectores silvoapropetuario y pesca.

También los rubros turismo y transporte se encontraría sobre-representado desde el momento en que la oferta levantada para estos rubros alcanzaba al 20,1% en circunstancias que los ocupados no superaban el 7% del total regional.

Por su parte, el sector de la construcción aparece menoscabado en este sentido (ver Cuadros N° II.3.1.9a y II.3.1.9b).

Cuadro N° II.3.1.10a: QUINTA REGIÓN DE VALPARAÍSO: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Arte- sanía	Co- mer- cio	Constr., Ind. Metalmecon. Y Energía	Ind. Manu- factu- rera	Infor- máti- ca	Mi- ne- ría	Pes- ca	Ser- vi- cios	Sil- voa- grop.	Tu- ris- mo	Trans- Porte	To- Tal
8,1	12,4	9,8	3,9	3,3	4,6	12,2	4,6	21,2	12,9	7,1	100,0 (482)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Quinta Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.10b: QUINTA REGIÓN DE VALPARAÍSO: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunales, sociales y personales	Total
9,6	1,5	8,8	0,7	6,3	20,6	9,7	7,2	35,5	100,0 (596.330)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

En la Quinta Región de Valparaíso, el 33,4% de los temas concentrados en los sectores silvoagropecuario (21,2%) y pesca (12,2%) contrasta con el 9,6% de fuerza de trabajo ocupada que presenta la Región en estos rubros. Lo mismo ocurre con el 20% de la demanda temática concentrada en turismo y transporte, si se la compara con la fuerza laboral ocupada en este sector (9,7%).

La industria manufacturera, en cambio, aparentemente enfrentaría una situación inversa: estaría sub-representada. Sin embargo, si se suman los temas demandados en las áreas de construcción, industria metalmecánica y energía con los de la industria manufacturera, se obtiene un total de demanda temática de 13,7%, porcentaje que no se aleja demasiado del sub-total representado por la fuerza de trabajo ocupada, según estadísticas del INE, en los sectores de la construcción, energía e industria manufacturera (15,8%) (ver Cuadros N° II.3.1.10a y II.3.1.10b).

Cuadro N° II.3.1.11a: SEXTA REGIÓN DEL LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmecan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Informática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
7,6	13,6	9,8	7,4	2,4	6,0	10,2	4,6	23,2	10,0	5,2	100,0 (500)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Sexta Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.11b: SEXTA REGIÓN DEL LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunales, sociales y personales	Total
27,9	3,3	12,4	0,8	7,1	13,8	8,0	4,9	21,8	100,0 (286.710)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

Según se ha señalado anteriormente, la Sexta Región es la que concentra el mayor número - en términos porcentuales y absolutos -, de temáticas demandas (500 temas, vale decir, el 13,8% del

total, sin considerar los temas transversales). Ello, a pesar de que su fuerza de trabajo ocupada no representa más allá del 4,8% nacional.

En esta Región, sin embargo, se observa una distribución bastante cercana a lo que es la distribución por rama de actividad económica de la fuerza de trabajo ocupada (ver Cuadros N° II.3.1.11a y II.3.1.11b).

Cuadro N° II.3.1.12a: SÉPTIMA REGIÓN DE MAULE: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Arte- sanía	Co- mer- cio	Constr., Ind. Metalmecan. Y Energía	Ind. Manu- factu- rera	Infor- Mática	Mi- ne- ría	Pes- ca	Ser- vi- cios	Sil- voa- grop.	Tu- ris- mo	Trans- Porte	To- Tal
6,9	10,3	6,3	9,4	2,5	0,6	10,6	3,1	40,3	10,0	0	100,0 (320)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Séptima Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.12b: SÉPTIMA REGIÓN DE MAULE: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manu- factu- rera	Electr., gas y agua	Cons- truc- ción	Comer- Cio	Transporte, almacenaje y comuni- caciones	Servicios Financieros	Serv. Comuna- les, sociales y perso- nales	Total
31,2	0,4	10,6	0,6	7,6	14,9	9,4	4,7	20,6	100,0 (341.760)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

De la lectura de los Cuadros N° II.3.1.12a y II.3.1.12b, resaltan las elevadas proporciones de temas demandados en las áreas silvoagropecuaria (40,3%) y pesca (10,6%), cuya suma arroja un total de 50,9%. Ello no se condice con el porcentaje de ocupados de la Región en esos rubros, aún cuando éste es elevado (31,2%).

Cuadro N° II.3.1.13a: OCTAVA REGIÓN DEL BÍO-BÍO: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Arte- sanía	Co- mer- Cio	Constr., Ind. Metalmecan. Y Energía	Ind. Manu- factu- rera	Infor- mática	Mi- ne- ría	Pes- ca	Ser- vi- cios	Sil- voa- grop.	Tu- ris- mo	Trans- Porte	To- Tal
7,1	11,7	9,2	5,0	2,9	5,4	12,5	2,1	31,7	6,2	6,2	100,0 (240)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Octava Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.13b: OCTAVA REGIÓN DEL BÍO-BÍO: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunes, sociales y personales	Total
14,6	0,4	15,8	0,5	7,9	17,1	8,1	6,4	29,2	100,0 (701.500)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

En la Octava Región se registra una situación similar a la observada en la Séptima Región, aunque más desproporcionada: los rubros silvoagropecuario (31,7%) y pesca (12,5%), cuya suma arroja un total de 44,2%, no guarda proporción con el porcentaje de ocupados en esos rubros en la Región (14,6%). También el sector minería se encuentra algo sobre-representado en la estructura de demanda temática.

Por el contrario, la industria manufacturera aparece como insuficientemente atendida, desde el momento en que sólo el 5% de los temas corresponden a ese rubro, o, si se prefiere, el 12,1% si a ese 5% se le suman los temas seleccionados en el área de la artesanía, en circunstancias que, de acuerdo con el Cuadro N° II.3.1.13b, este sector daba ocupación el 15,8% del total de ocupados. En todo caso, cabe hacer la observación que, eventualmente, a este 12,1% podría ser necesario que se le agregasen los temas vinculados a la industria metalmeccánica, en caso que correspondiese, los cuales son clasificados por el Programa junto con el sector construcción (ver Cuadros N° II.3.1.13a y II.3.1.13b).

Cuadro N° II.3.1.14a: NOVENA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmeccan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Informática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
12,3	9,9	6,2	4,3	1,8	0	10,5	3,1	34,6	10,5	6,8	100,0 (162)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Novena Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.14b: NOVENA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunes, sociales y personales	Total
26,7	0,2	10,3	0,7	8,0	16,2	6,6	4,4	26,8	100,0 (326.930)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

En la Novena Región, el 45,1% de los temas demandados se encuentra asociado a los rubros silvoagropecuario y pesca. Sin embargo, sólo el 26,7% de los ocupados se desempeñaba en esos rubros.

También los rubros turismo y transporte se encontraban sobre-representados al concentrar el 17,3% de la demanda temática mientras la fuerza laboral ocupada en estos sub-sectores alcanzaba a sólo un 6,6%.

En lo que respecta al sector de la industria manufacturera, de acuerdo con los datos existentes, no puede señalarse con certeza que éstos se hubiesen encontrado insuficientemente representados desde el momento en que el 12,3% de la demanda temática se encontraba asociada al rubro artesanía, en tanto el 4,3% se encontraba concentrado en la industria manufacturera propiamente tal.

La fuerza de trabajo ocupada en este último sector se elevaba al 10,3% (ver Cuadros N° II.3.1.14a y II.3.1.14b).

Cuadro N° II.3.1.15a: DÉCIMA REGIÓN DE LOS LAGOS: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmeccan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Informática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
9,7	9,7	7,4	4,0	1,7	0	22,1	2,3	20,4	12,5	10,2	100,0 (176)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Décima Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.15b: DÉCIMA REGIÓN DE LOS LAGOS: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunales, sociales y personales	Total
25,8	0,1	14,4	0,7	6,5	15,4	8,2	4,4	24,5	100,0 (412.880)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

Aunque con cifras algo diferentes, la situación que concierne a la Décima Región se asemeja bastante a la comentada respecto de la Novena Región: mientras el 42,5% de los temas demandados se encontraba asociado a los rubros silvoagropecuario y pesca, sólo el 25,8% de los ocupados se desempeñaban en esos rubros.

También los rubros turismo y transporte aparecen sobre-atendidos, por cuanto la oferta programática asociada a estos rubros alcanzaba al 22,7%, en tanto los ocupados no superaban el 8,2%.

Por el contrario, el sector comercio aparecía insuficientemente atendido, desde el momento en que sólo el 9,7% de la demanda y eventual oferta programática se encontraba dirigido hacia él, en circunstancias que la fuerza de trabajo ocupada en ese rubro se elevaba al 15,4% (ver Cuadros N° II.3.1.15a y II.3.1.15b).

Cuadro N° II.3.1.16a: DÉCIMOPRIMERA REGIÓN DE AYSÉN: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Arte- sanía	Co- mer- cio	Constr., Ind. Metalmecon. Y Energía	Ind. Manu- factu- rera	Infor- máti- ca	Mi- ne- ría	Pes- ca	Ser- vi- cios	Sil- voa- grop.	Tu- ris- mo	Trans- Porte	To- Tal
10,4	16,0	10,0	6,3	1,5	0	16,0	5,2	17,8	10,0	6,7	100,0 (269)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Décimoprimer Region proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro N° II.3.1.16b: DÉCIMO-PRIMERA REGIÓN DE AYSÉN: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manu- factu- rera	Electr., gas y agua	Cons- truc- ción	Comer- cio	Transporte, almacenaje y comuni- caciones	Servicios Financieros	Serv. Comuna- les, sociales y perso- nales	Total
19,8	2,2	11,9	0,8	10,7	16,5	6,8	2,8	28,5	100,0 (45.030)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: **Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006**, Santiago de Chile, Cuadro N° II.3.04.

En lo que dice relación con la Décimoprimer Region de Aysén, se vuelve a repetir el patrón comentado respecto de la Región de Los Lagos, vale decir, existe una exagerada presencia de los temas silvoagropecuario y pesquero (33,8% contra sólo un 19,8% de ocupados).

También turismo y transporte se encuentran algo sobre-representados: el porcentaje de la oferta programática (16,7%) supera en 9,9 puntos de porcentaje al porcentaje de ocupados en esta rama de actividad económica, el cual asciende a 6,8%.

La situación descrita se produce en desmedro, fundamentalmente, del rubro minería (ver Cuadros N° II.3.1.16a y II.3.1.16b).

Cuadro N° II.3.1.17b: DÉCIMOSEGUNDA REGIÓN DE MAGALLANES: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Arte- sanía	Co- mer- cio	Constr., Ind. Metalmecon. Y Energía	Ind. Manu- factu- Rera	Infor- Máti- ca	Mi- ne- ría	Pes- ca	Ser- vi- cios	Sil- voa- grop.	Tu- ris- mo	Trans- Porte	To- Tal
11,2	14,9	4,5	3,7	3,0	3,7	17,2	1,5	15,7	11,2	13,4	100,0 (134)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Décimosegunda Region proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro Nº II.3.1.17b: DÉCIMOSEGUNDA REGIÓN DE MAGALLANES: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunales, sociales y personales	Total
10,2	3,3	9,1	1,4	10,1	16,5	11,1	5,1	33,1	100,0 (63.210)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro Nº II.3.04.

Según se desprende de los Cuadros Nº II.3.1.17a y II.3.1.17b, en la Región de Magallanes sólo el 10,2% de la fuerza de trabajo ocupada se desempeña en los sectores de agricultura, caza y pesca. Ello, no obstante, el 32,9% de la demanda temática estaba enfocada hacia estos sectores.

Similarmente, mientras el 11,1% de la fuerza de trabajo estaba ocupada en el rubro transporte, almacenaje y comunicaciones, la oferta temática en esta área ascendía al 24,6%.

Por el contrario, mientras el sector de la construcción era relevante desde el punto de vista de la mano de obra ocupada (10,1%), la estructura de la oferta temática no lo habría estado cubriendo suficientemente desde el momento en que dirigía sólo el 4,5% de los temas a cubrir dicho sector, conjuntamente, por lo demás, con los rubros industria metalmecánica y energía.

Cuadro Nº II.3.1.18a: DÉCIMOTERCERA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO: Distribución Porcentual de los Temas Sectoriales Levantados como Demanda Año 2006

Artesanía	Comercio	Constr., Ind. Metalmeccan. Y Energía	Ind. Manufacturera	Informática	Minería	Pesca	Servicios	Silvoagrop.	Turismo	Transporte	Total
11,8	13,0	8,3	12,6	4,3	5,9	0	5,1	20,5	6,7	11,8	100,0 (254)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de Planilla Excel Décimotercera Región proporcionada por el Programa conteniendo la matriz de temas demandados al FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes para el año 2006.

Cuadro Nº II.3.1.18b: DÉCIMOTERCERA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO: Distribución Porcentual de la Fuerza de Trabajo Regional Ocupada Según Rama de Actividad Económica, Trimestre móvil abril-junio 2006

Agric., caza y pesca	Minas	Ind. Manufacturera	Electr., gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios Financieros	Serv. Comunales, sociales y personales	Total
2,5	0,5	16,4	0,4	8,4	22,0	8,1	12,5	29,2	100,0 (2.536.230)

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de INE: *Indicadores de Empleo, Trimestre móvil abril-junio 2006*, Santiago de Chile, Cuadro Nº II.3.04.

En la Región Metropolitana de Santiago, sólo el 2,5% de la fuerza laboral ocupada se desempeñaba en los rubros agricultura, caza y pesca. Entre los temas levantados como demanda, la pesca no estuvo presente, pero el sector silvoagropecuario concentró el 20,5% de la estructura de demanda.

También los rubros turismo y transporte, que concentraron el 18,5% de la demanda temática, se encontraban sobre-representados desde el momento en que su fuerza de trabajo ocupada no superaba el 8,1%.

A excepción del rubro comercio que se encontraba sub-representado, la presencia relativa del resto de los sectores en la “parrilla” temática habría sido consistente con la distribución de la demanda potencial.

Cuadro Resumen del Grado de Consistencia de la Oferta Temática

El Cuadro N° II.3.1.19 ha sido confeccionado para presentar, a manera de resumen, el panorama registrado en términos de la oferta programática del Programa, definida conforme a la demanda regional, y su eventual consistencia con la demanda potencial, medida esta última a partir de la fuerza de trabajo ocupada en las distintas ramas de actividad económica.

De la comparación efectuada entre la oferta de cursos definida conforme a la demanda levantada al nivel de Regiones, y la demanda potencial, puede deducirse que el sector silvoagropecuario se encuentra sobre-representado en 11 de las 13 Regiones del país (la excepción a este respecto la constituyen las Regiones Segunda y Sexta). La sobre-representación del sector pesquero se constata, asimismo, en similar número de Regiones.

Cuadro N° II.3.1.19: Sectores Sobre-representados y Sub-representados en el Levantamiento de la Demanda Regional, Por Región, Año 2006

REGIÓN	Sectores Económicos Sobre-representados	Sectores Económicos Sub-representados
Tarapacá	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	Comercio
Antofagasta	Pesca y Transporte y Turismo	Ninguno
Atacama	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	Comercio y Construcción
Coquimbo	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	Construcción
Valparaíso	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	Ninguno
L.B. O'Higgins	Ninguno	Ninguno
Maule	Silvoagropecuario y Pesca	Ninguno
Bío-Bío	Silvoagropecuario, Pesca y Minería	(Industria Manufacturera) *
Araucanía	Silvoagropecuario,	

	Pesca y Transporte y Turismo	<i>Ninguno</i>
Los Lagos	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	<i>Comercio</i>
Aysén	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	<i>Minería</i>
Magallanes	Silvoagropecuario, Pesca y Transporte y Turismo	<i>Construcción</i>
<i>Metropolitana de Santiago</i>	<i>Silvoagropecuario y Transporte y Turismo</i>	<i>Comercio</i>

FUENTE: Elaboración del Panel a partir de 13 Planillas Excel (una por cada Región) proporcionadas por el Programa conteniendo las matrices de temas demandados socialmente al Programa.

* Caso sujeto a una mayor indagación.

El sector turismo y transporte registraría, también, una situación de sobre-oferta por parte del Programa, desde el momento en que se encontraba sobre-cubierto en 10 Regiones del país.

Por el contrario, a lo menos en 4 Regiones se encontró sub-representado el sector comercio (Primera, Tercera, Décima y Metropolitana de Santiago). También se encontró menoscabado en 3 Regiones el rubro de la construcción (en las Regiones Tercera, Cuarta y Décimosegunda). Por su parte, la minería se encontró sub-atendida en una Región, la Región de Aysén.

B. COMPORTAMIENTOS MEDIBLES DE LOS OTEC QUE INCIDEN EN LA PRODUCCIÓN DEL COMPONENTE

En el proceso de producción del Componente, sin duda adquiere relevancia el comportamiento que puedan presentar actores sociales importantes como lo son los OTEC, desde el momento en que ellos son finalmente quienes ejecutan las acciones de capacitación. El Panel ha sistematizado antecedentes en relación con las siguientes facetas del comportamiento de estos actores sociales: a) su grado de participación en el Programa, a través del levantamiento de la oferta de capacitación en las etapas de licitación y adjudicación de las propuestas; b) su distribución, en términos aproximados, entre las Regiones del país; y, c) relación entre el número de cursos preseleccionados y el número de cursos efectivamente ejecutados.

B.1. Participación de los OTEC en los llamados a licitación

Respecto de las licitaciones que tuvieron lugar en el año 2005, el Programa ha señalado que sólo cuenta con información procesada sobre OTEC **participantes** en relación con el segundo llamado. Ello impide efectuar el cálculo del cociente entre OTEC participantes y OTEC inscritos ese año en el Registro Nacional de Organismos Técnicos de Capacitación.

El Cuadro N° II.3.1.20 permite establecer la relación entre OTEC inscritos en el Registro Nacional **en el año 2006** y los OTEC que presentaron ese año propuestas luego del llamado a licitación efectuado por el Programa.

Cuadro N° II.3.1.20: Comparación entre OTEC Registrados y OTEC Participantes en el Programa, Nivel Nacional, Años 2005 y 2006

Año	N° de OTEC registrados en SENCE (a)	N° de OTEC participantes en el Programa (b)	Grado de participación de los OTEC en el Programa (b) / (a) * 100
2005	6.250	339 *	s.i.
2006	6.143	761	12,4 %

FUENTE: Información entregada al Panel por el Programa.
 * Esta cifra corresponde solamente a OTEC participantes en el 2° llamado a licitación del año 2005.

Del Cuadro N° II.3.1.20 se desprende que una proporción más bien baja de OTEC inscritos en el SENCE, proporción que alcanza al 12,4%, presentó propuestas de capacitación en respuesta al llamado a licitación efectuado por el Programa en el año 2006. Esta cifra debe ser relativizada, sin embargo, considerando las aclaraciones efectuadas por el Programa en el sentido de que no todos los inscritos en el Registro Nacional de OTEC podían considerarse como “parte regular del Registro”, por cuanto no más de 2.200 desarrollaban alguna acción de capacitación⁴⁶.

Atendiendo a los nuevos antecedentes aportados por el Programa, y re-calculado el indicador sobre la base de los OTEC que formaban “parte regular” del Registro Nacional, la participación en el Programa habría alcanzado a un 34,6%, cifra que el Panel considera aceptable.

El Programa ha definido (y ha calculado erróneamente) un indicador de Eficacia/proceso que relaciona los OTEC que han ejecutado cursos con aquellos OTEC que han presentado propuestas al Programa. El Programa proporciona como enunciado del respectivo indicador el siguiente: “Proporción de OTEC que ejecutan respecto del total de OTEC que postulan cursos” (ver Indicador al Nivel del Componente (N° 15) en Anexo 1(b) Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006)).

Como es posible advertir, este indicador tiene como denominador el número de OTEC que participan en el Programa. El Panel plantea que el enunciado correcto para este indicador sería: “Porcentaje de OTEC que ejecutan respecto del total de OTEC que resultan con cursos preseleccionados”. Ello, en razón de que son efectivamente las cifras de OTEC con cursos preseleccionados y no las de OTEC participantes o proponentes las que el Programa utilizó para el cálculo del indicador y las que también son más relevantes desde el punto de vista de la información que proporcionan en relación con la eficacia del Programa en el proceso de producción.

Mientras la forma de cálculo propuesta por el Programa es: (N° de OTEC ejecutores de cursos / N° de OTEC proponentes) *100, el Panel plantea, conforme la indicación recién expuesta, que la fórmula de cálculo correcta es: (N° de OTEC ejecutores de cursos año t / N° de OTEC con cursos preseleccionados año t) *100.

El resultado obtenido según el Programa para el año 2006 habría sido de 83%.

El Panel valida este resultado - con una cifra de 83,5% en lugar de 83% -, siempre y cuando, en definitiva, el denominador del indicador sea “N° de OTEC con cursos preseleccionados año t” en lugar de “N° de OTEC proponentes”. La cifra de 83,5% deriva del hecho de que, conforme a los antecedentes proporcionados por las Planillas Excel denominadas “% de Cursos Preselecc_Ejecutados”, el número de OTEC que finalmente ejecutaron cursos fue, en el año 2006, de 283, en tanto el número de OTEC que resultaron con cursos preseleccionados fue de 339 (ver Cuadro

⁴⁶ De acuerdo con declaraciones emitidas por el Programa, “el resto de los 3.800 OTEC no realizaba acciones de capacitación en ninguno de los programas administrados por el SENCE, por lo que el principal efecto de las disposiciones contenidas en la Ley 19.967 fue contribuir al depuramiento del padrón de los OTEC que forman parte del Registro Nacional”.

Nº II.3.1.21). Esta cifra (83,5%) coincide con lo señalado anteriormente) (ver Cuadro II.3.1.1), e implica que se produce una distorsión de la demanda original puesto que ésta no es atendida en un 100%. En todo caso, el 16,5% de demanda no atendida no involucra que se presenten problemas en la producción del Componente.

B.2 Presencia y participación regional de los OTEC

El Programa no ha entregado información que permita conocer la **distribución regional** de los OTEC que **participaron** en el Programa presentando propuestas (OTEC participantes), lo que permitiría establecer en forma más fidedigna si la **presencia** de los OTEC a nivel de cada Región es adecuada o no. Sólo se dispone de información regional respecto de los OTEC que en el año 2006 resultaron **con cursos preseleccionados**.

El Cuadro Nº II.3.1.21 permite contrastar la distribución regional de aquellos OTEC con cursos preseleccionados en el año 2006 con la distribución regional que en el año 2005 presentaba la población objetivo del Programa.

Cuadro Nº II.3.1.21: OTEC con Cursos Preseleccionados (Año 2006) y Población Objetivo del Programa (Año 2005), Por Región (cifras porcentuales)

REGIÓN	OTEC con Cursos Preseleccionados	Población Objetivo del Programa año 2005 (personas)
Tarapacá	3,2	5,9
Antofagasta	3,8	2,5
Atacama	3,8	1,7
Coquimbo	5,3	4,1
Valparaíso	9,7	11,5
L.B. O'Higgins	9,7	6,6
Maule	16,5	9,6
Bío-Bío	11,2	11,8
Araucanía	4,7	5,8
Los Lagos	9,4	9,7
Aysén	0,9	0,9
Magallanes	2,4	2,3
Metropolitana de Santiago	19,2	27,6
TOTAL	100,0 (339)	100,0 (109.430)

FUENTE: OTEC con cursos preseleccionados: Cuadro Nº II.3.1.1;
Población objetivo: Programa FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes - S.I.I.

De acuerdo con las cifras presentadas en el Cuadro Nº II.3.1.21, y sobre la base de una variable proxy de presencia regional de los OTEC - representados, en este caso, por aquellos con cursos preseleccionados -, puede señalarse que, en general, la distribución de estos organismos se presenta adecuada considerando la distribución de la población potencial del Programa. Quedan exceptuadas de esta situación favorable, la Región Metropolitana de Santiago, y, en menor medida, la Región de Tarapacá. En lo que dice relación con la Región Metropolitana de Santiago, ésta concentraba en el año 2006 el 27,6% de las personas y unidades económicas que conformaban la población potencial del Programa, y, sin embargo, sólo 19,2% de los OTEC con cursos preseleccionados se ubicaban en ella. En todo caso, este último resultado cabe entenderlo en el contexto más amplio marcado previamente por una demanda temática de magnitud que tampoco se encontraba a la altura de la envergadura de la población potencial en la Región (ver Cuadro Nº

II.3.1.4). En lo que concierne a la Región de Tarapacá, ésta concentró sólo el 3,2% de los OTEC que resultaron con cursos preseleccionados, en circunstancias que el 5,9% de la población potencial habitaba en ella. A la inversa, llama la atención el importante porcentaje de OTEC que se ubicaba en la Región del Maule (16,5%), Región cuya participación en la población objetivo del Programa no superaba el 9,6%.

Cabe señalar que en los casos en que determinados OTEC operan y se adjudican cursos en más de una Región, son contabilizados como unidades independientes en las distintas Regiones en las que operan.

Sin embargo, dado que el tamaño de los OTEC puede estar incidiendo en una mayor o menor atención de participantes (a mayor tamaño, mayor capacidad de prestación de servicios de capacitación), y, en este sentido esta variable podría introducir un sesgo en la apreciación sobre el grado de adecuación/inadecuación de la oferta respecto de la demanda por acciones de capacitación, conviene analizar, también, la distribución que, a lo largo de las diferentes Regiones del país, presentan los cursos finalmente ejecutados (ver Cuadro N° II.3.1.23). La sub-sección siguiente proporciona algunos antecedentes a este respecto.

B.1c) Relación entre el número de cursos preseleccionados y el número de cursos efectivamente ejecutados

A continuación se analizará un indicador propuesto por el Panel cuyo enunciado es: "Porcentaje de cursos ejecutados, respecto del total de cursos preseleccionados (análisis nacional y regional)".

La respectiva fórmula de cálculo es: $(\text{N}^\circ \text{ de cursos ejecutados año } t / \text{N}^\circ \text{ de cursos preseleccionados año } t) * 100$.

Este indicador ha sido calculado para el año 2006, al nivel nacional y para las distintas Regiones del país (ver Cuadro N° II.3.1.22).

Cuadro N° II.3.1.22: Relación entre el Número de Cursos Preseleccionados y el Número de Cursos Ejecutados por el Programa en el Año 2006, Por Región (cifras absolutas y porcentuales)

REGIÓN	Nº de Cursos Preseleccionados (a)	Nº de Cursos Ejecutados (b)	Relación (b)/(a) * 100
Tarapacá	171	93	54,4
Antofagasta	194	103	53,1
Atacama	231	78	33,8
Coquimbo	198	116	58,6
Valparaíso	1000	420	42,0
L.B. O'Higgins	426	160	37,6
Maule	817	401	49,1
Bío-Bío	595	378	63,5
Araucanía	204	129	63,2
Los Lagos	455	328	72,1
Aysén	63	24	38,1
Magallanes	41	32	78,0
Metropolitana de Santiago	1.273	746	58,6
TOTAL	5.668	3.008	53,1

FUENTE: Elaboración del Panel sobre la base de información proporcionada por el Programa a través de la Planilla Excel que lleva por título "% de Cursos Preselecc_Ejecutados".

De la lectura del Cuadro N° II.3.1.22 resalta, en primer lugar, la baja proporción de cursos ejecutados (53,1%) sobre el total de cursos preseleccionados en el año 2006. La comparación en cuestión confirma el hecho resaltado anteriormente en el sentido de que los cursos impartidos por el Programa no necesariamente cubren el conjunto de temáticas definidas a modo de interpretación de la demanda, lo cual, en definitiva, estaría señalando que se produce una falta de satisfacción de la totalidad de la demanda originalmente identificada. Este resultado se complementa con el obtenido a partir del indicador “Proporción de OTEC que ejecutan respecto del total de OTEC que resultan con cursos preseleccionados”, el cual alcanzaba un valor de 83,5% (ver sección B.1 de este Capítulo, sobre Participación de los OTEC en los Llamados a Licitación).

Este resultado estaría señalando la existencia de disfuncionalidades en el proceso de producción del Componente, cuyas causas son variadas, pero que tienen en común el que la resultante es la incompleta atención a la “parrilla” de temáticas levantadas al nivel regional. En opinión del Panel, las causas tendrían que ver con el hecho de que: i) el conjunto de cursos preasignados a cada OTEC es atendido sólo en tanto en cuanto al momento de presentar los OTEC los antecedentes correspondientes al Programa, éste aún disponga de los recursos necesarios; ii) existen problemas de reclutamiento de los potenciales beneficiarios; y, iii) existe demora en los tiempos de inicio del Programa, lo que haría desertar a una parte de los participantes inscritos (ver Punto D de esta Sección Oportunidad en la Producción del Componente).

En lo que respecta a las posibles dificultades que los OTEC enfrentarían para el reclutamiento de los eventuales beneficiarios, puede señalarse que esta situación ha sido reconocida por los responsables del Programa y estaría asociada a problemas para llenar los cupos con participantes cuyos perfiles socio-ocupacionales satisfagan los prerrequisitos exigidos por la normativa legal. El Programa no ha proporcionado al Panel información sobre la proporción de personas que en el año 2006 accedió al Componente sin presentar las características esperadas formalmente en lo que competía a su condición tributaria y a su situación laboral⁴⁷. En el Punto II.3.2.2 del presente Informe el Panel se explaya en mayor medida en lo que concierne a esta temática.

Cabe señalar que el Programa tiene contemplado un indicador cuyo enunciado es: “Porcentaje de cursos ejecutados respecto del total de cursos adjudicados” (ver Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006), entregada por el Programa, Indicador N° 14). La fórmula de cálculo propuesta por el Programa es: (N° de cursos ejecutados / N° de cursos adjudicados) * 100.

Los respectivos cálculos del indicador arrojaron como resultado un 99% para el año 2005 y un 93% para el año 2006. Por no disponer de la información requerida sobre cursos adjudicados ni sobre cursos ejecutados en el año 2005, como tampoco sobre cursos adjudicados en el año 2006, el Panel no puede pronunciarse acerca de la validez de estos resultados.

Sin embargo, sin perjuicio de proponer la mantención de dicho indicador, el Panel considera que uno de los momentos más críticos en la producción del Componente está asociado a la necesidad de completar los cupos de los cursos preseleccionados y no a la ejecución de los que ya fueron adjudicados. En efecto, según lo señalado en anteriores secciones, la condición más importante que caracteriza a los OTEC adjudicatarios de algún(os) cursos(s) es el haber podido “presentar antecedentes de los microempresarios que forman parte de la población objetivo”. Respecto de los OTEC que han resultado con cursos preseleccionados, en cambio, el Programa especifica que los

⁴⁷ Según el documento SENCE-Programa FONCAP Microempresas y Trabajadores Independientes: *Ficha de Antecedentes del Programa Preparación Marco Lógico*, enero 2007 (Anexo N° 1, Cuadro N° 1), en 7 Regiones del país habrían sido trabajadores independientes que tributan en Segunda Categoría según la Ley sobre Impuesto a la Renta y no precisamente microempresarios que tributan en Primera Categoría ni pequeños contribuyentes acogidos al artículo 22 de esa Ley, quienes habrían utilizado el mayor número de vacantes ofrecidas por el Programa. Sin embargo, en un segundo documento a través del cual el Programa responde a consultas que le efectuara el Panel en relación con esta y con otras informaciones entregadas en la Ficha de Antecedentes, el Programa señala que “la información entregada anteriormente no fue validada en su oportunidad, por lo que no es posible atender este requerimiento confiablemente, dado el desconocimiento de las fuentes de información que se trabajaron en ese momento” (Preguntas al Programa, abril 18 de 2007. Respuesta del Programa; p. 10).

cursos preseleccionados “no otorgan derecho o privilegio alguno a los oferentes elegidos, sino que la mera expectativa de resultar adjudicados posteriormente, si cumplen con las exigencias de la correspondiente licitación pública”. De ahí que el Panel proponga un indicador a partir del cual se pueda comparar los cursos ejecutados con los cursos preasignados o preseleccionados. Habiendo procedido a su cuantificación, el resultado que el Panel ha calculado es el presentado en el Cuadro N° II.3.1.22, vale decir, el nivel de ejecución de cursos habría llegado al 53,1%⁴⁸.

También en la Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006), así como en la Matriz de Marco Lógico Acordada con el Programa, figura un indicador de Eficacia/Producto denominado “Variación anual porcentual del número de cursos ejecutados” (ver Indicador al Nivel del Componente N° 13). Este indicador permite establecer la relación existente entre el total de cursos ejecutados en el año 2006 con respecto a los ejecutados en el 2005. La fórmula de cálculo de este indicador propuesta por el Programa es $((N^{\circ} \text{ de Cursos ejecutados Año 2005} / N^{\circ} \text{ Cursos ejecutados Año 2006} - 1) * 100$.

El Panel concuerda con la inclusión de este indicador, pero plantea que existe un error en la fórmula de cálculo, siendo la correcta la siguiente: $((N^{\circ} \text{ cursos ejecutados Año 2006} / N^{\circ} \text{ cursos ejecutados Año 2005}) - 1) * 100$.

La medición del indicador por parte del Programa arrojó una cifra negativa que alcanza a -82%. El Panel no valida este resultado por cuanto considera errónea la forma de cálculo propuesta por el Programa. Tampoco dispone de la información que le permita cuantificar este indicador, toda vez que no dispone de antecedentes en relación con los cursos ejecutados en el año 2005.

Cabe señalar que el Programa no definió metas en relación con la cuantía de cursos de capacitación que impartiría en los años analizados.

Por otro lado, en el Cuadro N° II.3.1.23 se presentan antecedentes que permiten establecer si existe o no consistencia entre la distribución regional de los cursos ejecutados y la distribución que presenta la población potencialmente beneficiaria del Programa entre las Regiones del país. Ello permitirá obtener conclusiones respecto del grado de adecuación de dicha oferta con respecto a la población que el Programa se propone atender.

⁴⁸ En realidad, no existe consistencia en la información sobre cursos ejecutados en el año 2006 proporcionada al Panel por el Programa. Más específicamente, las respectivas cifras entregadas a través de las Planillas Excel que llevan por título "(N° de la Región)_Matriz_de_Temas 2006" (que incluyen cifras que hacen un resumen de los "Temas Licitados" y de los "Cursos Ejecutados") difieren de las entregadas a través de la Planilla Excel que lleva por título "% de Cursos Preselecc_Ejecutados". El Panel ha trabajado con cifras sobre cursos preseleccionados y cursos ejecutados que han sido extraídas de esta última fuente, por estimar que estas cifras son más coherentes con otras entregadas por el Programa. El Programa no ha proporcionado información sobre los cursos finalmente adjudicados en los años 2005 y 2006.

Cuadro N° II.3.1.23: Distribución Porcentual de los Cursos Efectivamente Ejecutados (Año 2006) y de la Población Objetivo del Programa (Año 2005), Por Región

REGIÓN	Cursos Ejecutados	Población Objetivo del Programa año 2005 (personas)
Tarapacá	3,1	5,9
Antofagasta	3,4	2,5
Atacama	2,6	1,7
Coquimbo	3,9	4,1
Valparaíso	14,0	11,5
L.B. O'Higgins	5,3	6,6
Maule	13,3	9,6
Bío-Bío	12,5	11,8
Araucanía	4,3	5,8
Los Lagos	10,9	9,7
Aysén	0,8	0,9
Magallanes	1,1	2,3
Metropolitana de Santiago	24,8	27,6
TOTAL	100,0 (3.008)	100,0 (109.430)

Fuente: Cursos ejecutados: información proporcionada por el Programa a través de la Planilla Excel "% de Cursos Preselecc. Ejecutados"; Población objetivo: Programa FONCAP- S.I.I.

Según es posible colegir del análisis del Cuadro N° II.3.1.23, la distribución regional de los cursos ejecutados demuestra ser bastante acertada si se la compara con la distribución de la población objetivo del Programa. Ello estaría indicando que las distintas Regiones se encuentran adecuadamente representadas en la oferta de cursos. La excepción a esta regla está representada por la Séptima Región del Maule, la cual, tal como sucedía con los cursos preseleccionados, también se encuentra sobre-representada en el conjunto de cursos impartidos a través del Programa en el año 2006.

C. CALIDAD TÉCNICA DE LAS ACCIONES DE CAPACITACIÓN

En lo que concierne a la calidad técnica de las acciones de capacitación, el Programa no dispone de evidencias que permitan al Panel concluir en un sentido u otro, puesto que no cuenta con indicadores de calidad en el ámbito de eficacia cuantificados. Además, es necesario precisar que el Programa no dispone de estudios evaluativos que permitan establecer ciertos rasgos que son importantes de medir en todo proceso de capacitación, como serían:

- a) La calidad de las metodologías de enseñanza-aprendizaje aplicadas por los OTEC. Cabe señalar que no existen normas explícitamente impartidas por el Programa concernientes a las metodologías de enseñanza-aprendizaje;
- b) La pertinencia y relevancia de los contenidos impartidos;
- c) Evaluación de resultados sobre la productividad, condiciones laborales, nivel de ingresos de los trabajadores beneficiados, márgenes de ganancia de las unidades económicas beneficiadas, etc.;
- d) Satisfacción de los alumnos participantes.

En todo caso, es importante que el Programa se proponga evaluar la relevancia de los contenidos entregados, no sólo en lo que dice relación con el grado de aplicación de los conocimientos adquiridos por parte de los beneficiarios, sino, además, en lo que concierne a la adecuada entrega de conocimientos a través de cursos cuya duración máxima es de 40 horas cronológicas, aún cuando se trate de materias que revisten complejidad técnica y que posiblemente requerirían mayor número de horas-capacitación⁴⁹.

A este último respecto, el Programa ha señalado que, a contar del presente año 2007, se aplicará el criterio de otorgar mayor puntaje a aquellas propuestas que presenten diseños basados en competencias laborales de acuerdo a estándares ya identificados. Ello, en la medida en que los distintos perfiles ocupacionales estén siendo levantados y se estandaricen a través del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales impulsado por el Programa de Educación y Capacitación Permanente Chilecalifica.

En la Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006), el Programa ha incluido 5 indicadores que miden calidad en la producción del Componente. Dos de ellos se refieren a la dimensión de oportunidad en la prestación del servicio y serán analizados en el Punto D Oportunidad en la Producción del Componente. Los restantes 3 son los siguientes:

i) **Indicador Calidad/Producto:** “Duración promedio de los cursos en horas, separados por líneas temáticas (análisis nacional y regional)” (Indicador al Nivel del Componente (Nº 22).

Forma de cálculo propuesta por el Programa: $(\text{N}^\circ \text{ de cursos por líneas temáticas} / \text{N}^\circ \text{ horas total cursos})$.

El Panel estima que es algo confusa la descripción de la fórmula de cálculo propuesta por el Programa para este indicador. En su reemplazo sugiere que la fórmula en cuestión sea planteada como sigue: Total horas de instrucción impartidas, año t / N° de cursos ejecutados, año t. Sugiere, además, que en su cálculo se contemple la desagregación por áreas temáticas y por Regiones.

Este indicador no ha sido cuantificado por el Programa, en tanto que el Panel no dispone de los antecedentes que se precisan para proceder a su medición.

ii) **Indicador Calidad/Producto:** “Porcentaje de alumnos egresados que se declara satisfecho con el curso (análisis regional y nacional)” (Indicador al Nivel del Componente Nº 24).

Forma de cálculo propuesta por el Programa: $(\text{N}^\circ \text{ de alumnos satisfechos} / \text{N}^\circ \text{ de alumnos total del Programa}) * 100$.

El Panel recomienda la siguiente forma de cálculo: $(\text{N}^\circ \text{ de alumnos egresados que se declara satisfecho con la calidad y la cantidad de los contenidos entregados por el Programa, año t} / \text{Total de alumnos egresados, año t}) * 100$. Además, sugiere que su cálculo contemple la desagregación según la variable género.

Este indicador tampoco ha sido cuantificado por el Programa, en tanto que el Panel no dispone de los antecedentes necesarios que permitirían proceder a su medición.

iii) **Indicador Calidad/Proceso:** “Porcentaje de cursos supervisados (análisis nacional y regional)” (Indicador al Nivel del Componente Nº 26).

⁴⁹ En opinión del Panel, debería revisarse la conveniencia de aplicar el criterio de las 40 horas como duración máxima de los cursos, en aquellos casos en que son abordadas temáticas complejas, como las implicadas en los cursos sobre “Instalación de gas domiciliario”, “Autocad”, “Soldaduras TIG-MIG-Arco”, “Tecnología del hormigón armado y estructura”, “Sistema Operativo Linux” (estos cursos fueron licitados para ser impartidos en el año 2006 en la Región Metropolitana), o “Armado, Configuración y Mantenimiento de Computadores” (curso licitado en la Novena Región, año 2006), etc.

Forma de cálculo propuesta por el Programa: (Nº de cursos supervisados/Nº de cursos adjudicados) * 100.

El Panel recomienda que el denominador de este indicador sea reemplazado por la frase “Nº de cursos ejecutados”.

Este indicador no ha sido cuantificado por el Programa, en tanto que el Panel no dispone de los antecedentes que le permitirían proceder a su medición.

A pesar de que el Programa no ha avanzado en la medición de los indicadores de calidad del Componente, es importante resaltar como aspecto positivo los tres tipos de resguardos que la normativa legal y el SENCE contemplan para garantizar la idoneidad de los OTEC que proveen el servicio de capacitación. Si bien estas medidas no son atribuibles al Programa y no lo afectan sólo a él sino a todos los programas SENCE, inciden favorablemente en la calidad de la oferta del Programa, así como en una más eficiente utilización de los recursos. En primer lugar, se encuentra la exigencia estipulada por la Ley Nº 19.967 en el sentido de que los OTEC que soliciten quedar incorporados en el Registro Nacional deben tener como único objeto social de sus actividades la prestación de servicios de capacitación, y, más importante aún, cabe mencionar que los OTEC deben obtener su certificación bajo la Norma NCH 2728, establecida como Norma Oficial de la República por la Resolución Exenta Nº 155 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada en el Diario Oficial el 19 de mayo de 2003⁵⁰.

En segundo lugar, los procesos de presentación de propuestas, adjudicación y firma de contratos se desenvuelven de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Compras Públicas, lo cual garantiza el cumplimiento, por parte de los oferentes, de una base importante de seriedad, desde el momento en que las propuestas involucradas en estos procesos deben satisfacer, bajo pena de quedar marginado el OTEC en futuras licitaciones si no las cumple, ciertas exigencias de calidad técnico-pedagógica así como otras referidas a la disponibilidad de recursos humanos, económicos y de infraestructura para destinarlos a las actividades de capacitación. Además, las licitaciones públicas a las que convoca a participar el SENCE para la ejecución del Programa están dirigidas exclusivamente a los organismos capacitadores autorizados y vigentes.

En tercer lugar, durante sus dos años de existencia, el Programa ha operado con el procedimiento de analizar las propuestas presentadas por los OTEC según las indicaciones estipuladas en el documento “Manual de Evaluación FONCAP Microempresas 2005”. Este Manual contempla la aplicación de criterios objetivos rigurosos, y, con ello, se elimina la eventual aplicación de juicios discrecionales en la calificación de las propuestas. Así, por ejemplo, el Manual identifica los ítems o características técnicas de cada propuesta que deben ser objeto de evaluación. Y especifica los diferentes puntajes que deben ser asignados a los distintos niveles de “logro” que demuestre tener cada propuesta en relación con cada ítem. Los aspectos técnicos de cada propuesta que, según el Manual de Evaluación FONCAP Microempresas deben ser objeto de evaluación son:

- a) Requisitos de ingreso de los postulantes: si un OTEC exige algún requisito para la participación de los postulantes en un determinado curso, tales como edad, nivel de escolaridad, experiencia técnico-laboral previa u otros que considere necesarios para la correcta realización de las actividades de capacitación, estos requisitos de ingreso deben ser los adecuados para la comprensión de los contenidos que serán impartidos en el curso y para el cumplimiento de los objetivos del mismo.
- b) Objetivos del curso;

⁵⁰ La Norma NCH 2728. Of. 2003, toma todos los estándares de ISO 9001: 2000 y los aplica en un contexto orientado a la formación permanente, particularmente en la capacitación.

- c) Relatoría: se evalúa el perfil técnico-profesional, que incluye los antecedentes académicos, laborales, experiencia docente y en la práctica de algún oficio, de la o de las personas encargadas de transmitir los conocimientos teóricos y/o prácticos a los participantes;
- d) Metodología y materiales de apoyo utilizados;
- e) Evaluación de los participantes;
- f) Infraestructura y equipamiento para la realización del curso.

D. Oportunidad en la Producción del Componente

En relación con la oportunidad en la producción del Componente, el Programa ha definido y cuantificado dos indicadores:

i) Indicador Calidad/Producto: “Tiempo promedio entre la adjudicación y la ejecución”.

Forma de cálculo propuesta por el Programa: (Nº de días inicio del curso – Nº días de adjudicación).

El Panel estima que este indicador debería calificarse, en realidad, como de Calidad/Proceso. Este indicador se encuentra en la Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006) (Indicador Nº 23). No se encontraba entre los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico acordada con el Programa, pero el Panel considera que es conveniente incorporarlo. El Panel propone como forma alternativa de enunciado la siguiente: “Tiempo promedio transcurrido entre la adjudicación y el inicio de los cursos (análisis nacional y regional)”.

El Panel considera incorrecta la forma de cálculo propuesta por el Programa y propone en su reemplazo la siguiente fórmula: (Sumatoria del Nº de días (semanas) transcurridos entre la adjudicación y el inicio de cada curso, año t / Sumatoria del Nº de cursos ejecutados, año t) * 100.

El error detectado en la forma de cálculo implica que el resultado obtenido respecto de este indicador para el año 2006, el cual, según el Programa es de 10 días (sin mayor especificación respecto de si se trata de días por curso, o por grupos de cursos, o por OTEC o por otro factor), no es validado por el Panel. En reunión sostenida con el Programa, el día 05 de junio 2007, éste ha especificado las fuentes de información utilizadas para el cálculo del indicador, pero no ha corregido su forma de cálculo⁵¹.

Por su parte, el Panel no dispone de los antecedentes requeridos para conocer cuál fue el comportamiento del indicador en los años 2005 y 2006.

ii) Indicador de Calidad/Proceso: “Tiempo promedio entre la preasignación y la adjudicación”. Indicador al nivel del Componente, ver Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006) (Indicador Nº 25).

Forma de cálculo propuesta por el Programa: Nº días adjudicación-Nº días preasignación. El Panel estima errada la forma de cálculo y propone como fórmula alternativa la siguiente: (Sumatoria del Nº de días (semanas) transcurridos entre la preasignación y la adjudicación, año t / Sumatoria del Nº de cursos adjudicados, año t) * 100.

El Panel considera, además, que este indicador debe ser calculado tanto a nivel nacional como regional.

Si bien, según el Programa, para el año 2006 el resultado obtenido respecto de este indicador es de 125 días (sin mayor especificación respecto de si se trata de días por curso, o de días por grupos de

⁵¹ De acuerdo con el Programa, los medios de verificación para el cálculo del indicador son, por un lado, las Resoluciones Exentas que dan cuenta de la adjudicación de los respectivos cursos cuando los OTEC han presentado los antecedentes requeridos de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación, y, por otro lado, la fecha de inicio de cursos autorizadas por las Direcciones Regionales del SENCE.

cursos, o por OTEC o por otro factor), el Panel no valida este valor en razón de que su forma de cálculo es incorrecta.

Por su parte, el Panel, por razones de tiempo y por carecer de los antecedentes necesarios, no ha podido proceder a su cuantificación⁵².

En todo caso, el Programa reconoce que los tiempos involucrados entre el momento de la preasignación y el de la adjudicación son excesivos. El Panel estima que esta demora no sólo obstaculiza la producción oportuna del Componente, sino, además, puede amenazar su realización misma. De hecho, de acuerdo con las declaraciones de los responsables del Programa, las modificaciones que se introducirán en la "versión 2007" del mismo, entre las que se incluye la eliminación del proceso de preselección de propuestas permaneciendo solamente los procesos de selección y adjudicación, apuntan, precisamente, a hacer más expedita su ejecución, reduciendo los plazos involucrados en la realización de las diferentes etapas. Esta medida es considerada acertada por el Panel por cuanto incidirá en el mejoramiento del proceso de producción del Componente.

En resumen, del análisis realizado en torno al desempeño de Programa en la producción del Componente, el Panel concluye, con ciertas precauciones, que este desempeño resulta ser suficiente para el cumplimiento del Propósito. Basa esta afirmación en las siguientes constataciones:

a) existe un cierto nivel de producción del Componente (3.008 cursos ejecutados en el año 2006) que, considerando un número de participantes por curso de 25, que es incluso bastante inferior al máximo permitido de 40, podría haber favorecido a unas 75.000 microempresas. Cabe señalar a este respecto que una misma persona puede haber participado más de una vez en el Programa en el mismo año. Por falta de antecedentes, no es posible descontar estas duplicidades.

b) en el mismo año 2006 fueron levantados 4.709 temas como demanda (3.617 si se excluyen los temas transversales), y, en términos generales, el perfil de las demandas regionales se correspondió con las necesidades y características productivas de cada Región. Ello, no obstante, tres rubros productivos (el silvoagropecuario, el pesquero y turismo y transporte) se habrían encontrado sobre-representados en la mayor parte de las Regiones del país, en desmedro, al menos en algunas Regiones, del sector comercio y el de la construcción.

c) existe capacidad instalada que garantiza la factibilidad de realización del Componente: 339 OTEC presentaron propuestas al Programa en el 2006 y resultaron con cursos preseleccionados. Además, la distribución de estos organismos a lo largo del país es adecuada, si se la compara con la presencia regional relativa que presenta la población objetivo del Programa.

d) existe correspondencia o concordancia entre la distribución de las acciones de capacitación efectivamente realizadas (3.008 cursos ejecutados en el año 2006) y el patrón de distribución regional de la población objetivo del Programa.

Sin embargo, obligan a relativizar los resultados favorables recién mencionados en los que se enmarca la producción del Componente, las situaciones siguientes:

a) el coeficiente número de cursos ejecutados/número de cursos preseleccionados no proyecta un panorama muy favorable en lo que dice relación con la satisfacción de la demanda por capacitación, al arrojar un resultado de 53,1%. Este porcentaje es considerado bajo por el Panel y compromete la adecuada atención de la demanda por capacitación levantada en cada una de las Regiones del país.

⁵² Como en el caso anterior, si bien el Programa especificó cuáles han sido los medios de verificación empleados en el cálculo de este indicador, no procedió a corregir su forma de cálculo. Los medios de verificación son las Resoluciones Exentas de Cursos Preasignados y de Cursos Adjudicados.

b) el no haber podido contar con indicadores de calidad cuantificados, referidos, por ejemplo, a la duración de los cursos, a la satisfacción de los egresados, a la proporción de cursos supervisados y al factor oportunidad en la producción del Componente, impide conocer aspectos claves relacionados con la eficacia del Programa.

d) el no haber podido contar con información sistematizada en torno al comportamiento en el año 2005 de ciertos parámetros considerados relevantes para evaluar la eficacia del Programa, tales como el número de OTEC participantes, el número de OTEC con cursos preseleccionados, el número de OTEC que ejecutaron cursos, el número de cursos efectivamente realizados, el número y naturaleza de los temas levantados como demanda al nivel regional, entre otros, restringe las conclusiones positivas que el Panel podría plantear respecto del desempeño del Programa en la producción del Componente.

3.2 Desempeño del Programa a nivel de propósito

3.2.1 Análisis de Cumplimiento del Propósito

El Propósito del Programa es: “microempresarios y trabajadores de microempresas adquieren y aplican conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral, en relación con el proyecto de desarrollo regional en donde ejercen sus actividades”.

Con respecto al enunciado del objetivo a nivel de Propósito, el Panel sugiere que sea eliminada la frase “en relación con el proyecto de desarrollo regional en donde ejercen sus actividades”. La razón para esta sugerencia tiene que ver con la poca factibilidad metodológica de poder determinar (y medir fidedignamente) cuáles son los “proyectos de desarrollo regionales”, y, de poder, por ende, cotejar éstos con las acciones de capacitación emprendidas por el Programa.

El servicio ofrecido por el Programa constituye un subsidio para la capacitación de microempresarios, gerentes y trabajadores de las microempresas. Desde la perspectiva del eventual beneficiario, este subsidio es más bien de acceso indirecto, porque el Programa efectúa el pago correspondiente a los organismos capacitadores. Sin embargo, y esto es importante para la población objetivo, a las unidades económicas que optan por acceder a él no les significa desembolso alguno. Es este aspecto lo que lo coloca en situación de “ventaja” respecto de la otra modalidad de capacitación a la que podría recurrir a lo menos un segmento de la población objetivo del Programa como es el segmento de microempresas con planillas anuales de remuneraciones imponibles entre 35 y 45 UTM⁵³. En efecto, éstas podrían optar por utilizar la vía de la franquicia tributaria, caso en el cual podrían deducir de impuestos hasta 7 UTM⁵⁴.

Atendiendo a los rasgos de precariedad económica, endeudamiento e inestabilidad en el ejercicio de la iniciativa económica que caracteriza a las microempresas, rasgos sobre los cuales existe consenso entre los expertos en esta problemática, la característica de gratuidad del Programa facilita el camino hacia el logro del Propósito que se le ha asignado⁵⁵.

Sin considerar un indicador que mide cobertura que será analizado más adelante, en el documento Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006) figuran 4 indicadores a nivel de Propósito que corresponden a la medición de la eficacia en el ámbito de los resultados intermedios.

⁵³ El Panel no cuenta con ningún valor estimativo que permita dimensionar este segmento específico de microempresas formales.

⁵⁴ De acuerdo con la Ley N° 19.967, que modificó el Estatuto de Capacitación y Empleo, a las empresas con planilla de remuneraciones imponibles inferiores a las 35 UTM sólo les queda el recurso de optar a los beneficios otorgados por el Programa evaluado.

⁵⁵ El límite hasta el cual tiene sentido un subsidio para la capacitación es el punto donde se igualan el **beneficio social marginal de la capacitación** (ganancia de la empresa y externalidades positivas que produce una hora extra de capacitación) y el **costo social marginal de la capacitación** (costo directo -equivalente al subsidio- más costos indirectos que genera una hora extra de capacitación; por ejemplo, el costo de oportunidad del tiempo que las personas destinan a capacitarse). Ahora bien, el subsidio tiene sentido porque la empresa, ante la decisión de capacitar a sus trabajadores, sólo toma en cuenta sus costos y beneficios, pero no las externalidades. Para estimar el monto correcto del subsidio habría que medir la brecha entre el beneficio (neto) privado y el beneficio (neto) social, para lo cual habría que hacer un estudio especial de costo-beneficio a partir de encuestas a los usuarios potenciales.

Los indicadores en cuestión y sus respectivas formas de cálculo son los siguientes:

- i) Eficacia/Resultado Intermedio:** “Porcentaje de beneficiarios egresados, respecto al total de beneficiarios (análisis nacional, regional y por áreas temáticas)” (Indicador al Nivel de Propósito N° 9).

Forma de cálculo propuesta por el Programa: $(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios egresados, año } t / \text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios, año } t) * 100$.

El Panel recomienda que este indicador sea reemplazado por los dos siguientes:

- “Porcentaje de personas beneficiarias egresadas, respecto del total de personas participantes (análisis nacional, regional y según género)”. Fórmula de cálculo: $(\text{N}^\circ \text{ de personas beneficiarias egresadas del Programa} / \text{N}^\circ \text{ de personas participantes}) * 100$.

- “Porcentaje de empresas beneficiarias egresadas, respecto al total de empresas participantes (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica)”. Fórmula de cálculo: $(\text{N}^\circ \text{ de empresas beneficiarias egresadas del Programa} / \text{N}^\circ \text{ de empresas participantes}) * 100$.

- ii) Eficacia/Resultado Intermedio:** “Porcentaje de beneficiarios egresados aplicando contenidos aprendidos, respecto al total de beneficiarios egresados (análisis nacional y regional)” (Indicador al Nivel de Propósito N° 10).

Forma de cálculo propuesta por el Programa: $(\text{N}^\circ \text{ de trabajadores que aplican contenidos} / \text{N}^\circ \text{ de beneficiarios Programa}) * 100$.

El Panel recomienda que este indicador sea enunciado de la siguiente forma: “Porcentaje de beneficiarios egresados que declaran aplicar los contenidos aprendidos respecto del total de beneficiarios egresados (análisis nacional, regional y según género)”. Fórmula de cálculo: $(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios egresados que declaran aplicar los contenidos aprendidos, año } t / \text{N}^\circ \text{ de beneficiarios egresados, año } t) * 100$.

- iii) Indicador Eficacia/Resultado Intermedio:** “Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa por Regiones”.

Forma de cálculo propuesta por el Programa: $(\text{N}^\circ \text{ Beneficiarios desertores} / \text{N}^\circ \text{ Beneficiarios del Programa}) * 100$.

El Panel considera conveniente que se efectúe el cálculo del indicador tanto a nivel nacional como regional y que se contemple el desglose por la variable género.

Este indicador no se encontraba entre los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico acordada con el Programa, pero el Panel considera que es conveniente incluirlo.

- iv) Indicador Eficacia/Resultado Intermedio:** “Variación anual porcentual del número de beneficiarios que desertan respecto del total de inscritos, por líneas temáticas (Cursos Transversales y Técnicos)”.

La fórmula de cálculo propuesta por el Programa es $((\text{N}^\circ \text{ de participantes desertores año } 2005 / \text{N}^\circ \text{ de participantes desertores año } 2006 - 1) - 1) * 100$.

El Panel considera que la fórmula de cálculo correcta para este indicador es: $((\text{N}^\circ \text{ de participantes desertores año } t+1 / \text{N}^\circ \text{ de participantes desertores año } t) - 1) * 100$.

Si bien este indicador no se encontraba entre los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico acordada con el Programa, el Panel considera que es conveniente incluirlo. En opinión del Panel, el cálculo de este indicador también debería contemplar el desglose por Región y por género.

Nuevo Indicador Recomendado por el Panel

A fin de satisfacer el requerimiento de que el Programa cuente con un indicador que permita establecer en forma más directa el nivel de cumplimiento del objetivo al nivel de Propósito, el Panel sugiere sea incorporado un nuevo indicador cuyo enunciado es:

Indicador Eficacia/Resultado Intermedio: “Porcentaje de beneficiarios egresados que declaran haber adquirido conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral (análisis nacional, regional y según género)”.

Forma de cálculo: (Nº de egresados que declaran haber adquirido conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral, año t / Nº de egresados del Programa, año t) * 100.

Los datos disponibles por parte del Panel no permiten la cuantificación de este nuevo indicador propuesto por el Panel. Para establecer la eventual adquisición de conocimientos y habilidades claves se deberá proceder a la administración de una encuesta especializada -que tendrá una aplicación ex-ante y una medición ex-post-, a una muestra representativa de cohortes de egresados del Programa, velando porque la muestra tenga un alcance regional así como nacional y porque no transcurran más de 3 meses entre el egreso del Programa y la aplicación de la medición ex-post.

Ninguno de los indicadores diseñados para medir el grado de cumplimiento del objetivo a nivel de Propósito ha sido cuantificado por el Programa. Por otro lado, el Programa no ha efectuado estudios de seguimiento de los beneficiarios que permitan establecer la medida en que ellos han mejorado su desempeño laboral y/o la productividad y competitividad de sus unidades económicas. La carencia de resultados cualitativos y cuantitativos impide al Panel pronunciarse sobre el cumplimiento o falta de cumplimiento del objetivo a nivel de Propósito.

3.2.2 Beneficiarios Efectivos del Programa

El Panel dispone de ciertos antecedentes en relación con el número de participantes atendidos por el Programa para los años 2005 y 2006, con la posibilidad de distinguir respecto de este último año entre unidades económicas, por un lado, y beneficiarios individuales, por el otro. El Cuadro N° II.3.2.2.1 presenta una sistematización de la información disponible.

Cuadro N° II.3.2.2.1: Número de Beneficiarios Efectivos Período 2005-2006, Por Región

REGIÓN	Personas Participantes (*)		Variación 2006/2005 (%)	Nº de Microempresas Participantes Año 2006
	Año 2005	Año 2006		
Tarapacá	3.562	1.951	- 45,2	1.123
Antofagasta	2.545	1.755	- 31,0	958
Atacama	2.039	1.786	- 12,4	744
Coquimbo	4.291	2.372	- 44,7	1.503
Valparaíso	10.864	11.691	7,6	5.012
L. Bernardo O'Higgins	5.034	3.655	- 27,4	1.832
Maule	6.915	9.495	37,3	4.034
Bío-Bío	9.805	7.796	- 20,5	3.767
Araucanía	3.461	3.262	- 5,7	1.677
Los Lagos	6.812	8.022	17,8	3.512
Aysén	254	451	77,6	307
Magallanes	975	728	- 25,3	360
Metropolitana de Santiago	22.654	18.683	- 17,5	9.467
TOTAL	79.211	71.647	- 9,5	34.296

FUENTE: Participantes Años 2005 y 2006: SENCE: Programa FONCAP-Microempresas: Ficha de Antecedentes del Programa Preparación Marco Lógico, enero 2007; p. 11.

* Dado que una misma persona puede asistir a más de un curso en el transcurso del año, el número de personas participantes es superior al número de personas beneficiadas.

Según se desprende del Cuadro N° II.3.2.2.1, a nivel nacional, la disminución en el número de personas participantes alcanzó al 9,5%. En 9 de las 13 Regiones del país el número de personas participantes en el Programa experimentó en el año 2006 una disminución en relación con el año anterior. Resaltan, a este respecto, las Regiones Primera de Tarapacá, que evidenció una reducción de un 45,2%, Cuarta de Coquimbo (-44%) y la Segunda Región de Antofagasta (-31%).

Experimentaron una tendencia contraria, en cambio, las Regiones de Aysén (77,6% de incremento en el período analizado), del Maule (37,3%), la Región de Los Lagos (17,8%) y la Quinta Región (7,6%).

El Programa no ha entregado antecedentes que permitan asociar esta disminución a causales específicas, aparte del hecho de que en el 2006 sólo hubo un llamado a licitación, y dos en el 2005.

Si bien el Programa ha efectuado el cálculo de la variación porcentual anual del número de participantes, este indicador no está contemplado en la Matriz de Medición de Indicadores. El Panel recomienda la inclusión de este indicador así como de un indicador complementario, ambos a nivel de Componente, a saber:

Indicador Eficacia/Resultado Intermedio: “Variación anual porcentual del número de personas participantes según sexo”.

Forma de Cálculo: $((N^{\circ} \text{ de personas participantes, año } t+1 / N^{\circ} \text{ de personas participantes, año } t) - 1) * 100$.

Indicador Eficacia/Resultado Intermedio: “Variación anual porcentual del número de microempresas participantes por Región y sector económico”.

Forma de Cálculo: $((N^{\circ} \text{ de microempresas participantes, año } t+1 / N^{\circ} \text{ de microempresas participantes, año } t) - 1) * 100$.

Cabe señalar que el Panel dispone de antecedentes que señalarían que no todos los participantes registrados por el Programa en los años evaluados satisfacían los pre-requisitos formales exigidos para acceder a él. En otras palabras, el Programa habría atendido a personas y/o a empresas que no formaban parte de su población objetivo. En un documento del SENCE⁵⁶, se destaca a este respecto que “se desrigidizaron los criterios de ingreso al programa para los postulantes entregando la instrucción en diciembre 2005 que los OTEC podían postular a cursos que ejecutarían en el período de enero y febrero 2006. Además, se podrían modificar los antecedentes de la totalidad de los postulantes, esto es, se podría reemplazar la totalidad de los beneficiarios al momento de ejecutar los cursos”.

Cifras entregadas en un momento por el Programa que daban cuenta de una elevada proporción de contribuyentes de segunda categoría (los que no necesariamente estaban constituidos como empresas, y, por ende, teóricamente no habrían podido ser participantes del Programa), fueron posteriormente declaradas no válidas⁵⁷.

Los controles impuestos en el proceso de selección de los participantes no han sido muy estrictos. En efecto, a juzgar por lo señalado por el propio Programa, en el año 2005 no se pudo proceder a una validación muy estricta de la condición de beneficiario potencial de los inscritos por no contar los encargados regionales del Programa con la interactividad computacional necesaria vis-à-vis de

⁵⁶ SENCE: “Nota Técnica: Análisis Preliminar Programa FONCAP Microempresa Año 2005”, junio 2006; p. 15.

⁵⁷ Según se ha señalado anteriormente, las estadísticas entregadas por el Programa a través del documento **Ficha de Antecedentes del Programa Preparación Marco Lógico** (enero 2007; Anexo N° 1), entre las cuales se contaba una tabla que daba cuenta de la distribución de los participantes (año 2006) según tipo de contribuyente, fueron invalidadas posteriormente por el Programa porque éste desconocía “las fuentes de información que se trabajaron en ese momento”.

otras bases de datos (en particular, la del Servicio de Impuestos Internos y la del Registro Civil y de Identificación), las cuales les habrían podido proporcionar la información validadora requerida y en forma expedita⁵⁸. En el año 2006, el sistema informático disponible tampoco le permitió al Programa validar, a través del ingreso del número de RUT, los perfiles ocupacionales declarados por los eventuales participantes.

Además, el Programa ha reconocido haber aplicado durante sus dos años de funcionamiento, un concepto de “interpretación flexible” en el proceso de admisión de los eventuales participantes, lo cual estaría asociado al hecho de que la exigencia de una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a las 45 UTM “hace prácticamente inviable la ejecución del Programa”⁵⁹.

Resulta contradictorio el hecho de que el Programa, al desrigidizar los criterios de selección, y a los fines de poder iniciar las acciones de capacitación, haya tenido que admitir entre sus participantes, aplicando una “interpretación flexible” de la norma legal, a profesionales y técnicos que ejercen una profesión u oficio en forma independiente (contribuyentes de Segunda Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta), o a personas con otros perfiles ocupacionales, en circunstancias que el Programa fue diseñado para promover el desarrollo de las microempresas (es decir, unidades económicas que tienen entre su personal a lo menos un trabajador contratado).

Ello habla de la dificultad que encuentra el Programa para “encontrarse” con su propia población objetivo, debido a la restricción impuesta por el criterio de que las empresas beneficiarias no pueden haber registrado una planilla anual de remuneraciones imponibles superior a 45 UTM, en circunstancias que un solo trabajador que hubiese ganado el sueldo mínimo en el año 2005, hubiese significado un costo anual para la empresa de 49 UTM⁶⁰. Similarmente, en el año 2006, el respectivo costo hubiese ascendido a 48,9 UTM⁶¹.

En lo que concierne a la eventual coherencia existente entre la distribución regional de personas y microempresas beneficiadas por el Programa y la respectiva distribución de su población objetivo, a partir del Cuadro N° II.3.2.2.2 es posible colegir algunas apreciaciones.

⁵⁸ Ver, a este respecto, el documento de SENCE ya citado: Nota Técnica N° 2; p. 8.

⁵⁹ SENCE-FONCAP Microempresas: *Comentarios del Programa al Informe de Avance*, abril 2007, p. 6.

⁶⁰ Cálculo realizado sobre la base de las siguientes cifras: sueldo mínimo entre enero y junio 2005 = \$120.000 y entre julio-diciembre 2005 = \$127.500, con un valor de la UTM a diciembre 2005 de \$30.038 pesos.

⁶¹ Cálculo realizado sobre la base de las siguientes cifras: sueldo mínimo entre enero y junio 2006 = \$127.500 y entre julio-diciembre 2006 = \$135.000, con un valor de la UTM a diciembre 2006 de \$32.206 pesos.

Cuadro N° II. 3.2.2.2: Distribución Porcentual de Personas y Microempresas Beneficiarias, Por Región, Años 2005 y 2006

REGIÓN	Beneficiarios Participantes		Microempresas Participantes Año 2006	Población Objetivo del Programa año 2005
	Año 2005	Año 2006		
Tarapacá	4,5	2,7	3,3	5,9
Antofagasta	3,2	2,4	2,8	2,5
Atacama	2,6	2,5	2,2	1,7
Coquimbo	5,4	3,3	4,4	4,1
Valparaíso	13,7	16,3	14,6	11,5
L. Bernardo O'Higgins	6,4	5,1	5,3	6,6
Maule	8,7	13,3	11,8	9,6
Bío-Bío	12,4	10,9	11,0	11,8
Araucanía	4,4	4,6	4,9	5,8
Los Lagos	8,6	11,2	10,2	9,7
Aysén	0,3	0,6	0,9	0,9
Magallanes	1,2	1,0	1,0	2,3
Metropolitana de Santiago	28,6	26,1	27,6	27,6
TOTAL	100,0 (79.211)	100,0 (71.647)	100,0 (34.296)	100,0 (109.430)

FUENTE: Participantes años 2005 y 2006: SENCE-Programa FONCAP-Microempresas: *Ficha de Antecedentes del Programa Preparación Marco Lógico*, enero 2007; p. 11.

Población objetivo: Programa FONCAP Microempresarios y Trabajadores Independientes - S.I.I.

Considerando la distribución territorial de la población objetivo a lo largo de las Regiones del país, puede señalarse que, conforme a los antecedentes proporcionados por el Cuadro N° II.3.2.2.2, se observa una adecuada distribución regional de las personas y de las microempresas que fueron beneficiadas por el Programa en los años 2005 (personas) y 2006 (personas y microempresas).

Para el año 2006, el Programa se habría propuesto atender a 55.339 participantes y atendió a 71.647. Con ello habría alcanzado un nivel de logro en cuanto a atención de beneficiarios de un 129%⁶². La meta fijada en el año 2006 en términos de personas participantes es considerada adecuada por el Panel.

El Programa no se fijó metas en relación con el número de microempresas a atender en el año 2006.

3.2.3 Análisis de Cobertura

En el documento Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006), se encuentra comprendido a nivel de Propósito, un indicador de cobertura (ver Indicador N° 7), a saber:

Indicador Eficacia/Producto: "Porcentaje de beneficiarios atendidos por el Programa en relación a la población objetivo del Programa, por Regiones".

Forma de cálculo propuesta por el Programa: $(N^{\circ} \text{ de empresas participantes} / \text{Población objetivo}) * 100$.

⁶² Ver Ficha de Antecedentes del Programa: Punto III, 1.2.

Dado que los beneficiarios pueden ser personas individualmente consideradas o bien microempresas, el Panel ha estimado conveniente introducir precisiones al respecto, estableciendo dos nuevos indicadores, cuyos enunciados serían los siguientes:

Indicador Eficacia/Producto: “Porcentaje de personas egresadas respecto del total de personas que conforman la población objetivo (análisis nacional, regional y según género)”.

Fórmula de cálculo: $(N^{\circ} \text{ de personas egresadas, año } t / N^{\circ} \text{ de personas que conforman la población objetivo, año } t) * 100$.

Indicador Eficacia/Producto: “Porcentaje de microempresas egresadas respecto del total de microempresas que conforman la población objetivo (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica)”.

Fórmula de cálculo: $(N^{\circ} \text{ de microempresas egresadas, año } t / N^{\circ} \text{ de microempresas que conforman la población objetivo, año } t) * 100$.

En lo que respecta a este último indicador, es factible realizar una medición estimada para el año 2006, si bien el número de empresas beneficiarias de que se dispone (34.296 microempresas) corresponde efectivamente a ese año, pero las estadísticas sobre población objetivo son del año 2005. El Cuadro N° II.3.2.2.3 presenta los resultados por Regiones obtenidos para este indicador.

Cuadro N° II. 3.2.2.3: Cobertura Microempresas Año 2006, Por Región

REGIÓN	Población Potencial – Microempresas Año 2005	Población Objetivo- Microempresas Año 2005	Beneficiarios Efectivos- Microempresas Año 2006	%
Tarapacá	3.232	3.232	1.123	34,7
Antofagasta	1.366	1.366	958	70,1
Atacama	940	940	744	79,1
Coquimbo	2.245	2.245	1.503	66,9
Valparaíso	6.271	6.271	5.012	79,9
L.B. O´Higgins	3.635	3.635	1.832	50,4
Maule	5.234	5.234	4.034	77,1
Bío-Bío	6.467	6.467	3.767	58,2
Araucanía	3.164	3.164	1.677	53,0
Los Lagos	5.283	5.283	3.512	66,5
Aysén	519	519	307	59,2
Magallanes	1.258	1.258	360	28,6
Metropolitana de Santiago	15.101	15.101	9.467	62,7
TOTAL	54.715 *	54.715 *	34.296	62,6

FUENTE: Población objetivo y potencial: Cuadro N° I.1.7.1. Microempresas beneficiarias: Informaciones proporcionadas por el Departamento Capacitación en Empresas (SENCE) al Panel con fecha 06 de marzo 2007. * No se consideraron 47 microempresas sobre las cuales se desconoce la Región en que se desempeñan.

Según puede colegirse del Cuadro N° II.3.2.2.3, la cobertura en el ámbito de las microempresas alcanzada por el Programa a nivel país es bastante alta: 62,6%. En general, en todas las Regiones del país, a excepción de las Regiones de Magallanes (28,6%) y de Tarapacá (34,7%), el Programa registró coberturas muy altas.

Las 3 Regiones donde el Programa alcanzó mayor cobertura fueron la Quinta de Valparaíso (con un 79,9%), la Tercera de Atacama (79,1%) y la Región del Maule (77,1%).

Si se parte del supuesto de que en el año 2005 un número similar de empresas fue capacitado por el Programa y considerando que se trata de un colectivo muy restringido de unidades económicas (microempresas formalizadas, pero, a la vez, con planillas de remuneraciones anuales inferiores a las 45 UTM), podría asumirse una cobertura efectiva superior al 62,6%. En todo caso, el hecho de no disponer de cifras sobre empresas beneficiarias en el año 2005 y el no poder identificar las empresas que resultaron beneficiarias del Programa durante los dos años bajo evaluación (y, por ende, el no poder establecer si hubo o no duplicidad de empresas beneficiarias y la cuantía de ésta), impide establecer con precisión la cobertura efectiva del mismo.

Por ello, el Panel estima que estas cifras deben ser tomadas con precaución.

Por otro lado, tampoco existe plena seguridad de que el conjunto de unidades económicas participantes haya correspondido efectivamente a microempresas que forman parte de la población objetivo (ver Punto II.3.2.2), ni que las empresas participantes hayan egresado efectivamente del Programa.

El Cuadro N° II.3.2.2.4, por su parte, que explicita la cobertura en términos de personas participantes, permite efectuar para un mismo año 2005, la comparación entre población objetivo y beneficiarios efectivos.

Cuadro N° II. 3.2.2.4: Cobertura Trabajadores de Microempresas Año 2005, Por Región

REGIÓN	Población Potencial- Personas Año 2005	Población Objetivo- Personas Año 2005	Beneficiarios Efectivos- Personas Año 2005	%
Tarapacá	6.464	6.464	3.562	55,1
Antofagasta	2.732	2.732	2.545	93,2
Atacama	1.880	1.880	2.039	108,5
Coquimbo	4.490	4.490	4.291	95,6
Valparaíso	12.542	12.542	10.864	86,6
L.B. O'Higgins	7.270	7.270	5.034	69,2
Maule	10.468	10.468	6.915	66,1
Bío-Bío	12.934	12.934	9.805	75,8
Araucanía	6.328	6.328	3.461	54,7
Los Lagos	10.566	10.566	6.812	64,5
Aysén	1.038	1.038	254	24,5
Magallanes	2.516	2.516	975	38,8
Metropolitana de Santiago	30.202	30.202	22.654	75,0
TOTAL	109.430 *	109.430 *	79.211	72,4

FUENTE: Población objetivo y potencial: Cuadro N° I.1.7.1. Personas beneficiarias: Cuadro N° II. 3.2.2.2.

* No se consideraron 47 microempresas sobre las cuales se desconoce la Región en que se desempeñan.

El cálculo del indicador de cobertura en el ámbito de personas beneficiarias efectivas arroja, igual que en caso anterior, un valor también muy alto (72,4%), que es, incluso, superior al encontrado entre las microempresas.

El patrón de cobertura entre las Regiones presenta en este caso una disparidad mayor que en el caso de las microempresas. Es así, por ejemplo, como mientras la Región de Atacama presenta

una cobertura de 108,5%⁶³, en la Región de Aysén este indicador alcanzó un valor de sólo 24,5%. Esta última Región, junto con la de Magallanes fueron las que experimentaron las menores coberturas. La cobertura en la Región de Magallanes fue de 38,8%.

Aparte de la Región de Atacama, las Regiones mayormente cubiertas por el Programa fueron la de Coquimbo (95,6%), Valparaíso (86,6%), Bío-Bío (75,8%) y la Metropolitana de Santiago (75%) (ver Cuadro N° II.3.2.2.4).

En todo caso, respecto de estos valores de cobertura, el Panel estima necesario guardar las mismas reservas antes señaladas y referidas a la cobertura en el ámbito de las unidades económicas.

Cabe efectuar una observación en torno de un supuesto indicador de cobertura que el Programa asocia al nivel de Fin, pero también con los objetivos al nivel de Propósito y de Componente. En efecto, se trata de un indicador que se repite 3 veces en el documento Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006) (Indicadores números 6, 11 y 17). Su enunciado es: “Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada”. El Panel estima como no válido este indicador, por cuanto no hace alusión a resultados atribuibles exclusivamente al Programa.

3.2.4 Focalización del Programa

Más allá de lo estipulado por el artículo 45 de la Ley N° 19.518 de 1997 (modificada por la Ley N° 19.765 publicada en el Diario Oficial el 02 de noviembre de 2001 y por la Ley N° 19.967, publicada en el Diario Oficial el 04 de septiembre 2004), artículo según el cual “el Servicio Nacional velará por que los programas que financie el Fondo Nacional de Capacitación se orienten, preferentemente, a beneficiarios de escasos recursos”⁶⁴, el Programa no ha definido ni aplica criterios de focalización. Su población potencial coincide con su población objetivo.

A este respecto, puede señalarse que resulta improcedente pronunciarse en torno a la conveniencia o no de la aplicación de criterios de focalización, desde el momento en que no se conocen las características socio-económicas, ocupacionales ni demográficas que presenta su población objetivo. Una vez conocidas estas características, el Panel sugiere que se focalice el Programa en los segmentos de unidades económicas que demuestren ser los más precarios.

3.3 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

El Programa no cuenta con estudios que hayan arrojado como resultados una estimación del grado de satisfacción de sus usuarios.

3.4 Desempeño del Programa a Nivel de Fin

Al nivel de Fin, el objetivo del Programa es “contribuir a incrementar la productividad y la estabilidad empresarial en el sector de las microempresas, como, asimismo, la empleabilidad de los trabajadores del sector y sus niveles de ingreso”.

⁶³ Este valor puede estar señalando la incorporación al Programa de participantes que no cumplían con las condiciones de la población objetivo y/o, también, que una proporción importante de los beneficiarios participaron más de una vez en las acciones de capacitación ofrecidas por éste.

⁶⁴ El cuerpo legal no especifica a qué se refiere con beneficiarios “de escasos recursos”, ni en términos de nivel de ingresos ni de línea de pobreza.

El Programa ha definido 5 indicadores de eficacia al Nivel de Fin (ver Medición de Indicadores Matriz de Evaluación (Período 2003-2006) (Indicadores números 1 al 5). Ninguno de estos indicadores ha sido cuantificado, puesto que para hacerlo, se requiere realizar una evaluación de impacto, lo cual se encuentra fuera de los alcances del presente análisis.

Los indicadores en cuestión son los siguientes:

Indicador Eficacia/Resultado Final: “Porcentaje de empresas beneficiarias que aumentaron sus ingresos”.

La fórmula de cálculo propuesta por el Programa es: $(\text{N}^\circ \text{ de empresas que aumentaron sus ingresos} / \text{N}^\circ \text{ de empresas participantes en el Programa}) * 100$.

El Panel recomienda como enunciado alternativo de este indicador el siguiente:

i) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Porcentaje de microempresas que aumentaron sus ganancias anuales luego de su participación en el Programa”. La correspondiente nueva fórmula de cálculo sería: $(\text{N}^\circ \text{ de microempresas que aumentaron sus ganancias anuales luego de su participación en el Programa} / \text{N}^\circ \text{ de microempresas egresadas del Programa}) * 100$.

Indicador Eficacia/Resultado Final: “Porcentaje de trabajadores beneficiarios que aumentaron sus ingresos”.

La fórmula de cálculo propuesta por el Programa es: $(\text{N}^\circ \text{ de trabajadores beneficiarios que aumentaron sus ingresos} / \text{N}^\circ \text{ de trabajadores beneficiarios del Programa}) * 100$.

El Panel recomienda que este indicador sea calculado con desagregación según género y Región, y que en su enunciado y en su fórmula de cálculo sea reemplazado el término “trabajadores beneficiarios” por “personas egresadas del Programa”. El término “trabajadores” resulta inapropiado, puesto que entre los beneficiarios pueden encontrarse tanto empleadores y gerentes como familiares no remunerados y asalariados.

En definitiva, el enunciado propuesto por el Panel para este indicador es:

ii) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Porcentaje de personas que aumentaron sus ingresos mensuales promedio luego de su participación en el Programa (análisis nacional, regional y según género)”. En tanto, la forma de cálculo correspondiente sería: $(\text{N}^\circ \text{ de personas que aumentaron sus ingresos mensuales promedio luego de su participación en el Programa} / \text{N}^\circ \text{ de personas egresadas del Programa}) * 100$.

Indicador Eficacia/Resultado Final: “Tasa de variación anual del ingreso promedio de las microempresas beneficiarias”

La fórmula de cálculo propuesta por el Programa para este indicador es: $((\text{Ingreso promedio (M\$), año } t / \text{Ingreso Promedio (M\$), año } t-1) - 1) * 100$.

En este caso, el Panel recomienda que sean calculados dos indicadores, uno referido a las microempresas y el segundo referente a las personas individualmente consideradas. La forma de enunciado y de cálculo que propone el Panel son las siguientes:

iii) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Tasa de variación anual de las ganancias promedio de las microempresas luego de su participación en el Programa (análisis nacional, regional y según rama de actividad económica)”. Forma de cálculo: $(\text{Ganancias promedio de las microempresas luego de su participación en el Programa} / \text{Ganancias promedio de las microempresas antes de su participación en el Programa}) * 100$.

iv) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Tasa de variación anual del ingreso promedio de las personas luego de su participación en el Programa (análisis nacional, regional y según género)”. Forma de cálculo: (Ingresos promedio de las personas después de su participación en el Programa / Ingresos Promedio de las personas antes de su participación en el Programa) * 100.

Indicador Eficacia/Resultado Final: “Porcentaje de beneficiarios que declaran haber mejorado la empleabilidad o la estabilidad empresarial, ex post”.

La fórmula de cálculo propuesta por el Programa en este caso es la siguiente: (Nº de beneficiario mejorado/ Nº beneficiario total) * 100.

El Panel sugiere que sea reemplazado este indicador y su enunciado por otros dos indicadores:

v) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Porcentaje de egresados del Programa que declara haber mejorado su empleabilidad (análisis nacional, regional, por rama de actividad económica y según género)”. La forma de cálculo correspondiente a este indicador sería: (Nº de egresados que declara haber mejorado su empleabilidad año t / Nº egresados año t) * 100.

vi) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Porcentaje de egresados del Programa que declara haber mejorado la estabilidad de su microempresa (análisis nacional, regional, por rama de actividad económica y según género)”. La forma de cálculo correspondiente a este nuevo indicador sería: (Nº de egresados que declara haber mejorado la estabilidad de su microempresa año t / Nº egresados año t) * 100.

En relación con el concepto de empleabilidad, el Panel sugiere adoptar el utilizado por el Programa Chilecalifica, es decir, se sugiere entenderlo como el conjunto de “capacidades requeridas para ingresar, mantenerse y desarrollarse en el mundo del trabajo”⁶⁵.

Por estabilidad empresarial, el Panel recomienda entender la capacidad de la microempresa de mantenerse económicamente activa a lo menos en el corto plazo (hasta 3 años).

Indicador Eficacia/Resultado Final: “Proporción de empresas que hacen término de giro (ex post)”.

La fórmula de cálculo propuesta por el Programa es: (Empresas que realizaron término de giro/ Empresas participantes en el Programa) * 100.

El Panel sugiere una modificación en el enunciado y en la fórmula de cálculo de este indicador. Respecto del enunciado, sugiere sea reemplazado por el siguiente:

vii) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Porcentaje de microempresas que caen en inactividad”. Y la fórmula de cálculo sería: (Nº de microempresas egresadas del Programa que se encuentran en inactividad económica, año t+1 / Nº de microempresas egresadas del Programa, año t) * 100.

Por inactividad, el Panel entiende la condición económica o financiera en que cae una microempresa que le impide realizar actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios.

viii) **Indicador Eficacia/Resultado Final:** “Variación de la razón valor agregado / ingresos de las microempresas beneficiarias (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica)”. Forma de cálculo; ((Valor agregado / ingresos ex post) / (Valor agregado / ingresos ex ante) - 1) * 100. Valor agregado = ganancias + remuneraciones.

⁶⁵ Programa Chilecalifica: *Competencias Laborales: Orientaciones para la Acción*, Santiago de Chile, 2006; p. 15.

Este indicador, si bien fue acordado con el Programa, finalmente no fue incluido por éste en la Matriz de Medición de Indicadores. El Panel estima conveniente su inclusión porque corresponde a una medición estimada de la evolución que experimenta la productividad de las unidades económicas.

El Programa no ha efectuado seguimiento ni a beneficiarios individualmente considerados ni a unidades económicas. De ahí que no resulte posible determinar la medida en que su desempeño se encuentra efectivamente contribuyendo al logro del objetivo a nivel de Fin. Sin embargo, en opinión del Panel, la medición de aspectos vinculados con los eventuales efectos que la producción del Componente ejerce sobre la productividad, sobre el nivel de ingreso de los trabajadores y sobre los niveles de ganancia de las microempresas beneficiarias, entre otros aspectos, medición que correspondería a un estudio de evaluación de impacto, son claves para poder establecer la medida en que el Programa contribuye al cumplimiento del Fin.

De acuerdo con los encargados del Programa, éste no ha tenido efectos no planeados ni efectos en grupos de población diferentes a la población objetivo.

A futuro, el Programa se propone contratar los servicios de una consultora con la finalidad de que “evalúe el impacto de los cursos en la gestión, en la productividad y/o competitividad de las microempresas”⁶⁶.

⁶⁶ Ver Respuesta del Programa a Minuta 2 del Panel: Requerimientos de Información, febrero 2007; p. 9.

4. RECURSOS FINANCIEROS⁶⁷

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa.

A continuación se realiza el análisis de los recursos financieros utilizados por el Programa durante los años 2005 y 2006. Lo anterior, implica que el Programa comenzó a funcionar a partir del año 2005, por tanto, la puesta en marcha implicó un proceso de ejecución presupuestaria más lento respecto de cuando un programa se encuentra en régimen, lo que se aprecia en las cifras que se analizan a continuación.

4.1 Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro N° II.4.1.1
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2007)

Fuentes de Financiamiento	2005		2006		2007		Variación 2005-2007
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias⁶⁸							
1.1. Asignación específica al Programa	4.365.600	89	5.172.480	90	5.172.481	89	18%
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros ⁶⁹)	550.629	11	569.174	10	589.173	11	7%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ⁷⁰							
2. Extrapresupuestarias⁷¹							
Total	4.916.229	100	5.741.729	100	5.761.654	100	17%

Fuente: Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE).

A partir del cuadro anterior, es posible apreciar que entre los años 2005 y 2006 los recursos totales del Programa se incrementaron aproximadamente en 800 millones de pesos. Dicho incremento, equivalente al 17%, se descompone entre la asignación específica al Programa y la asignación para soporte administrativo.

La proporción dentro del presupuesto para el soporte administrativo, se mantiene estable entre el 10% u 11% para el período. Inclusive, podemos agregar que el monto no sufre mayores variaciones en los tres años. La diferencia entre el año 2007 y el inicial es menor a 40 millones de pesos. Podemos

⁶⁷ El panel no pudo contar con la matriz de cálculo de indicadores, por tanto, el análisis de esta sección debió quedar incompleto a la espera de la matriz respectiva. En este sentido el Panel, espera que la institución pueda en el más breve plazo proporcionar esta información, de modo de introducir las modificaciones y análisis respecto en el informe dos.

⁶⁸ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso Nacional.

⁶⁹ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros" del presupuesto de la institución responsable respectiva.

⁷⁰ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

⁷¹ Las Fuentes Extrapresupuestarias corresponden a los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

considerar como aceptable el hecho de que no exista un aumento en la proporción del financiamiento destinado al punto en cuestión en estos tres años.

En cuanto al gasto devengado del Programa, desplegado en el Cuadro N° II.4.1.2, si bien tenía un presupuesto cercano a los 5 mil millones de pesos, éste alcanzó a 2.345 millones de pesos, cifra bastante inferior al monto presupuestado. Esta situación se explica porque durante el año 2005 el Programa fue puesto en marcha, a nivel central y en regiones, situación que aplazó la puesta en marcha de los cursos y de los flujos de pago respectivos. Por tanto, se debe tener especial atención tanto al incremento como al monto del gasto devengado durante el año 2007, ya que de repetirse una situación similar, puede ser el reflejo de una gestión presupuestaria deficiente en cuanto a la ejecución de sus componentes.

Cuadro N° II.4.1.2
Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2007)

AÑO	Gasto Devengado ⁷² de la institución responsable del Programa ⁷³	Otros Gastos ⁷⁴	Total Gasto del Programa
2005	2.345.883		2.345.883
2006	9.833.932		9.833.932
Variación 2005-2006	319%		319%

Fuente: Ley de Presupuestos; año 2005, 2006, y 2007. Sercom. Sigfe

La razón por la cual se observa una variación del gasto del Programa entre los años 2005 y 2006 del 319% puede deberse a lo explicado en el párrafo anterior.

El siguiente Cuadro muestra la distribución del gasto devengado del Programa en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (iv) otros, donde se aprecia que el gasto devengado en personal, bienes y servicios de consumo a nivel global pasa de 2.345 millones de pesos a 9.833 millones de pesos.

Cuadro N° II.4.1.3
Desglose del Gasto Devengado⁷⁵ en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2007)

	2003		2004		2005		2006		Variación 2005-2006
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal					254.323	11%	342.500	3%	35%
2. Bienes y Servicios de Consumo					168.370	7%	226.747	2%	35%
3. Inversión					1.923.190	82%	9.264.685	94%	382%
4. Otros (identificar)									
Total Gasto Devengado					2.345.883	100%	9.833.932	100%	319%

Fuente: Programa Foncap-MIPE, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

De acuerdo con la información entregada por el Programa, el aumento de 35% en cada uno de los puntos tratados en el Cuadro N° II.4.1.3 obedece a que la ejecución del año 2006 se vio incrementada

⁷² Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁷³ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

⁷⁴ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

⁷⁵ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

por lo que fue ejecución del 2005. Esto ocurrió por la partida tardía del Programa en el año 2005. Cabe agregar que el saldo de caja con el que se comenzó el año 2006 fue de \$5.482.497.000.-

En cuanto al gasto total del componente del Programa, que corresponde a la ejecución de cursos de capacitación para el sector de microempresarios y trabajadores independientes durante los años 2005 y 2006, se aprecia un desfase en la ejecución presupuestaria respecto del presupuesto asignado. Esto también se evidencia en el cuadro del gasto devengado, en donde el crecimiento de éste de un año a otro fue de \$7.341 millones de pesos, equivalente a un incremento del 383% entre 2005 y 2006. Cabe hacer notar que el Cuadro N° II.4.1.4, como el gasto por componente es un hecho económico, toma en cuenta las modificaciones a la asignación presupuestaria realizadas durante el periodo; esta fue la información entregada por la institución.

Cuadro N° II.4.1.4
Gasto Total⁷⁶ por Componente (Miles de \$ 2007)

	2003		2004		2005		2006		Variación 2003- 2006
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Componente					1.923.190		9.264.685		382%

Fuente: Sigfe, planillas Intranet

Si consideramos el gasto total devengado del componente, al sumar los gastos de cada año obtenemos un total de \$11.187.875 miles de pesos, lo cual no cuadra con la información proporcionada también por la misma institución, ya que dan cuenta de un gasto total devengado del Programa entre 2005 y 2006 de \$12.179.615, que resulta de la suma entre \$2.345.883 y \$9.833.932. Esta aparente inconsistencia en las cifras se explica por lo que ya se empezó a explicar en el párrafo anterior: la información de los cuadros N° II.4.1.1 y N° II.4.1.2 se refieren a la Ley de Presupuestos; es decir, que no están consignadas las modificaciones. Sin embargo, en el gasto del componente, al ser un hecho económico, su registro incorpora todas las modificaciones que en el periodo ocurrieron con la asignación presupuestaria. Se hace necesario entonces, contar con datos que procedan de una misma fuente para poder utilizarlos en la evaluación.

4.2 Eficiencia del Programa

A continuación, dado que se ha identificado los montos que están asignados como gastos del programa, pasaremos a realizar un análisis de la eficiencia en la asignación de estos recursos respecto a los objetivos cuantitativos logrados. Aunque se vuelve necesario seleccionar un programa de similares características que sirva de referencia en lo que respecta a presupuestos y gastos realizados a la hora de comparar los resultados obtenidos y así lograr una mejor apreciación respecto a cuán eficiente es la asignación de los recursos financieros de este programa. En primera instancia las cifras que se manejan deben pertenecer a una fuente homogénea para poder hacerlas comparables con otros resultados, lo cual aquí no se cumple.

4.2.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

En el siguiente cuadro se presenta el gasto promedio por curso destinado al componente de este Programa. Para calcularlo, se divide el total del gasto destinado a este componente (Cuadro N° II.4.1.4) por el número de cursos de capacitación ejecutados durante cada periodo. Eso sí, vale la pena recordar que los cursos cubren distintas áreas de capacitación, por lo que deben tener distintos niveles

⁷⁶ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros. No incluye información de gastos de administración.

de dificultad. Sin embargo, suponemos que el grado de dificultad del curso tiene una relación directa con el gasto realizado. Hacen falta datos para poder realizar un análisis más preciso al respecto. Además, sólo se presenta la cantidad de cursos ejecutados para el año 2006, no se hace posible realizar el análisis para el año 2005.

Cuadro N° II.4.2.1.1
Gasto Promedio por Unidad de Producto⁷⁷ (Miles de \$ 2007)

	2003	2004	2005	2006	Variación 2005-2006
Componente 1			No hay dato	8.659	

Fuente: Sigfe, planillas intranet.

La cantidad de cursos ejecutados para el año 2006 fue de 3.008 por todo el país, y el gasto destinado a este componente fue de aproximadamente \$9.264 millones. Dada la falta de certidumbre en la información, este análisis queda pendiente hasta no contar con mayor precisión de las cifras. Tampoco es posible hacer una comparación de la cifra obtenida en relación a otros años o periodos.

Realizando el mismo cuadro, pero ahora respecto al número de beneficiarios efectivos, tenemos:

Cuadro N° II.4.2.1.2
Gasto Promedio por Beneficiario Efectivo (Miles de \$ 2007)

	2003	2004	2005	2006	Variación 2005-2006
Componente 1			24,279	129,310	433%

Fuente: Sigfe, planillas intranet.

A continuación, pasamos a detallar como se desglosa el gasto destinado al componente, a la administración y el gasto total del Programa por el número de beneficiarios en los años 2005 y 2006. Para esto, dividimos cada gasto por el número de beneficiarios del Programa durante cada periodo.

Cuadro N° II.4.2.1.3
Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total Programa
por Beneficiario Efectivo (miles de \$ año 2007)

Año	Gasto Componentes Beneficiario ⁷⁸	Total por	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total Programa por Beneficiario ⁷⁹
2003				
2004				
2005	24,279		5,336	29,616
2006	129,310		7,945	137,255
Variación 2005-2006	436%		49,0%	364,0%

Fuente: Sigfe

⁷⁷ En muchos casos los programas no cuentan con información que permita distinguir entre gasto promedio por unidad de producto y gasto promedio por beneficiario, o sólo manejan uno de ellos; por ejemplo: los servicios de salud registran número de atenciones y no número de pacientes. No incluye información de gastos de administración. En el caso de esta tabla, la información que se registra es sólo acerca de los cursos, mas no de la cantidad de beneficiarios

⁷⁸ El gasto total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto de producción de los componentes del programa por el N° de beneficiarios efectivo. Hasta no contar con información más certera, no es posible obtener indicadores que no se contaminen por el desfase en la ejecución presupuestaria. Los gastos totales de producción de los componentes del programa están consignados en el ítem 2.4 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

⁷⁹ El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en el ítem 2.3 de la Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

Cabe recordar que el número de beneficiarios fue de 79.211 para 2005 y 71.647 para 2006. Los montos correspondientes a gastos para el componente fueron de \$1.923.190.- y de \$9.264.685.- para 2005 y 2006 respectivamente. Por último, el gasto total para cada periodo fue de \$2.345.883.- en 2005 y de \$9.833.932.- en 2006. (Si se observa cierta inconsistencia respecto de los valores entregados en la ficha de antecedentes presupuestarios entre el cuadro 4 y cuadro 7 de la misma, es porque en un cuadro se expresan las cifras de la Ley de Presupuestos y en el otro cuadro las de las modificaciones a la asignación presupuestaria a diciembre de cada año, según lo que nos ha informado la institución, por lo que las discordancias emanan de allí).

Como vemos, en todas las cifras analizadas, una parte del aumento es causa de la disminución de 3.801 participantes beneficiarios en el programa, ocurrido entre el año 2005 y 2006. Por otra parte, existe un aumento sustancial del gasto total por beneficiario de más de cuatro veces la cantidad del 2005. Esto obedece principalmente al aumento en similar proporción ocurrida en el gasto total del componente por beneficiario. La razón de tal aumento ya se ha comentado; corresponde a un desfase en la ejecución presupuestaria. Por otro lado, el aumento en el gasto de administración por beneficiario de un año a otro fue de un 49%.

Lo que uno debiera esperar es que la propia institución o los directivos del programa planteen una trayectoria respecto del gasto promedio por beneficiario. A continuación vemos tres estudios que plantean cifras para el gasto promedio por beneficiario:

Programa de capacitación y transferencia tecnológica pequeña minería artesanal
(Evaluación: Junio 2006):
Miles de \$ de 2006

	2002	2003	2004	2005
a) Costo Promedio por Beneficiario Efectivo	403	356	368	345
(Costo total del Programa / Número de beneficiarios efectivos)				

Miles de \$ de 2006

	2002	2003	2004	2005
a) Costo Promedio Capacitación por Beneficiario (Costo total del componente / Número de beneficiarios atendidos)	156	116	117	122
b) Costo Promedio por Curso (Costo total del componente / Número de cursos realizados)	3.899	2.754	3.023	2.829
c) Costo Promedio por Hora de Capacitación (Costo total del componente / Número de horas de capacitación)	---	4,6	4,7	5,1

(Este programa no contaba con un sistema de información para la gestión que le permitiera conocer el total de beneficiarios efectivos, sin que se produzcan duplicaciones, ya sea en un mismo componente como en distintos componentes. Por este motivo, para el análisis del costo total por beneficiario efectivo se utilizó una estimación del número de beneficiarios.)

Programa Fortalecimiento de la Gestión Municipal. Profim II. Profim Extensión (Junio 2005):
Costo Promedio por Unidad de Producto. (Miles de \$ 2005)

Componentes	COSTO COMPONENTE	NUMERO DE PROYECTOS	COSTO PROMEDIO POR PROYECTO
1. Fortalecimiento Instrumentos de Planificación	513.687	94	5.465
2. Capacitación funcionarios	359.311	156	2.303
3. Tecnologías, equipamiento y procesos	1.499.703	376	3.957
4. Participación ciudadana			

220.572 80 2.757			
5. Estudios	201.165	4	50.291

Costo Promedio Componente por Beneficiario (Miles de \$ 2005)

2004	COSTO COMPONENTE	BENEFICIARIOS	COSTO PROMEDIO POR BENEFICIARIO
2. Capacitación funcionarios	290.566	2.106	138,0

Programa Planes de Aprendizaje (Junio 2001)

El costo promedio por aprendiz, considerando el gasto público y privado, disminuyó, en el periodo 1998 a 2000, de \$1,2 millones a \$820 mil, todo en moneda del 2001.

Los datos son:

Promedios por aprendiz (pesos de 2001)

	1998	1999	2000
Gasto por aprendiz	1.224.176	868.718	820.317

Del análisis de estos tres programas, podemos desprender claramente, por lo menos en dos de los tres casos, una trayectoria del gasto promedio por beneficiario. En los casos del primer y último programa citados, el gasto promedio por beneficiario comienza siendo un monto elevado en comparación con el resto de los años. Sin embargo, este va fluctuando en los siguientes periodos en un nivel menor que el original, y acercándose a una cifra que se va afianzando a lo largo del tiempo. Es decir, después de un fuerte desembolso inicial, el indicador disminuye y fluctúa en torno a un valor menor que el monto inicial.

Dada la información que podemos rescatar de los programas citados, y buscando una aplicación al programa en estudio en este documento, podemos decir que la trayectoria que debe proponerse la institución es: un desembolso promedio por beneficiario elevado en los primeros periodos, para disminuir esta cifra en los siguientes años, y buscar un valor al cual debiese tender el indicador, independiente del número de beneficiarios que obtenga el programa en un periodo dado.

4.2.2 Gastos de Administración.

A continuación, se evalúa la participación de los gastos de administración sobre el gasto total del programa.

Cuadro N° 4.1.2.2.1
Gastos de Administración del Programa (Miles de \$ 2007)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del Programa	% (Gastos Adm / Gasto Total Programa)*100
2005	422.693	2.345.883	18%
2006	569.247	9.833.932	6%

Fuente: Sigfe, Sercom, Intranet.

Como se observa en el cuadro, existe una disminución neta importante en la participación de los gastos de administración en el total. Esto se debe principalmente al aumento de cuatro veces el gasto total del componente. De hecho, los gastos de administración *umentaron* en un 34,6% de un año a otro, lo cual refleja el hecho de que el rezago en la ejecución del presupuesto tiene costos asociados respecto de la eficiencia, la cual, al analizarla de forma acotada, presenta un deterioro de un año a otro. Entonces, dado el alto aumento de los gastos relacionados con el aumento de la ejecución presupuestaria, los

gastos de administración perdieron peso en la suma de los gastos totales, a pesar del aumento que estos experimentaron de un periodo a otro⁸⁰.

En virtud que estas cifras están distorsionadas, no es factible considerar esta proporción como función del gasto, por tanto se considerará en función de lo presupuestado, la cual da en torno al 9 y 10%. Esta cifra se considera razonable al comparar la proporción de los gastos en gestión de otros programas⁸¹. Por lo tanto, la proporción de acuerdo del gasto de administración respecto al total presentado se considera aceptable.

Por último, se debe agregar que no se aclara la forma en cómo se proyecta el presupuesto de un año para el siguiente, o si el incremento obedece a algún criterio de mayor cobertura o de mejoramiento de la calidad de los cursos, por tanto no se entiende la racionalidad para las variaciones que éste pueda experimentar anualmente. Esto genera una situación delicada, debido a que no existe un horizonte presupuestario intertemporal para la asignación de fondos al Programa, que debiese verse reflejado en una proyección de la población objetivo para los próximos años.

4.3 Economía

4.3.1 Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° II.4.3.1.1
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado (Miles de \$ 2007)

Año	Presupuesto Inicial del Programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ⁸² (b/a)*100
2005	4.365.600	2.345.883	53,7%
2006	5.172.481	9.833.932	190%

Fuente Sigfe, Sercom, Intranet.

Al revisar este cuadro, observamos que el total del gasto del programa para el año 2005 fue menor al presupuesto de este periodo en un 46,3%, pero que para el año 2006 el gasto fue superior en más de un 90%. El cuadro explicita el desfase ocurrido en el gasto devengado, el cual es cercano a la mitad del presupuesto inicial del Programa para el año 2005, pero lo duplica en el año 2006, es decir, se aprecia una sub-ejecución presupuestaria para el año 2005, y una sobre ejecución presupuestaria para el año 2006 aunque moderada. De acuerdo a la información entregada por el Programa, esto se explica por la tardía puesta en marcha del mismo en su primer año. Eso sí, cabe destacar que el aumento en el presupuesto inicial del programa de un año a otro fue de un 18,5%. Por lo tanto, en este aspecto el panel considera que el programa presenta un desempeño deficiente durante estos dos primeros años, aunque no es completamente identificable cuánto de este aspecto es atribuible al mal desempeño respecto a una baja eficiencia en el uso de los recursos o cuánto corresponde a la implementación del programa a mayor escala ocurrido durante el año 2006.

4.3.2 Aportes de Terceros

⁸⁰ Las cifras utilizadas en este cuadro para los Gastos de Administración están estimadas en base al presupuesto inicial y los gastos devengados son hechos en base al presupuesto final.

⁸¹ Por ejemplo, en el caso de todas las propuestas licitadas por Fosis en sus respectivos programas dicha tasa no puede exceder el 10%, en el caso de los fondos tecnológicos dicha proporción también se encuentra en torno a esa misma cifra (Chile-Innova)

⁸² Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

El Programa no cuenta con aportes pecuniarios de terceros, implementa directamente la oferta de cursos, utilizando para ello los mecanismos mencionados en los puntos anteriores. Sin embargo, el Programa cuenta con aportes no pecuniarios de otras instituciones a nivel regional, que contribuyen en la detección de la demanda por capacitación para el sector de microempresas.

El aporte no pecuniario considera destinar recursos humanos de otras instancias públicas para la realización de los comités o consejos regionales fundamentalmente.

4.3.3 Recuperación de Gastos

El Programa no cuenta con una política de recuperación de gastos. El Panel considera que este punto es de difícil aplicación para este tipo de programas, ya que apunta a sectores sociales con escasas posibilidades de desarrollo e inserción en mercados, donde la aplicación de tarifas puede desincentivar la utilización del mismo componente que el Programa oferta a los beneficiarios, y donde se asume que la selección de beneficiarios no permite la incorporación a personas que escapen a las características preestablecidas a la hora de recibir los cursos.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

Respecto a la sostenibilidad del Programa y a pesar que se posee un conjunto de información bastante acotado respecto de indicadores de calidad y antecedentes presupuestarios, basándose sólo en la información que maneja actualmente, el Panel puede llegar a la conclusión de que este Programa es sostenible en el tiempo bajo la administración actual. Por un lado, y aunque sólo se cuenta con información de dos periodos, se ha adquirido experiencia sobre el área de trabajo, procesos de gestión y procedimientos respecto a la realización y ejecución de los cursos.

Refirámonos ahora al proceso de adjudicación de las licitaciones por parte de los distintos OTEC. Podemos afirmar que éste se sustenta en un marco de competencia. Primero, las licitaciones se hacen a través de un portal de Internet que es conocido y asequible a la mayoría de los organismos; hablamos de Chilecompra. Luego, son los OTEC que presentan una mejor opción a la vista del SENCE los que finalmente se quedan con las licitaciones, realizando estos últimos los cursos de capacitación. Por lo tanto, los potenciales beneficiarios del programa saben que los OTEC que imparten los cursos poseen características preferibles a la vista del SENCE que otros organismos que podrían haberse hecho cargo de los cursos, lo cual da un respaldo en cuanto a la calidad de estos. Y aunque la misma institución ha mencionado que el primer año hubo problemas a la hora de la postulación electrónica, esta misma se ha encargado de aclarar que para el siguiente periodo estos problemas ya se habían solucionado. En la medida que estos inconvenientes no vuelvan a resurgir, se vaya simplificando el proceso y sea más y mejor conocido por cada una de las partes, este será aún más transparente, lo cual beneficia tanto al programa como a los potenciales beneficiarios. Por lo tanto, la forma en que los potenciales beneficiarios y los OTEC se informan del proceso, y se realizan las postulaciones se enmarcan dentro de un mecanismo moderno y práctico para ambos lados, permite que el programa sea cada vez más conocido, y pueda abarcar de mayor y mejor forma a la población objetivo.

Por otro lado, este programa busca llegar a gente de todas las regiones, y el SENCE, mediante las Direcciones Regionales, logra tener presencia en todas las regiones del país. Por otro lado, las licitaciones se hacen mediante un portal de Internet, por lo que no existen restricciones físicas a la hora de acceder a una de estas. Por último, el que exista una mayor presencia a nivel nacional, armoniza con el objetivo del programa de entregar capacidades y conocimientos a los micro y pequeños empresarios que presenten deficiencias de acuerdo a las necesidades por región.

Sobre la replicabilidad del programa, este puede ser empleado en otras instancias institucionales, como por ejemplo municipalidades. Sin embargo, no debe perderse de vista la población objetivo: se hace necesario contar con profesionales que conozcan a profundidad a este grupo de potenciales beneficiarios, además de contar con los recursos necesarios para la atención de todos quienes pudiesen acceder a los cursos.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

Los programas públicos de capacitación gratuita con fines de fomento productivo, dirigidos a las empresas más pequeñas, están inspirados en la idea que la rentabilidad social de la capacitación es mayor que la rentabilidad privada, debido a que, supuestamente, el mercado no generaría los incentivos adecuados, lo que inhibe o distorsiona la demanda privada de capacitación. En tal caso se justificaría una intervención correctora del Estado, que puede adoptar distintas formas, como difusión de información, regulación del mercado, otorgamiento de garantías del Estado, provisión directa de los servicios, e incentivos a la oferta o demanda de dichos servicios, o una combinación de diferentes instrumentos.

La brecha entre la valoración social y la valoración privada de la capacitación tiene que ver con las distintas percepciones (de la sociedad, la empresa y el trabajador) acerca del impacto de la capacitación en la productividad laboral, por una parte, y las ganancias de la empresa o el trabajador que se capacita, por otra. La valoración social refleja el impacto esperado en el bienestar general de los consumidores como resultado del aumento de la productividad laboral a nivel del mercado de trabajo, en tanto que la valoración privada se refiere a los retornos esperados por parte de la empresa o el trabajador que invierten en capacitación. Estas distintas percepciones tendrían su origen en fallas de mercado que, se presume, inhiben y distorsionan la demanda y la oferta privada de capacitación en las empresas más pequeñas, especialmente las de menores recursos. El segmento de micro y pequeñas empresas no escapa a estas condicionantes, y si se considera su importancia en la generación de empleo, la capacitación resulta ser un mecanismo que impacta sobre la rentabilidad social de la capacitación, concibiendo ésta como una oportunidad para mejorar la situación de los dueños y trabajadores de microempresas⁸³.

El Panel considera válida la hipótesis de las fallas de mercado que inhiben la inversión en capacitación en las empresas más pequeñas; principalmente las restricciones de acceso al crédito para capacitación, las externalidades (beneficios que no producen compensación para el causante) y falta de información. Sin embargo, la continuidad del programa amerita una revisión de parte del SENCE de algunos aspectos clave de su diseño, como los siguientes: (a) el límite de 45 UTM a la planilla de anual de remuneraciones imponibles de las empresas postulantes, en circunstancias que la población objetivo y/o potencial puede ser mayor; (b) el monto del subsidio: 26 UTM por empresa y 9 UTM por trabajador; (c) la diferencia de beneficios para las empresas más pequeñas, entre la franquicia tributaria (9 UTM y 7 UTM) y el FONCAP (26 UTM), (d) las limitaciones a la duración de los cursos (40 horas) y el costo por hora-participante (\$ 3.800, en marzo 2007), y (e) el riesgo de duplicidad de esfuerzos con la franquicia tributaria.

Asimismo, la continuidad del Programa debería estar condicionada a la implementación de mecanismos de control social (por ejemplo, encuestas de seguimiento a los beneficiarios) y monitoreo de sus logros según los indicadores de la Matriz del Marco Lógico.

El elemento central que según el Panel pone en juego la sostenibilidad del Programa es la no definición estratégica de la población objetivo, ya que esta definición implicará verificar si existe o no duplicidad respecto a la población que abarca este Programa con otros programas que posee el gobierno para ayudar a los pequeños empresarios. De existir duplicidad entonces, es válido plantearse la posibilidad de rediseñar los instrumentos de apoyo al sector de que dispone SENCE y, por tanto, diseñar un nuevo programa que consolide los que existen actualmente dirigidos a esta población objetivo.

⁸³ El número de personas ocupadas en establecimientos de 1 a 49 trabajadores llegaba a 3.528.000, según Encuesta CASEN 2003.

III. CONCLUSIONES

4. CONCLUSIONES REFERIDAS AL DISEÑO DEL PROGRAMA

El subsidio a la capacitación en las microempresas se fundamenta principalmente como un correctivo a su insuficiente inversión en capacitación, del punto de vista de la rentabilidad social, debido, presumiblemente, a fallas de mercado que inhiben y distorsionan dicha demanda, situándola por debajo del óptimo social.

Debe considerarse también que el hecho de buscar una mejor asignación de recursos hacia estos segmentos así como una mayor transparencia en la utilización de fondos, puede resultar en una condición necesaria pero no suficiente para justificar el origen del Programa actual. Esta justificación si bien permite comprender los límites impuestos al funcionamiento durante los primeros años, no implica que deban permanecer durante los próximos periodos a juicio del Panel.

El SENCE ha experimentado con diversos instrumentos de estímulo a la capacitación en las empresas más pequeñas; principalmente, la franquicia tributaria para la capacitación y el Programa FONCAP-MYPE de subsidio directo a las micro y pequeñas empresas, que fue discontinuado el año 2003. Ambos instrumentos tuvieron poco resultado en términos de cobertura, como se muestra en estadísticas del SENCE y algunos estudios realizados a los que se hace referencia en este Informe. En efecto, sólo el 3,7% de los trabajadores capacitados al amparo de la franquicia tributaria entre 1985-88 pertenecían a pequeñas empresas; sólo el 0,4% de las microempresas usaron la franquicia tributaria entre 1994-96 y sólo 1.803 pequeñas empresas accedieron al Programa FONCAP-MYPE el año 2003.

Esta situación, junto con el propósito de mejorar la asignación y la transparencia en la utilización de los recursos para el sector, motivó a lanzar el año 2005 el actual Programa FONCAP-Microempresarios y Trabajadores Independientes. No obstante, el diseño de este Programa adolece de algunos inconvenientes que se recomienda subsanar, como los siguientes: a) el tope legal de 45 UTM de la planilla de remuneraciones imponibles de las empresas postulantes al beneficio es demasiado restrictivo. En la práctica sólo es válido para empresas unipersonales o que trabajan con familiares no remunerados. Más aún, el monto señalado resulta inferior al Ingreso Mínimo Legal anual, si bien en el diseño inicial que, como se constató, no fue hecho sobre la base de estudios, en un proceso de aprendizaje institucional de trabajo con el sector pudiese haber sido pertinente, hoy en día pierde validez; b) el Programa ofrece un subsidio de 26 UTM a las microempresas, lo que parece un trato injusto hacia otras micro (y pequeñas) empresas que no cumplen el requisito de un máximo de 45 UTM de remuneraciones imponibles. En efecto, éstas sólo tienen la alternativa de la franquicia tributaria con un tope de 9 UTM por empresa; y, c) el subsidio bajo la forma de cursos gratuitos de capacitación, con un tope, no garantiza generar una demanda óptima de capacitación de parte de las empresas pequeñas, del punto de vista de la rentabilidad social, ya que el beneficio puede inducir una demanda excesiva de cursos, en algunos casos, o puede ser insuficiente, en otros.

Por otra parte, el examen de la información disponible permite concluir que no hay duplicidades entre el Programa y otros programas públicos de apoyo a la microempresa que tienen componentes de capacitación (por ejemplo, SERCOTEC, FOSIS e INDAP), ya que difieren en su población objetivo, en los productos ofrecidos y en los modos de entrega de la capacitación.

Asimismo, no existen antecedentes que permitan emitir un juicio objetivo sobre una eventual duplicidad de esfuerzos entre el Programa y la franquicia tributaria para la capacitación. Sin embargo, la no especificación de la población objetivo por parte del Programa hace que este elemento sea central para resolver esta hipótesis. El Panel considera que se trata de instrumentos distintos que para los usuarios no son substitutos perfectos; sin embargo, reconoce que este tema merece un estudio especial para determinar en qué medida existiría un eventual traslape de las poblaciones objetivo de ambos instrumentos, y, en caso de haberlo, cuál sería la solución más eficiente del problema.

5. CONCLUSIONES REFERIDAS A LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

El diseño organizacional del Programa ha sido realizado conforme a principios modernos que propician formas de gestión y operación eficientes: el Estado provee los beneficios (financia) y administra el Programa de manera descentralizada, el sector privado produce los servicios y el mercado regula la demanda y oferta de los servicios. Sin embargo, no se han implementado mecanismos de control social sobre la calidad y pertinencia de la capacitación (por ejemplo, mediante encuestas de seguimiento a los beneficiarios), ni criterios que apunten a la focalización de los beneficios en sectores donde el subsidio pudiera ser socialmente rentable. Esto último debería ser materia de un estudio especial

El Programa no tiene criterios de focalización adicionales a los que fija la ley: empresas que tengan una planilla de remuneraciones anuales imponibles inferior a 45 UTM, lo que resulta bastante restrictivo, como ya se señalara en el texto. El Programa no aplica ningún criterio para discriminar entre los beneficiarios postulantes (empresas y trabajadores); en este sentido, sería conveniente aplicar criterios para seleccionar al menos a los participantes, por ejemplo, según su nivel de escolaridad en relación a los requisitos del curso. En materia de asignación de responsabilidades, el Programa no hace seguimiento del logro de metas a nivel de unidades y funcionarios. Por otra parte, la coordinación con otras instituciones que manejan programas de apoyo a las pequeñas y microempresas es ocasional, y sería conveniente reforzar este aspecto en lo que se refiere a compartir información y aunar esfuerzos para realizar estudios de necesidades en los sectores objetivo.

6. CONCLUSIONES REFERENTES A LA EFICACIA DEL PROGRAMA

1) Conclusiones en el Ámbito de la Población Objetivo

Diversos son los aspectos vinculados a la población objetivo del Programa que el Panel estima relevante destacar:

- a) la unidad-foco del Programa, la microempresa, no ha sido objeto de definición ni conceptual ni operacionalmente por parte del Programa, si bien éste reconoce la necesidad de optar por alguna de las diferentes definiciones utilizadas por los organismos de Gobierno o por entidades internacionales;
- b) el Programa no ha conducido esfuerzos propios para aproximarse a la estimación del universo de unidades económicas que conformarían su población potencial. Ha optado por solicitar información cuantitativa a otra entidad del Estado (el Servicio de Impuestos Internos-S.I.I.).
- c) el S.I.I. ha proporcionado cifras a inicios del mes de junio 2007, las que indican la existencia, a diciembre 2005, de 54.762 microempresas que presentaban planillas de remuneraciones anuales iguales o inferiores a las 45 UTM. A fin de incluir a los familiares de los microempresarios entre la población objetivo del Programa, y bajo el supuesto razonable de que estas unidades económicas funcionan con el aporte laboral de hasta dos personas por unidad, el Panel ha calculado la población objetivo en términos de personas individualmente consideradas en una cantidad equivalente al doble de aquella que fue definida por el S.I.I. para las microempresas, vale decir, en 109.524 personas.
- d) los antecedentes proporcionados por el S.I.I. presentan la ventaja de prestar atención a 3 elementos claves que convergen en la definición legal de la población potencialmente beneficiaria del Programa. Estos elementos son: a) las unidades económica involucradas efectivamente se encuentran formalizadas; b) se trata de empresas que han tenido una planilla de remuneraciones; c) son empresas cuyas planillas anuales de remuneraciones son iguales o inferiores a las 45 UTM. Además, la información proporcionada por el S.I.I. viene desglosada por Regiones, lo que constituye una ventaja importante desde el punto de vista analítico.
- e) sin embargo, cabe señalar, también, ciertas limitaciones que presentan las estadísticas del S.I.I., a saber: i) incluyen empresas con planillas de remuneraciones anuales **iguales o**

inferiores a las 45 UTM, lo que no se ajusta cabalmente a los requerimientos de la estimación de la población potencial, ya que ésta está constituida por empresas cuyas planillas anuales de remuneraciones son **inferiores** a las 45 UTM; b) no entregan antecedentes sobre otras personas ocupadas en las microempresas, las que, de acuerdo con la normativa legal, también pueden ser beneficiarias del Programa, en particular, los asalariados y los familiares no remunerados; c) no permite acceder al conocimiento de determinadas características socio-demográficas asociadas al microempresario y a las otras personas eventualmente involucradas en las microempresas, tales como edad, sexo, nivel educacional y capacitaciones previas; d) estas cifras tampoco proporcionan información acerca del sector productivo en el que se desenvuelven las unidades económicas involucradas.

- f) al no tener cuantificada su población potencial aplicando un conjunto de criterios que serían necesarios (tales como número de ocupados y categoría ocupacional de éstos por microempresa), el Programa no ha podido tener una caracterización de índole socio-ocupacional ni económica de las unidades económicas. Así, rasgos importantes de las microempresas, como son la rama de actividad económica en que se desenvuelven, el número de ocupados, su capacidad de sobrevivencia, su antigüedad, su grado de modernización tecnológica, entre otros, no pueden ser medidos. Similar situación prevalece en relación con eventuales intentos de medición de algunas características importantes de conocer que atañen a los/as beneficiarios/as individualmente considerados (edad, sexo, nivel de escolaridad, formación laboral, nivel de ingresos, entre otras);
- g) en la práctica, el límite establecido por la normativa legal para determinar quiénes pueden acceder al Programa (microempresas con planillas anuales de remuneraciones impositivas inferiores a 45 UTM), representa un elemento restrictivo que complica el funcionamiento del Programa. El Panel ha calculado que el costo anual para una empresa que hubiese contratado a un trabajador ganando el sueldo mínimo alcanzaba a 49 UTM en el año 2005 y a 48,9 UTM en el 2006. Ello significa que, en la práctica, ninguna empresa que haya tenido a un trabajador ganando el sueldo mínimo durante los 12 meses del año hubiese podido postular al Programa. De hecho, el Programa ha debido “flexibilizar” sus criterios de selección de eventuales participantes, permitiendo con ello que beneficiarios individualmente considerados y empresas que presentan un perfil económico u ocupacional diferente al esperado por el Programa pudiesen acceder a él.

2) Pertinencia de la Demanda Territorial Levantada

La idea de que se ausculte la demanda a través de los organismos que integran los Consejos Regionales de Capacitación parece acertada, se debe reconocer que existe un esfuerzo que implica tiempo y dedicación por parte de diferentes instituciones que participan en esta instancia. Por tanto, la identificación cualitativa de la demanda que se refleja en los temas levantados, es parte de un esfuerzo y coordinación interinstitucional.

Respecto del año 2006, único año para el cual el Panel obtuvo información, puede señalarse que en la identificación de la demanda en términos cualitativos, y considerando una aproximación a esta a través de los temas o cursos prospectados, el Programa tuvo un buen comportamiento desde el momento en que fue definido un conjunto de 3.617 temas vinculados a materias técnicas, como respuesta a las demandas territoriales provenientes de todo el país. Las temáticas en cuestión son clasificadas por el Programa en 11 agrupaciones que representan a los distintos sectores de actividad económica.

En relación con la pertinencia de la demanda levantada, es preciso destacar lo siguiente:

- c) la “parrilla” de 3.617 temas identificados que abordaban materias especializadas vinculadas a algún rubro de actividad económica se vio complementada por un conjunto de 84 temas transversales cuyos contenidos eran aplicables a la totalidad de los ámbitos económico-productivos. Cada una de las Regiones del país pudo tener acceso a estos 84 temas. La revisión de la “parrilla” de temas específicos que interpretarían la demanda de cada Región,

así como del conjunto de temas transversales, ha permitido al Panel formarse una idea, en general positiva, en relación con la pertinencia de la demanda así levantada, por cuanto ella respondería a las necesidades y condiciones de producción específicas de cada Región.

- d) Ello no obstante, cabe resaltar, también, que el análisis de la demanda territorial por rubro de actividad económica arrojó como resultado que el sector silvo agropecuario se encontraba sobre-representado en 11 Regiones del país, en tanto que en un número similar de Regiones ocurría lo propio con el sector pesquero. Por su parte, el sector turismo y transporte estuvo sobre-cubierto en 10 Regiones del país. Por el contrario, en 4 Regiones se encontró sub-representado el sector comercio, mientras en 3 Regiones se detectó similar situación que afectó al sector de la construcción.

3) Capacidad de Respuesta a la Demanda Territorial Levantada

En lo que dice relación con la capacidad de proporcionar atención efectiva a la demanda levantada, el Panel pudo constatar que:

a) El 34,6% del total de organismos capacitadores que, conforme a funcionarios del Programa, pueden considerarse como “parte regular” del Registro Nacional de OTEC que administra SENCE (unos 2.200 OTEC), presentó en el año 2006 propuestas al Programa. Esta cifra es considerada aceptable por el Panel, por cuanto asegura “capacidad instalada” y recursos humanos y técnicos suficientes para el funcionamiento del Programa.

b) Un 16,5% de los OTEC que en el llamado a licitación del año 2006 resultaron con propuestas preseleccionadas no participaron finalmente en la impartición de los cursos. Ello se explica por el hecho de que el proceso de preasignación no significa, en términos de disponibilidad de fondos, que todos los cursos preadjudicados puedan ser finalmente financiados. Además, esta situación podría estar señalando la existencia de dificultades en el proceso de reclutamiento de eventuales participantes con que se enfrentan algunos OTEC para llenar los cupos disponibles y/o para realizar los cursos bajo condiciones de rentabilidad que les sean atractivas.

c) Relacionado con lo señalado en el punto b), sólo el 53,1% de los cursos preseleccionados fue finalmente ejecutado. A pesar de que el conjunto de cursos preseleccionados es el que, en definitiva, representa más fielmente la estructura de la demanda por acciones de capacitación en el nivel regional, el hecho de que, por un lado, los fondos que puede asignar el Programa no son susceptibles de financiar la totalidad de ellos y de que, por otro lado, no todos los OTEC que resultan con cursos preasignados o preseleccionados finalmente ejecutan todos ellos, determina la existencia de una porción de la demanda que permanece insatisfecha porque quedan fuera de la oferta programática. Este *modus operandi* de los actores involucrados en el Programa redundará, en definitiva, en una distorsión de la demanda por capacitación, o, al menos, en una falta de respuesta cabal a dicha demanda. En otras palabras, la demanda no es la que necesariamente lidera los procesos de ejecución de los cursos, puesto que es la posibilidad de llenar los cupos disponibles y luego de financiar tales cursos lo que determina, en definitiva, que éstos se impartan o no.

Al efectuar la comparación entre la distribución regional de los cursos **efectivamente realizados** y la correspondiente distribución que presenta la población objetivo, el Panel pudo concluir que las distintas Regiones se encontraban adecuadamente representadas en la oferta de cursos, aunque, tal vez, con la sola excepción de la Región del Maule, la cual, concentrando sólo el 9,6% de la población objetivo dio cuenta del 13,3% del total de cursos preseleccionados.

4) Beneficiarios Efectivos

Si se lo compara con la población objetivo, puede señalarse que el Programa contó con una importante cantidad de beneficiarios efectivos, tanto en el año 2005 (79.211 personas individualmente consideradas), como en el año 2006 (71.647). El número de **microempresas** beneficiadas en el año 2006, en tanto, alcanzó a 34.296.

El número de personas beneficiarias sufrió una merma de 9,5% en el período 2005-2006. Esta disminución no ha podido ser explicada por el Panel en tanto que el Programa tampoco ha podido dar explicaciones a este respecto.

A raíz de que en los dos primeros años de funcionamiento del Programa se “flexibilizaron” los criterios aplicados para el ingreso, una proporción de los beneficiarios efectivos, cuya magnitud el Panel desconoce por falta de antecedentes, no respondía a las características socio-laborales que definen a la población objetivo del Programa.

Al comparar las personas y las microempresas que fueron beneficiadas por el Programa en los años 2005 (personas) y 2006 (personas y microempresas) con la distribución territorial que presentaba la población objetivo, puede señalarse que la atención prestada a las distintas Regiones del país respondía a la envergadura de la población objetivo existente en cada Región.

Para el año 2006, el Programa se propuso atender a 55.339 participantes y atendió a 71.647. Con ello habría alcanzado un nivel de logro en cuanto a atención de beneficiarios de un 129%.

En lo que dice relación con la distribución por género de los beneficiarios efectivos, el hecho de no haber podido contar con los antecedentes requeridos ha impedido al Panel extraer conclusiones a este respecto.

5) Cobertura

Para el año 2006, el Panel ha calculado una cobertura a nivel nacional de 62,6%, en términos de microempresas beneficiadas. En general, en todas las Regiones del país, a excepción de las Regiones de Magallanes (28,6%) y de Tarapacá (34,7%), el Programa registró coberturas muy altas en este ámbito. Las 3 Regiones en las cuales el Programa alcanzó mayor cobertura fueron la Quinta de Valparaíso (con un 79,9%), la Tercera de Atacama (79,1%) y la Región del Maule (77,1%).

Si se parte del supuesto de que en el año 2005 un número similar de empresas fue capacitado por el Programa y considerando que se trata de un colectivo muy restringido de unidades económicas (microempresas formalizadas, pero, a la vez, con planillas de remuneraciones anuales inferiores a las 45 UTM), podría asumirse una cobertura superior al 62,6%. En todo caso, el hecho de no disponer de cifras sobre empresas beneficiarias en el año 2005 y el no poder identificar las empresas que resultaron beneficiarias del Programa durante cada uno de los dos años bajo evaluación (y, por ende, el no poder establecer si hubo o no duplicidad de empresas beneficiarias y la cuantía de ésta), impide establecer con precisión la cobertura efectiva del mismo. Por ello, el Panel estima que estas cifras deben ser tomadas con precaución.

En términos de personas beneficiadas, la cobertura a nivel nacional fue superior a la registrada entre las microempresas: 72,4%. El patrón de cobertura entre las Regiones presentó en este caso una disparidad mayor que en el caso de las microempresas. Es así, por ejemplo, como mientras la Región de Atacama presentó una cobertura de 108,5%⁸⁴, en la Región de Aysén este indicador alcanzó un valor de sólo 24,5%. Esta última Región, junto con la de Magallanes fueron las que experimentaron la menor cobertura. La cobertura en la Región de Magallanes fue de 38,8%.

Si bien los niveles de cobertura a nivel de personas son considerados elevados por el Panel, éste sugiere guardar ciertas reservas por cuanto, para obtener valores más fidedignos, sería preciso descartar aquellos casos que, sin presentar las condiciones exigidas para formar parte de la

⁸⁴ Este valor puede estar señalando la incorporación al Programa de participantes que no cumplían con las condiciones de la población objetivo y/o, también, que una proporción importante de los beneficiarios participaron más de una vez en las acciones de capacitación ofrecidas por éste.

población objetivo, fueron aceptados como participantes por el Programa. También habría que descontar aquellos casos (cuya proporción el Panel, al igual que en el caso anterior, desconoce) que corresponden a personas que participaron en un mismo año en más de una acción de capacitación, así como aquellas personas que, si bien participaron en el Programa, finalmente no asistieron a la totalidad o a lo menos al 75% de las clases.

6) Calidad Técnica de las Acciones de Capacitación

En lo que concierne a la calidad técnica de las acciones de capacitación, el Programa no dispone de estudios evaluativos que permitan establecer ciertos rasgos que son importantes de medir en todo proceso de capacitación, como son, la pertinencia de las metodologías de enseñanza-aprendizaje aplicadas por los OTEC y la relevancia que para la actividad económico-productiva de los usuarios revisten los contenidos impartidos. Tampoco el Programa dispone de un sistema de monitoreo y seguimiento de la aplicación de los conocimientos adquiridos por parte de los egresados ni de los eventuales impactos alcanzados gracias a estos conocimientos.

El Programa tiene definidos 5 indicadores de calidad, los cuales aluden a la duración de los cursos, a la satisfacción de los egresados, a la proporción de cursos supervisados y al factor oportunidad en la producción del Componente. Mientras el Programa ha calculado los 2 indicadores que miden la oportunidad en la producción del Componente, éstos no han sido validados ni cuantificados por el Panel debido a la falta de los antecedentes requeridos. Por otro lado, los restantes 3 indicadores no han sido cuantificados ni por el Programa ni por el Panel por las mismas razones señaladas anteriormente.

Por otro lado, el Programa reconoce que, en los años de evaluación que comprende el presente Informe, se ha constatado la existencia de una demora excesiva entre el momento de la preasignación o preselección de los cursos y el momento de la adjudicación formal. Respecto de este inconveniente, el Programa está implementado cambios en los procedimientos que propenderían a superarlo. Esta demora redundante, sin duda, en desmotivación de los OTEC por participar en el Programa y puede también incidir negativamente en la producción del Componente al provocar la deserción de los potenciales participantes.

Cabe señalar que, determinados resguardos que la normativa legal y el SENCE contemplan para garantizar la idoneidad de los OTEC que prestan servicios al Estado, se constituyen en elementos que garantizan estándares mínimos de calidad en la producción del Componente. Se trata de los siguientes factores: i) en primer lugar, los OTEC deben contar con la certificación bajo la Norma NCH 2728, establecida como Norma Oficial de la República por la Resolución Exenta N° 155 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicada en el Diario Oficial el 19 de mayo de 2003. Esta norma establece los requisitos que deben cumplir los OTEC para certificar su Sistema de Gestión de Calidad en materia de ofertas de capacitación; b) en segundo lugar, los procesos de presentación de propuestas, adjudicación y firma de contratos se desenvuelven de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Compras Públicas, lo cual garantiza que los oferentes y sus respectivas propuestas se ciñan al cumplimiento de ciertos estándares de calidad; c) en tercer lugar, el Programa analiza y evalúa las propuestas presentadas por los OTEC siguiendo las indicaciones establecidas en el documento "Manual de Evaluación FONCAP Microempresas 2005", el cual entrega pautas objetivas y exigentes para la evaluación de las propuestas.

El Panel considera como deficiencia grave el hecho de que el Programa no cuente con indicadores de calidad cuantificados y debidamente validados.

En relación con la pregunta sobre si el grado en que la producción del Componente resulta suficiente o insuficiente para el cumplimiento del Propósito, puede señalarse que ella es suficiente, pero que también presenta falencias que menoscaban los efectos positivos que esta producción pudiese acarrear. Estas falencias pueden resumirse como sigue:

a) el coeficiente número de cursos ejecutados/número de cursos preseleccionados no proyecta un panorama muy favorable en lo que dice relación con la satisfacción de la demanda por capacitación, al arrojar un resultado de 53,1%. Este porcentaje es considerado bajo por el Panel y compromete la adecuada atención de la demanda por capacitación levantada en cada una de las Regiones del país.

b) el no haber podido contar con indicadores de calidad cuantificados, referidos, por ejemplo, a la duración de los cursos, a la satisfacción de los egresados, a la proporción de cursos supervisados y al factor oportunidad en la producción del Componente, impide conocer aspectos claves relacionados con la eficacia del Programa.

c) el no haber podido contar con información sistematizada en torno al comportamiento en el año 2005 de ciertos parámetros considerados relevantes para evaluar la eficacia del Programa, tales como el número de OTEC participantes, el número de OTEC con cursos preseleccionados, el número de OTEC que ejecutaron cursos, el número de cursos efectivamente realizados, el número y naturaleza de los temas levantados como demanda al nivel regional, entre otros, restringe las conclusiones positivas que el Panel podría plantear respecto del desempeño del Programa en la producción del Componente.

7) Conclusiones sobre el Nivel de Logro del Objetivo a Nivel de Propósito

El Panel carece de antecedentes que le permitan determinar si los egresados del Programa efectivamente han adquirido los conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral.

Ninguno de los 4 indicadores de eficacia a nivel de Propósito contenidos en el documento del Programa Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2003-2006) ha sido cuantificado por el Programa.

Estos indicadores son:

i) Eficacia/Producto

Porcentaje de beneficiarios atendidos por el Programa en relación a la población objetivo del programa, por Regiones.

ii) Eficacia/Producto

Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa por Regiones.

iii) Eficacia/Resultado Intermedio

Porcentaje de beneficiarios egresados, respecto al total de beneficiarios.

iv) Eficacia/Resultado Intermedio

Porcentaje de beneficiarios egresados aplicando contenidos aprendidos, respecto al total de beneficiarios egresados.

8) Conclusiones sobre el Nivel de Logro del Objetivo a Nivel de Fin

El Programa no ha efectuado seguimiento ni a beneficiarios individualmente considerados ni a unidades económicas. Además, ninguno de los 5 indicadores de eficacia definidos por el Programa a nivel de Fin, ha sido cuantificado. Dado que los resultados de los indicadores a nivel de Fin no son 100% atribuibles al Programa, el análisis de este tipo de indicadores queda fuera del alcance de evaluaciones como la presente, que utilizan la metodología de marco lógico. En este sentido, no resulta posible determinar la medida en que el desempeño del Programa se encuentra efectivamente contribuyendo al logro del objetivo a nivel de Fin. Sin embargo, en opinión del Panel, la medición de aspectos vinculados con los eventuales efectos que la producción del Componente ejerce sobre la productividad, sobre el nivel de ingreso de los trabajadores y sobre los niveles de

ganancia de las microempresas beneficiarias, entre otros aspectos, medición que correspondería a un estudio de evaluación de impacto, son claves para poder establecer dicha relación.

9) Conclusiones Respecto de la Validación de los Indicadores

Entre un total de 26 indicadores que forman parte de la Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2003-2006) propuesta por el Programa, 4 han sido refutados por el Panel: uno de ellos porque se repite (a nivel de Propósito y a nivel de Componente) y los restantes 3 porque corresponden a un mismo indicador que fue considerado no válido por el Panel y que también se repite, esta vez 3 veces (en los 3 niveles de objetivo).

De los 22 restantes, constan 18 que son de eficacia y 4 de eficiencia y economía.

Del total de 18 indicadores de eficacia puede señalarse que:

- f) 5 corresponden al Nivel de Fin, los cuales, según se ha señalado anteriormente, no han sido cuantificados;
- g) 4 se vinculan al Propósito y tampoco han sido cuantificados;
- h) 9 corresponden al nivel del Componente, de los cuales 5 han sido cuantificados y 4 no cuantificados;
- i) De los 5 indicadores de eficacia a nivel de Componente que han sido cuantificados, uno solo ha sido medido para los años 2005 y 2006. El resto sólo ha sido medido respecto del año 2006. El indicador que ha sido medido por el Programa para ambos años es: Eficacia/Producto: "Porcentaje de cursos ejecutados respecto del total de cursos adjudicados". Su cuantificación ha arrojado como resultados un 99% para el año 2005 y un 93% para el año 2006. Aparte de considerar el Panel que este indicador arroja escasa información porque los cursos adjudicados tienen altas probabilidades de ser ejecutados - los mayores obstáculos para la producción del Componente se asocian a la necesidad que tienen los cursos **preseleccionados** de completar los cupos esperados -, estos valores no han podido ser validados por el Panel por carecer de los antecedentes necesarios;
- j) En relación con los otros 4 indicadores de eficacia cuantificados por el Programa, su situación es la siguiente:
 - i) Eficacia/Producto: "Variación anual porcentual del número de cursos ejecutados". Mientras el Programa le adjudica un valor de -82%, el Panel ha cuestionado la forma de cálculo propuesta por el Programa. El Panel no valida este indicador como tampoco ha podido cuantificarlo por falta de información;
 - ii) Eficacia/Proceso: "Porcentaje de OTEC que ejecutan respecto del total de OTEC que postulan cursos". El valor entregado por el Programa es 83%. Este valor ha sido recalculado por el Panel, pero sobre la base de un denominador distinto, obteniendo un resultado de 83,5%. En efecto, en lugar del denominador "Nº de OTEC proponentes" el Panel ha propuesto que sea utilizado el de "Nº de OTEC con cursos preseleccionados". Es así como la validación de este indicador queda sujeta a la previa aprobación por parte del Programa de la sustitución del denominador en cuestión;
 - iii) Calidad/Producto: "Tiempo promedio entre la adjudicación y la ejecución". Valor entregado por el Programa: 10 días. Debido a que ha rechazado la forma de cálculo utilizada por el Programa para su medición por considerarla incorrecta, el Panel no ha validado este indicador;
 - iv) Calidad/Proceso: "Tiempo promedio entre la preselección (o preasignación) y la adjudicación". El valor entregado por el Programa es de 125 días. Al igual que en el caso anterior, el Panel ha rechazado la forma de cálculo de este indicador, y, por ende, ha determinado no validarlo.

En resumen, del total de 5 indicadores de eficacia (todos al nivel de Componente) cuantificados por el Programa, 3 no han sido validados por el Panel por considerar éste que la fórmula de cálculo utilizada por el Programa no ha sido la correcta. El cuarto indicador tampoco fue validado por no disponer el Panel de la información requerida para corroborar el valor proporcionado por el Programa. El valor del quinto indicador puede ser validado en la medida en que el Programa se avenga a cambiar el denominador según lo propuesto por el Panel.

También el Panel ha propuesto la inclusión de 9 nuevos indicadores de eficacia (aún no cuantificados), que se agregarían a los 18 incorporados en el documento Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2003-2006).

De esta manera, en la Matriz de Marco Lógico propuesta por el Panel estarían incluidos 27 indicadores de eficacia, a los que cabe sumar los otros 4 que corresponderían a la medición de eficiencia (3) y de economía (1).

Los nuevos indicadores de eficacia se distribuyen como sigue: 3 de ellos se ubican al nivel de Fin, 3 al nivel de Propósito y 3 al nivel de Componente (ver Matriz de Marco Lógico Propuesta por el Panel).

Nuevos indicadores a Nivel de Fin:

i) Eficacia / Resultado final

Tasa de variación anual de los ingresos promedio de las personas egresadas del Programa (análisis nacional, regional y según género).

ii) Eficacia / Resultado final

Variación de la razón valor agregado / ingresos de las microempresas beneficiarias (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica).

iii) Eficacia / Resultado final

Porcentaje de egresados del Programa que declara haber mejorado la estabilidad de su microempresa (análisis nacional, regional, por rama de actividad económica y según género).

Nuevos indicadores a Nivel de Propósito:

iv) Eficacia / Producto

Porcentaje de empresas beneficiarias egresadas, respecto del total de empresas participantes (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica).

v) Eficacia / Resultado Intermedio

Porcentaje de beneficiarios egresados que declaran haber adquirido conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral (análisis nacional, regional y según género).

vi) Eficacia / Producto

Porcentaje de microempresas egresadas respecto del total de microempresas que conforman la población objetivo (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica).

Nuevos indicadores a Nivel de Componente:

vii) Eficacia / Producto

Porcentaje de cursos ejecutados, respecto del total de cursos preseleccionados (análisis nacional y regional).

viii) Eficacia/Resultado Intermedio
Variación anual porcentual del número de personas participantes según sexo.

ix) Eficacia/Resultado Intermedio
Variación anual porcentual del número de microempresas participantes por Región.

Por otro lado, el Panel propone que un indicador de Eficacia/Resultado Intermedio que en la Medición de Indicadores Matriz de Marco Lógico (Período 2003-2006) estaba incorporado al nivel de Componente, sea re-ubicado a nivel de Propósito. El indicador en cuestión es: "Variación anual porcentual del número de beneficiarios que desertan respecto del total de inscritos (cursos transversales y técnicos) (análisis nacional, regional y según género)".

Además, el Panel ha propuesto modificar el enunciado así como la forma de cálculo de algunos indicadores. Tales modificaciones pueden constatarse en la Matriz de Marco Lógico Propuesta por el Panel.

Por último, y en relación a las cifras entregadas para realizar el análisis financiero por parte de la institución, dados los problemas con el manejo de los cifras que se han registrado, los indicadores de eficiencia u otros resultados que podrían resultar guiadores en cuanto a la eficiencia del Programa, como, por ejemplo, el costo promedio por beneficiario efectivo, pierden validez si se quieren utilizar en análisis evaluativos.

4. CONCLUSIONES EN TORNO A RECURSOS FINANCIEROS Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

En cuanto a la administración de los recursos financieros y la economía del Programa surgen serios cuestionamientos al funcionamiento del mismo. Dichos cuestionamientos se plantean conociendo que el Programa se encuentra en su etapa de inicio, y, por tanto, presenta una oportunidad inmejorable para resolver este tipo de problemas, los que a continuación se detallan:

- Gastos Administrativos. Si bien se reconoce que se hizo un esfuerzo por parte de la institución para proporcionar información sobre los gastos del Programa, los datos no son del todo precisos. Muchos de los datos entregados originalmente no se presentaron de acuerdo a una base homogénea (algunos se basan en la Ley de Presupuesto inicial, y otra toma en cuenta las modificaciones a ésta durante el período), lo que distorsiona el análisis de los indicadores.
- Otro elemento que podría significar deficiencias en el manejo de información es que, dado lo planteado por la institución y lo analizado en este documento, no se observó en ningún punto la posibilidad de determinar los cursos que efectivamente se han cancelado y a qué resolución están asociados.
- No se aclara la forma como se proyecta el presupuesto de un año para el siguiente, o si el incremento obedece a algún criterio establecido. Esto genera una situación delicada debido a que no existe un horizonte presupuestario intertemporal para la asignación de fondos al Programa.
- En cuanto al tema puntual de la eficiencia del gasto, se aprecia que el desfase en la ejecución presupuestaria provocó un deterioro en los indicadores y al no poder contar con información respecto de la proporción de gasto devengado en relación al presupuesto 2007, es plausible sostener la hipótesis que el Programa también podría presentar un rezago en la ejecución para este año. Esto pudiera señalar que existen problemas en el ámbito de la gestión presupuestaria, aunque aún el Panel no cuenta con

indicadores de eficiencia que le permitan hacer una aseveración del todo confiable al respecto.

- Finalmente, en el caso de los indicadores respecto de la economía del Programa, se aprecia una sub-ejecución presupuestaria en el año 2005 y una sobre-ejecución presupuestaria durante el 2006, que presiona el funcionamiento del Programa, así como la operatoria del mismo. Lo cual, a juicio del Panel, no hace más que reflejar las ineficiencias y los posibles efectos colaterales, como una mala administración del Programa o una asignación deficiente de recursos para cada Región, por ejemplo, que tiene que desfasarse en la ejecución presupuestaria, y dado que no hay antecedentes para decir que esta situación no vaya a ocurrir durante el año 2007, el costo alternativo es creciente.

IV. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES REFERIDAS AL DISEÑO

a) Duplicidad de subsidios: Programa FONCAP y Franquicia Tributaria

Se recomienda realizar un análisis de la demanda de subsidios para la capacitación por parte de las empresas más pequeñas, que permita averiguar en qué medida los instrumentos del FONCAP y la franquicia tributaria se encuentran traslapados, y si son, además, sustituibles a juicio de los usuarios potenciales. El análisis recomendado debería enfocarse en determinar las ventajas y desventajas relativas de ambos instrumentos para los usuarios, analizar la disposición de los usuarios potenciales a usar uno u otro instrumento y a estimar el efecto que tendría eliminar uno de ellos sobre la demanda agregada de subsidios para la capacitación en el sector de las empresas más pequeñas. Para este análisis se recomienda adoptar el concepto de microempresa que, por ejemplo, utiliza el Servicio de Impuestos Internos (empresas con ventas anuales hasta UF 2.400), cruzado con un tope en cuanto al número de empleados (por ejemplo, 9 empleados). En caso de probarse que existe traslape de los instrumentos, debería evaluarse, en términos de costo-beneficio, cuál de los dos instrumentos es más conveniente. O, incluso, analizar la factibilidad de un nuevo instrumento que reemplace los existentes.

Si del análisis recomendado en el párrafo anterior se concluyese que no existe duplicidad entre el Programa FONCAP y la franquicia tributaria en el ámbito de las empresas pequeñas, se recomienda, entonces, analizar el límite legal de 45 UTM (\$1.450.000) para la planilla de remuneraciones anuales imponibles de las empresas que postulen al Programa, por ser excesivamente restrictivo ya que, en la práctica, actualmente ni siquiera las microempresas con un empleado contratado podrían postular al Programa, dado que el Ingreso Mínimo Legal anual es superior a esa cifra (\$1.620.000). Esta recomendación, de llevarse a la práctica, implicaría una reforma de la ley 19.967. El Panel considera que dada la situación que enfrenta el sector de microempresas en Chile, la vulnerabilidad de las microempresas no está necesariamente asociada a que sean unipersonales. Por tal motivo, es importante ampliar el tamaño de las empresas consideradas en este instrumento.

b) Análisis del problema que justifica el Programa

Se recomienda realizar un estudio, sobre la base de una encuesta dirigida a pequeñas y microempresas, que tenga por objetivos: 1) analizar las carencias objetivas de capacitación de los trabajadores mediante el análisis de la discrepancia entre sus competencias efectivas y las competencias deseadas; 2) medir la brecha entre las necesidades de capacitación y la demanda efectiva por capacitación por parte de las empresas; 3) identificar y medir el efecto de los factores que explican la brecha entre las necesidades de capacitación y la demanda por capacitación de las empresas, factores que pueden actuar por el lado de la demanda (por ejemplo, incertidumbre de las empresas respecto a los retornos esperados de su inversión en capacitación), y factores que afectan el costo de la capacitación, incluidos el costo directo de los cursos, el costo del crédito para inversiones en capacitación, los costos indirectos que asumen los participantes (por ejemplo, transporte, libros, cuadernos, fotocopias, etc.) y el costo de oportunidad del tiempo que los participantes distraen del trabajo. Las conclusiones de un estudio como el que se recomienda darían un respaldo cuantitativo objetivo a la hipótesis de las fallas de mercado y constituirían un insumo importante para apreciar la magnitud de los problemas e identificar la población objetivo del Programa, así como para orientar los esfuerzos del SENCE en la revisión de su diseño y operación, particularmente, en lo relativo al monto y tipo de subsidio adecuado, ya sea un subsidio total acotado (como el actual), un subsidio total abierto o un subsidio de costo compartido.

c) Otras Recomendaciones de Diseño

1. El Panel recomienda que el enunciado original del Propósito: "Microempresarios, trabajadores de microempresas adquieren y aplican conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral, en relación con el foco de desarrollo de sus empresas y con el proyecto de

desarrollo regional en donde ejerzan sus actividades”, sea reemplazado por el siguiente: “Microempresarios y trabajadores de microempresas adquieren y aplican conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral”. Ello, en razón de la dificultad existente para operacionalizar el concepto de “proyecto de desarrollo regional”.

2. El Panel recomienda que el Programa asuma como tarea prioritaria la cuantificación, al menos cada 2 años, de su población objetivo. A estos efectos, el Panel sugiere sea sondeada la alternativa que ofrece el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de trabajar con el nuevo Directorio Central de Empresas y Establecimientos. Si esta alternativa resultara inviable, el Panel sugiere incorporar en la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (o, en su defecto, en la antigua ENE), un módulo especial que permita detectar el número de microempresas formales existentes en el país, las remuneraciones que éstas pagan y el número de ocupados, entre otros aspectos de la microempresa⁸⁵.
3. Para los efectos de lograr cierta comparatividad de la “parrilla” de temas levantados por el Programa a nivel regional con las características de los mercados de trabajo de las Regiones, el Panel recomienda que, en el proceso de clasificación de tales temáticas, el Programa utilice una nomenclatura por rama de actividad económica asimilable a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU, en particular, la versión N° 4, Rev.2, u otra versión de la CIIU que el INE se proponga a futuro adoptar.

RECOMENDACIONES REFERIDAS A LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

a) Para asegurar la calidad y pertinencia de los cursos se recomienda llevar a cabo las siguientes acciones:

- i) Certificación ex-ante de la calidad de los cursos: acreditar que los instrumentos metodológicos usados por SENCE para evaluar ex ante los cursos son los adecuados (cumplir con ciertos estándares).
- ii) Certificación ex-post de la calidad de los cursos: contar con un plan de acción que dé continuidad al diseño de un sistema de certificación de competencias laborales.
- iii) Incorporar dentro del proceso orientaciones técnicas hacia los OTEC en relación con los contenidos requeridos para el cumplimiento de determinados perfiles ocupacionales, lo que involucra la adquisición de determinados conocimientos, como también el desarrollo de destrezas, habilidades y actitudes para el buen desempeño de un puesto de trabajo.
- iv) Revisar el límite de las 40 horas como duración máxima de las acciones de capacitación, al menos respecto de aquellos cursos cuyos objetivos y contenidos en cuanto a formación de competencias laborales así lo ameriten.
- v) A través de encuestas que permitan medir los indicadores de la Matriz de Marco Lógico del Programa, evaluar la satisfacción de los beneficiarios y la pertinencia de los cursos de capacitación, y verificar el correcto levantamiento de la demanda por parte de los Consejos Regionales de Capacitación y su posterior rectificación por parte del Consejo Nacional de Capacitación

b) Medición de la empleabilidad

Uno de los indicadores a nivel de Fin que se plantea en la Matriz del Marco Lógico se refiere a la empleabilidad de los trabajadores capacitados al amparo del Programa. Este indicador deberá ser

⁸⁵ Este ejercicio no le resulta ajeno al INE en lo que respecta a la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). En 1996 incluyó un módulo para cuantificar el trabajo a domicilio asalariado, y en el año 2004, con el propósito de medir las nuevas formas de contratación y empleo que acompañan al proceso de flexibilización de las relaciones laborales, fueron aplicados dos módulos especialmente diseñados por SERNAM-INE, uno dirigido a asalariados del sector privado y el segundo destinado a trabajadores por cuenta propia y a empleadores con menos de 5 empleados (ver SERNAM: *Incorporación y Segregación de las Mujeres en Nuevas Formas de Trabajo*, Santiago de Chile, noviembre de 2005).

medido cuando se haga una evaluación de impacto del Programa, para lo cual se recomienda construir un índice de empleabilidad considerando cinco factores: (1) Capacidad de aprender; (2) Disposición a aprender; (3) Conocimientos; (4) Habilidades; (5) Actitudes. Para estos efectos, cuando se haga una evaluación de impacto del Programa, los participantes deberían ser encuestados para conocer su juicio evaluativo sobre la medida en que su participación en el Programa contribuyó a mejorar sus factores de empleabilidad, usando para ello una escala de 0 a 4 puntos (donde 0 = no mejoró, y 4 = mejoró mucho). El puntaje total de un individuo se podría calcular entonces mediante la fórmula siguiente:

$$\text{Índice de empleabilidad} = 100 * (\text{Suma del puntaje}) / 20$$

El índice variaría entre 0 y 100, indicando la medida en que, a juicio del trabajador, la capacitación contribuyó a mejorar su empleabilidad.

c) Enfoque de género

Se recomienda realizar un estudio de análisis de género para verificar si existen factores que inhiben la participación de las mujeres, específicamente, en el Programa. Este estudio serviría de base para evaluar la factibilidad y conveniencia de modificar el diseño del Programa, incorporando elementos que contribuyan a la equidad de oportunidades en el acceso al Programa; por ejemplo, horarios especiales adaptados a las obligaciones de las madres y beneficios especiales para compensar los mayores costos indirectos (por ejemplo, servicios de guardería infantil) que puede tener que afrontar una mujer que participa en un curso de capacitación.

d) Estadísticas

Se recomienda incorporar al sistema de estadísticas de capacitación del SENCE, incluida las referidas a la franquicia tributaria, variables relativas a: “tamaño de empresa”, según número de empleados, sexo de los participantes y volumen de ventas. Los datos necesarios se pueden obtener, sin hacer grandes cambios, de los formularios ordinarios de registro de las actividades de capacitación. Esta clase de estadísticas facilitaría evaluar la cobertura de los programas dirigidos a las micro y pequeñas empresas y la eficacia de los medios que se empleen, eventualmente, para incorporar el enfoque de género en los programas.

e) Otras Recomendaciones sobre Gestión

1. Realizar estudios de monitoreo y seguimiento que permitan evaluar el Programa en lo que dice relación con los efectos y resultados, en particular con los efectos que supuestamente deberían conducir al logro del Propósito y contribuir al Fin del Programa. Tales estudios deberían realizarse tanto a beneficiarios individualmente considerados como a unidades económicas.
2. Dado que ninguno de los 5 indicadores de eficacia definidos por el Programa a nivel de Fin ha sido cuantificado, y debido a que el Programa no ha efectuado seguimiento ni a beneficiarios individualmente considerados ni a unidades económicas, el Panel no ha podido determinar la medida en que el funcionamiento del Programa ha contribuido al cumplimiento del objetivo al nivel de Fin. Por ello, el Panel recomienda la realización de un estudio de evaluación de impacto (EI), y, en este sentido, el Programa debería hacerse cargo de la construcción de las bases de datos que prepararían la construcción de una línea base, tanto de las empresas como de las personas beneficiarias y permitirían la identificación de algún grupo control.
3. El Panel recomienda la realización de estudios que sondeen la envergadura de la demanda – individual o colectiva –, ante la oferta de acciones de capacitación que proviene del Programa.

Lo ideal sería comparar este nivel de demanda con la demanda que experimentan otros programas similares, públicos o privados.

4. En cuanto a los gastos administrativos, dada la ausencia de una homogeneidad en los datos que se tienen al respecto, el Panel sugiere la construcción de una base homogénea para su administración, de modo de poder registrar su evolución temporal, ya sea trimestral, semestral o anual con el objeto de mejorar cualquier desviación en torno a un porcentaje determinado del peso relativo dentro del Programa, por ejemplo 10%, o realizar otro tipo de análisis pertinente, como los análisis de eficiencia que no se han podido llevar a cabo en este Informe, y sin que la heterogeneidad en la fuente de los datos implique una pérdida en la fuerza de los resultados obtenidos.
5. Ante la falta de información acerca de las razones para el crecimiento del presupuesto anual del Programa, resulta necesario hacer explícitos los criterios de proyección presupuestaria para los próximos años en que el Programa funcionará, de modo de dar coherencia a dichos incrementos a nivel institucional.
6. Muchos de los inconvenientes a la hora de utilizar las cifras para realizar análisis por parte del Panel fueron causa de la tardía ejecución presupuestaria que sufrió el Programa por haber empezado en la última parte del año 2005. Debido a esta razón, y a que el Programa lleva sólo 2 años de funcionamiento, no es posible deducir muchos aspectos en lo que a eficiencia se refiere. Sin embargo, el problema de ejecución tardía del presupuesto indica un manejo deficiente de los recursos otorgados. Por lo tanto, y suponiendo que no existirán más retrasos en la ejecución presupuestaria por parte de la institución, el Panel recomienda ceñirse a metas de ejecución presupuestaria en cuanto a la relación gasto vs. presupuesto, propuestas y presentadas con antelación, de modo de evitar situaciones como las que vivió el Programa al comienzo de su existencia el año 2005 y 2006.

f) Eficacia

1. Por considerar como deficiencia grave el hecho de que el Programa no cuente con indicadores de calidad cuantificados y debidamente validados, el Panel recomienda que el Programa otorgue prioridad a la cuantificación de indicadores de calidad referidos, entre otras materias, a dimensiones como la relevancia de los contenidos impartidos, satisfacción de los egresados, duración de los cursos, proporción de cursos supervisados y al factor oportunidad en la producción del Componente.

2. El Panel sugiere que el Programa tome las medidas del caso para contar con información histórica y actualizada que permita en cualquier momento en que se requiera, dar cuenta ante organismos gubernamentales y ante la sociedad, en general, del desempeño del Programa en la producción del Componente. En este sentido, resulta fundamental que el Programa maneje en forma eficaz las estadísticas relativas a aspectos como el número de OTEC participantes, el número de OTEC que ejecutan o que ejecutaron en algún momento cursos, el número de cursos efectivamente realizados y el número de participantes a nivel regional, el número y naturaleza de los temas levantados como demanda al nivel regional, entre otros aspectos.

3. El Panel recomienda que el Programa disponga permanentemente de información actualizada acerca de todas aquellas situaciones que pudiesen incidir en la valoración de su cobertura. En este sentido, considera importante que el Programa lleve registros actualizados sobre participantes que resultan beneficiados aún cuando no reúnen los requisitos y no presentan el perfil socio-ocupacional que el Programa formalmente establece; asimismo, sugiere que se contabilicen los casos que acceden más de una vez en un mismo año calendario a acciones de capacitación.

g) Recomendaciones metodológicas y sobre Sistemas de Información

1. A fin de superar los serios vacíos de información que afectan al Programa y para eliminar las inconsistencias de que adolece la información disponible, el Panel recomienda revisar el funcionamiento de todas las etapas involucradas en la producción estadística vinculada al Programa, desde los formularios utilizados para la captación y recopilación de la información en terreno, hasta la alimentación de los sistemas informáticos y posterior procesamiento de los datos. En este sentido, no debe olvidarse incluir la variable género en los procesos informáticos que corresponda.
2. El Panel recomienda que, respecto de todos los indicadores que sean pertinentes, su cálculo contemple el desglose según la variable género a fin de conocer la participación de las mujeres en el Programa y las condiciones específicas que acompañan esta participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Baltera S., Pablo y Omar Aguilar N. (2006): *Los derechos laborales en la pequeña empresa: una mirada desde los trabajadores*, Cuaderno de Investigación N° 28, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, noviembre.
- Baltera S., Pablo (2002): *Pequeña empresa: el otro emprendimiento*, Cuaderno de Investigación N° 15, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago, Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997): *Estrategia para el desarrollo de la microempresa*.
- Calderón, Carlos (1993): “Ideas y proposiciones para un plan nacional de fomento de la pequeña producción”, en **Proposiciones** N° 23, SUR Consultores, Santiago de Chile; pp. 152 – 170.
- Escárte, Jossie (1993): “El desarrollo de la capacidad empresarial en pequeña escala”, en **Proposiciones** N° 23, SUR Consultores, Santiago de Chile; pp. 276–289.
- Gobierno de Chile (1997): *Ley 19.518: Estatuto de Capacitación y Empleo*.
- Gobierno de Chile (2004): *Ley 19.967: Modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo*”.
- Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa (2003): *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2005): “Una deuda con los trabajadores”, en *Temas Públicos* N° 710.
- Jara, Osvaldo (2002): *Evaluación del sistema de capacitación en Chile*, Editorial Universitaria.
- MacClure, Oscar (1993): “Los pequeños productores en la economía”, en **Proposiciones** N° 23, SUR Consultores, Santiago de Chile; pp. 84 – 96.
- Martínez, Eduardo (1992): *Incentivos tributarios para la capacitación*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación –CIDE, Santiago de Chile.
- Organización Internacional del Trabajo (2002): *Chile: indicadores para analizar el reajuste del salario mínimo*, Documentos de Trabajo.
- Peralta, Norma, Ana Paola Parra y Vicente Arias (2005): *Manual de Instrumentos de Fomento Productivo para Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Edición 2005*, Programa APYME, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile, julio.
- Reyes, H. et al. (2001): *Informe de evaluación del Programa FONCAP-MYPE*, DIPRES.
- Riquelme, M. et al. (2005) : *Percepción de su identidad, del SENCE y de la capacitación por parte de microempresarios y trabajadores independientes*, SENCE., Cuadernos Estudios N° 1.
- SERCOTEC (2005): *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile*, Santiago de Chile, diciembre.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo –SENCE: *Anuario Estadístico 2005*.

- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo–SENCE (2006): *Bases especiales de programas de capacitación laboral para trabajadores, administradores o gerentes de empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 UTM*, Resolución exenta N° 31 del 11 de enero de 2006.
- Universidad de Chile, Departamento de Economía (2003): *Estudio de evaluación de impacto del programa de capacitación destinado a la micro y pequeña empresa*.
- Valenzuela, María Elena y Sylvia Venegas (2001): *Mitos y Realidades de la Microempresa en Chile: Un Análisis de Género*, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, mayo.

V. ANEXOS

ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Capacitación a Microempresarios y Trabajadores Independientes (FONCAP)

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2005

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Contribuir a mejorar el capital humano de la fuerza laboral ocupada promoviendo y administrando los beneficios de de franquicia tributaria y subsidios, que ofrece el Estado para capacitar a los trabajadores del país.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Producto = Capacitación a trabajadores de empresas

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	DE SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN Contribuir a incrementar la productividad y la estabilidad empresarial en el sector de las microempresas como así mismo la empleabilidad de los trabajadores y sus niveles de ingreso.	Eficacia/Resultado Final 1.- Porcentaje de empresas beneficiarias que aumentaron sus ingresos.	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ Empresas que aumentaron sus ingresos/N}^\circ \text{ Empresas participantes del programa}}{100} \right) * 100$	Medición ex post a base de encuesta a beneficiarios egresados, comparando con grupo de control	
	Eficacia/Resultado Final 2.- Porcentaje de trabajadores beneficiarios que aumentaron sus ingresos	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ Trabajadores Beneficiarios que aumentaron sus ingresos/N}^\circ \text{ Trabajadores Beneficiarios del Programa}}{100} \right) * 100$	Medición ex post a base de encuesta a beneficiarios egresados, comparando con grupo de control	
	Eficacia/Resultado Final 3.- Tasa de variación anual del ingreso promedio de las empresas beneficiarias.	$\left(\frac{\text{Ingreso Promedio (M\$) t} - \text{Ingreso Promedio (M\$) t-1}}{\text{Ingreso Promedio (M\$) t-1}} \right) * 100$	Medición ex post a base de encuesta a beneficiarios egresados, comparando con grupo de control	

	Eficacia/Resultado Final 4.- Porcentaje de beneficiarios que declaran haber mejorado la empleabilidad o la estabilidad empresarial, ex post.	(N° Beneficiario mejorado/N° Beneficiario Total)*100	Medición ex post a base de encuesta de opinión a beneficiarios egresados, comparando con grupo de control	
	Eficacia/Resultado Final 5.- Proporción de empresas que hacen término de giro.(ex post)	(Empresas que realizaron término de giro./Empresas participantes programa)*100	Medición ex post a base de encuesta de opinión a beneficiarios egresados, comparando con grupo de control	
	Eficacia/Resultado Intermedio 6.- Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada	(N° de personas capacitadas vía Franquicia Tributaria y FONCAP Microempresas/Fuerza de trabajo ocupada)*100	Sistema Génesis y Sistema FONCAP	
PROPOSITO Microempresarios, trabajadores de microempresas que adquieren y aplican conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral, en relación con el foco de desarrollo de sus empresas y con el proyecto de desarrollo regional en donde ejerzan sus actividades.	Eficacia/Producto 7.- Porcentaje de beneficiarios atendidos por el Programa en relación a la población objetivo del programa, por regiones.	(N° Empresas Participantes/Población Objetivo)*100	Datos Sence. Nominas de beneficiarios de cada curso	
	Eficacia/Producto 8.- Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa por Regiones	(N° Beneficiarios desertores/N° Beneficiarios del Programa)*100	Estadísticas Sence	
	Eficacia/Resultado Intermedio 9.- Porcentaje de beneficiarios egresados, respecto al total de beneficiarios	(N° Participantes egresados/Total de participantes)*100	Registros de organismos de capacitación participantes	

	Eficacia/Resultado Intermedio 10.- Porcentaje de beneficiarios egresados aplicando contenidos aprendidos, respecto al total de beneficiarios egresados.	(N° Trabajadores que aplican contenidos/N° Beneficiarios Programa)*100	Medición ex post a base de encuesta de opinión a beneficiarios	
	Eficacia/Resultado Intermedio 11.- Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada	(N° de personas capacitadas vía Franquicia Tributaria y FONCAP Microempresas/Fuerza de trabajo ocupada)*100	Sistema Génesis y Sistema FONCAP	
	Eficiencia/Producto 12.- Gasto total promedio del Programa por beneficiario atendido	(Gasto (M\$)/N° de Beneficiarios)	Informe presupuestario Sence	
COMPONENTE 1 Cursos de capacitación gratuitos de distintos contenidos, impartidos a los microempresarios y trabajadores de microempresas por Organismos Técnicos de Capacitación en convenio con el Sence.	Eficacia/Producto 13.- Variación anual porcentual de número de cursos ejecutados	$((N^{\circ} \text{ Cursos ejecutados Año 2005}/N^{\circ} \text{ Cursos ejecutados Año 2006-1}) - 1) * 100$	Registro y estadísticas de Sence.	
	Eficacia/Producto 14.- Porcentaje de cursos ejecutados respecto del total de cursos adjudicados	$(N^{\circ} \text{ cursos ejecutados}/N^{\circ} \text{ cursos adjudicados}) * 100$	Registro de Control de ejecución. Sence	
	Eficacia/Proceso 15.- Proporción de otec que ejecutan respecto del total de otec que postulan cursos.	$(N^{\circ} \text{ OTEC ejecutores de cursos}/N^{\circ} \text{ OTEC proponentes}) * 100$	Antecedentes del registro de Otec en el Sence.	

	Eficacia/Resultado Intermedio 16.- Variación anual porcentual de número de beneficiarios que desertan respecto del total de inscritos, por líneas temáticas (Cursos Transversales y/o Técnicos)	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ participantes desertores Año 2005}}{\text{N}^\circ \text{ participantes desertores Año 2006-1}} - 1 \right) * 100$	Registro y estadísticas de Sence.	
	Eficacia/Resultado Intermedio 17.- Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de personas capacitadas vía Franquicia Tributaria y FONCAP Microempresas}}{\text{Fuerza de trabajo ocupada}} \right) * 100$	Sistema Génesis y Sistema FONCAP	
	Eficiencia/Producto 18.- Gasto anual promedio en capacitación por beneficiario del programa	$\frac{\text{Gasto (M\$)}}{\text{N}^\circ \text{ de Beneficiarios}}$	Informes de gestión. Nómina de beneficiarios	
	Eficiencia/Proceso 19.- Costo promedio de los cursos por alumno egresados. (Análisis nacional y regional, temáticas, y de la región donde se ejecute)	$\frac{\text{Costo cursos (\$)}}{\text{N}^\circ \text{ alumnos egresados}}$	Registros y control de ejecución, SENCE.	
	Eficiencia/Proceso 20.- Porcentaje de gastos administrativos, (estimado) respecto del gasto total del programa	$\frac{\text{Monto gastos administrativos (M\$)}}{\text{Gasto Total Programa (M\$)}} * 100$	Reportes internos de gestión y ejecución presupuestaria	

	Economía/Producto 21.- Porcentaje de ejecución presupuestaria, respecto del monto asignado al Programa (análisis nacional y regional)	(Ejecucion presupuestaria (M\$)/Presupuesto programa (M\$))*100	Registros de Control de ejecución presupuestaria SENCE.	
	Calidad/Producto 22.- Duración promedio de los cursos en horas separados líneas temáticas. (Análisis nacional y regional)	(Nº horas cursos por líneas temáticas/Nº horas total cursos)	Registros de control de ejecución Sence.	
	Calidad/Producto 23.- Tiempo promedio entre la adjudicación y la ejecución.	Nº días inicio del curso- Nº días adjudicación	Medición a través de muestra representativa (Región Metropolitana)	
	Calidad/Producto 24.- Porcentaje de alumnos egresados que se declara satisfecho con el curso. (Análisis regional y nacional)	(Nº alumnos satisfechos/Nº alumnos total del Programa)*100	Encuesta de opinión ex post de beneficiarios sobre el curso.	
	Calidad/Proceso 25.- Tiempo promedio entre la preasignación, y la adjudicación.	Nº días adjudicación-Nº días preasignación	Reportes internos de gestión Sence.	
	Calidad/Proceso 26.- Porcentaje de cursos supervisados. (Análisis nacional y regional)	(Nº cursos supervisados/Nº cursos adjudicados)*100	Informes de supervisión de cursos del programa Sence.	

Anexo 2: MEDICIÓN MATRIZ DEL MARCO LOGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa de Capacitación a Microempresarios y Trabajadores Independientes (FONCAP)

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2005

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Contribuir a mejorar el capital humano de la fuerza laboral ocupada promoviendo y administrando los beneficios de de franquicia tributaria y subsidios, que ofrece el Estado para capacitar a los trabajadores del país.

PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

Producto = Capacitación a trabajadores de empresas

Evolución de Indicadores

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		CUANTIFICACIÓN			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo	2003	2004	2005	2006
FIN Contribuir a incrementar la productividad y la estabilidad empresarial en el sector de las microempresas como así mismo la empleabilidad de los trabajadores y sus niveles de ingreso.	Eficacia/Resultado Final 1.- Porcentaje de empresas beneficiarias que aumentaron sus ingresos.	(N° Empresas que aumentaron sus ingresos/N° Empresas participantes del programa)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Final 2.- Porcentaje de trabajadores beneficiarios que aumentaron sus ingresos	(N° Trabajadores Beneficiarios que aumentaron sus ingresos/N° Trabajadores Beneficiarios del Programa)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Final 3.- Tasa de variación anual del ingreso promedio de los empresas beneficiarias.	$((\text{Ingreso Promedio (M\$)}_t / \text{Ingreso Promedio (M\$)}_{t-1}) - 1) * 100$	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.

	Eficacia/Resultado Final 4.- Porcentaje de beneficiarios que declaran haber mejorado la empleabilidad o la estabilidad empresarial, ex post.	(N° Beneficiario mejorado/N° Beneficiario Total)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Final 5.- Proporción de empresas que hacen término de giro.(ex post)	(Empresas que realizaron término de giro./Empresas participantes programa)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Intermedio 6.- Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada	(N° de personas capacitadas vía Franquicia Tributaria y FONCAP Microempresas/Fuerza de trabajo ocupada)*100	n.m.	n.m.	17.4 %	0.0 %
PROPOSITO Microempresarios, trabajadores de microempresas que adquieren y aplican conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral, en relación con el foco de desarrollo de sus empresas y con el proyecto de desarrollo regional en donde ejerzan sus actividades.	Eficacia/Producto 7.- Porcentaje de beneficiarios atendidos por el Programa en relación a la población objetivo del programa, por regiones.	(N° Empresas Participantes/Población Objetivo)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Producto 8.- Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa por Regiones	(N° Beneficiarios desertores/N° Beneficiarios del Programa)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Intermedio 9.- Porcentaje de beneficiarios egresados, respecto al total de beneficiarios	(N° Participantes de egresados/Total participantes)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.

	Eficacia/Resultado Intermedio 10.- Porcentaje de beneficiarios egresados aplicando contenidos aprendidos, respecto al total de beneficiarios egresados.	(N° Trabajadores que aplican contenidos/N° Beneficiarios Programa)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Intermedio 11.- Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada	(N° de personas capacitadas vía Franquicia Tributaria y FONCAP Microempresas/Fuerza de trabajo ocupada)*100	n.c.	n.c.	17.4 %	0.0 %
	Eficiencia/Producto 12.- Gasto total promedio del Programa por beneficiario atendido	(Gasto (M\$)/N° de Beneficiarios)	n.c.	n.c.	65 \$	74 \$
COMPONENTE 1 Cursos de capacitación gratuitos de distintos contenidos, impartidos a los microempresarios y trabajadores de microempresas por Organismos Técnicos de Capacitación en convenio con el Sence.	Eficacia/Producto 13.- Variación anual porcentual de número de cursos ejecutados	((N° Cursos ejecutados Año 2005/N° Cursos ejecutados Año 2006-1)-1)*100	n.c.	n.c.	n.c.	-82 %
	Eficacia/Producto 14.- Porcentaje de cursos ejecutados respecto del total de cursos adjudicados	(N° cursos ejecutados/N° cursos adjudicados)*100	n.c.	n.c.	99 %	93 %
	Eficacia/Proceso 15.- Proporción de otec que ejecutan respecto del total de otec que postulan cursos.	(N° OTEC ejecutores de cursos/N° OTEC proponentes)*100	n.c.	n.c.	s.i.	83 %

	Eficacia/Resultado Intermedio 16.- Variación anual porcentual de número de beneficiarios que desertan respecto del total de inscritos, por líneas temáticas (Cursos Transversales y/o Técnicos)	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ participantes desertores Año 2005}}{\text{N}^\circ \text{ participantes desertores Año 2006}-1}\right) * 100$	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficacia/Resultado Intermedio 17.- Porcentaje de capacitados vía Franquicia Tributaria y FONCAP microempresas en relación a la fuerza de trabajo ocupada	$\left(\frac{\text{N}^\circ \text{ de personas capacitadas vía Franquicia Tributaria y FONCAP Microempresas/Fuerza de trabajo ocupada}}{\text{Fuerza de trabajo ocupada}}\right) * 100$	n.m.	n.m.	17.4 %	0.0 %
	Eficiencia/Producto 18.- Gasto anual promedio en capacitación por beneficiario del programa	$\frac{\text{Gasto (M\$)}}{\text{N}^\circ \text{ de Beneficiarios}}$	n.c.	n.c.	65 \$	74 \$
	Eficiencia/Proceso 19.- Costo promedio de los cursos por alumno egresados. (Análisis nacional y regional, temáticas, y de la región donde se ejecute)	$\frac{\text{Costo cursos (\$)}}{\text{N}^\circ \text{ alumnos egresados}}$	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Eficiencia/Proceso 20.- Porcentaje de gastos administrativos, (estimado) respecto del gasto total del programa	$\left(\frac{\text{Monto gastos administrativos (M\$)}}{\text{Gasto Total Programa (M\$)}}\right) * 100$	n.c.	n.c.	11 %	10 %

	Economía/Producto 21.- Porcentaje de ejecución presupuestaria, respecto del monto asignado al Programa (análisis nacional y regional)	(Ejecucion presupuestaria (M\$)/Presupuesto programa (M\$))*100	n.c.	n.c.	74 %	79 %
	Calidad/Producto 22.- Duración promedio de los cursos en horas separados líneas temáticas. (Análisis nacional y regional)	(Nº horas cursos por líneas temáticas/Nº horas total cursos)	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Calidad/Producto 23.- Tiempo promedio entre la adjudicación y la ejecución.	Nº días inicio del curso-Nº días adjudicación	n.c.	n.c.	s.i.	10 días
	Calidad/Producto 24.- Porcentaje de alumnos egresados que se declara satisfecho con el curso. (Análisis regional y nacional)	(Nº alumnos satisfechos/Nº alumnos total del Programa)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.
	Calidad/Proceso 25.- Tiempo promedio entre la preasignación, y la adjudicación.	Nº días adjudicación-Nº días preasignación	n.c.	n.c.	s.i.	125 días
	Calidad/Proceso 26.- Porcentaje de cursos supervisados. (Análisis nacional y regional)	(Nº cursos supervisados/Nº cursos adjudicados)*100	n.c.	n.c.	s.i.	s.i.

ANEXO 3: MATRIZ MARCO LÓGICO PROPUESTA POR EL PANEL

NOMBRE DEL PROGRAMA		Programa FONCAP-Microempresas y Trabajadores Independientes		
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA		2005		
MINISTERIO RESPONSABLE		Ministerio del Trabajo y Previsión Social		
SERVICIO RESPONSABLE		Servicio Nacional de Capacitación y Empleo-SENCE		
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA		Mejorar el capital humano de la fuerza laboral ocupada, promoviendo y administrando los beneficios de la franquicia tributaria y los subsidios del Estado para la capacitación.		
PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA		Capacitación a trabajadores de empresas.		
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Fórmula de cálculo		
FIN Contribuir a incrementar la productividad ⁸⁶ y la estabilidad empresarial ⁸⁷ en el sector de las microempresas ⁸⁸ , como, asimismo, la empleabilidad ⁸⁹ de los trabajadores del sector y sus niveles de ingreso.	1. Eficacia / Resultado Final Porcentaje de microempresas que aumentaron sus ganancias anuales ⁹⁰ luego de su participación en el Programa	$(\text{N}^\circ \text{ de microempresas que aumentaron sus ganancias anuales luego de su participación en el Programa} / \text{N}^\circ \text{ de microempresas egresadas del Programa}) * 100$	Medición ex post con base en encuesta a empresas beneficiarias, comparando con grupo de control	
	2. Eficacia / Resultado Final Porcentaje de personas que aumentaron sus ingresos mensuales promedio luego de su participación en el Programa (análisis nacional, regional y según género)	$(\text{N}^\circ \text{ de personas que aumentaron sus ingresos mensuales promedio luego de su participación en el Programa} / \text{N}^\circ \text{ de personas egresadas del Programa}) * 100$	Medición ex post con base en encuesta a egresados, comparando con grupo de control	
	3. Eficacia / Resultado Final Tasa de variación anual de las ganancias promedio de las microempresas luego de su participación en el Programa (análisis nacional, regional y según rama de actividad económica)	$(\text{Ganancias promedio de las microempresas luego de su participación en el Programa} / \text{Ganancias promedio de las microempresas antes de su participación en el Programa}) * 100.$	Medición ex post con base en encuesta a egresados, comparando con grupo de control	

⁸⁶ La productividad se define como la razón o cociente entre los volúmenes de producción de una empresa y su dotación de personal.

⁸⁷ Estabilidad empresarial es la capacidad de la empresa de mantenerse económicamente activa a lo menos en el corto plazo (hasta 3 años).

⁸⁸ Microempresa: para los efectos del Programa y de la MML, microempresa es una unidad económica formalizada, es decir, que ha hecho iniciación de actividades, cuya planilla anual de remuneraciones imponibles es inferior a 45 Unidades Tributarias Mensuales.

⁸⁹ Conjunto de capacidades requeridas para ingresar, mantenerse y desarrollarse en el mundo del trabajo (definición extraída de: Programa Chilecalifica: **Competencias Laborales: Orientaciones para la Acción**, Santiago de Chile, 2006; p. 15).

⁹⁰ Ganancias: se entiende como la diferencia entre ingresos y gastos en un período determinado.

	4. Eficacia / Resultado Final Tasa de variación anual de los ingresos promedio de las personas luego de su participación en el Programa (análisis nacional, regional y según género)	((Ingresos promedio de las personas después de su participación en el Programa / Ingresos promedio de las personas antes de su participación en el Programa) * 100	Medición ex post con base en encuesta a egresados, comparando con grupo de control	
	5. Eficacia / Resultado final Porcentaje de microempresas que caen en inactividad ⁹¹	N° de microempresas egresadas del programa que se encuentran en inactividad económica, año t+1/ N° de microempresas egresadas del Programa, año t) * 100.	Medición ex post con base en encuesta a egresados, comparando con grupo de control	
	6. Eficacia / Resultado final Variación de la razón valor agregado / ingresos de las microempresas beneficiarias (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica)	((Valor agregado / ingresos ex post) / (Valor agregado / ingresos ex ante) * 100 Nota: valor agregado = ganancias + remuneraciones	Medición ex post con base en encuesta a empresas beneficiarias, comparando con grupo de control. Declaraciones del IVA de las empresas	
	7. Eficacia / Resultado final Porcentaje de egresados del Programa que declara haber mejorado su empleabilidad (análisis nacional, regional, por rama de actividad económica y según género)	(N° de egresados que declara haber mejorado su empleabilidad año t / N° egresados año t) * 100	Medición ex post con base en encuesta de seguimiento a beneficiarios, comparando con grupo de control	
	8. Eficacia / Resultado final Porcentaje de egresados del Programa que declara haber mejorado la estabilidad de su microempresa (análisis nacional, regional, por rama de actividad económica y según género)	N° de egresados que declara haber mejorado la estabilidad de su microempresa año t / N° egresados año t) * 100	Medición ex post con base en encuesta a egresados, comparando con grupo de control	

⁹¹ Condición económica o financiera en que cae una microempresa que le impide realizar actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios.

<p>PROPÓSITO</p> <p>Microempresarios y trabajadores de microempresas adquieren y aplican conocimientos y habilidades claves para mejorar su desempeño laboral</p>	<p>9. Eficacia / Producto</p> <p>Porcentaje de personas egresadas, respecto del total de personas participantes (análisis nacional, regional y según género)</p>	<p>Nº de personas beneficiarias egresadas año t / Nº de personas participantes año t) * 100</p>	<p>Registros de organismos de capacitación</p>	<p>Existen políticas públicas de fomento a las microempresas y al trabajo independiente.</p> <p>La capacidad de la economía de incrementar el producto nacional y el empleo presenta una tendencia ascendente.</p>
	<p>10. Eficacia / Producto</p> <p>Porcentaje de empresas beneficiarias egresadas, respecto del total de empresas participantes (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica)</p>	<p>(Nº de empresas beneficiarias egresadas año t / Nº de empresas participantes año t) * 100</p>	<p>Registros de organismos de capacitación</p>	
	<p>11. Eficacia / Resultado Intermedio</p> <p>Porcentaje de beneficiarios egresados que declaran aplicar los contenidos aprendidos, respecto del total de beneficiarios egresados (análisis nacional, regional y según género)</p>	<p>(Nº de beneficiarios egresados que declaran aplicar los contenidos aprendidos año t / Nº de beneficiarios egresados año t) * 100</p>	<p>Medición ex post con base en encuesta especializada a egresados</p>	
	<p>12. Eficacia / Resultado Intermedio</p> <p>Porcentaje de beneficiarios que desertan del Programa (análisis nacional, regional y según género)</p>	<p>(Nº de beneficiarios desertores año t / Nº de beneficiarios del Programa año t) * 100</p>	<p>Reportes internos de gestión del SENCE</p>	
	<p>13. Eficacia / Resultado Intermedio</p> <p>Variación anual porcentual del número de beneficiarios que desertan respecto del total de inscritos, por líneas temáticas (Cursos transversales y técnicos) (análisis nacional, regional y según género)</p>	<p>((Nº de participantes desertores año t + 1 / Nº de participantes desertores año t) -1) * 100</p>	<p>Reportes internos de gestión del SENCE</p>	
	<p>14. Eficacia / Resultado Intermedio</p> <p>Porcentaje de beneficiarios egresados que declaran haber adquirido conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral (análisis nacional, regional y según género)</p>	<p>(Nº de egresados que declaran haber adquirido conocimientos y habilidades claves para su desempeño laboral, año t / Nº de egresados del Programa, año t) * 100.</p>	<p>Encuesta especializada de seguimiento a egresados, con mediciones ex-ante y ex-post</p>	

	15. Eficacia / Producto Porcentaje de microempresas egresadas respecto del total de microempresas que conforman la población objetivo (análisis nacional, regional y por rama de actividad económica)	$(N^{\circ} \text{ de microempresas egresadas año } t / N^{\circ} \text{ de microempresas que conforman la población objetivo, año } t) * 100$	Nómina de empresas beneficiarias y estadísticas de la población objetivo	
	16. Eficacia / Producto Porcentaje de personas egresadas respecto del total de personas que conforman la población objetivo (análisis nacional, regional y según género)	$(N^{\circ} \text{ de personas egresadas, año } t / N^{\circ} \text{ de personas que conforman la población objetivo, año } t) * 100$	Nóminas de beneficiarios y estadísticas de la población objetivo	
	17. Eficiencia / Producto Gasto promedio del Programa por beneficiario inscrito (análisis nacional y regional)	Gasto efectivo del Programa, año t / N° de beneficiarios inscritos, año t	Informes de ejecución presupuestaria del SENCE	
COMPONENTES Cursos de capacitación gratuitos, de distintos contenidos, impartidos a microempresarios y a trabajadores de microempresas por Organismos Técnicos de Capacitación en convenio con el SENCE	18. Eficacia / Producto Variación anual porcentual del número de cursos ejecutados (análisis nacional y regional)	$((N^{\circ} \text{ de cursos ejecutados año } t+1 / N^{\circ} \text{ de cursos ejecutados año } t) - 1) * 100$	Registros y estadísticas del SENCE	Existen organismos capacitadores interesados en participar en el Programa, que cuentan con las competencias requeridas para asumir y desarrollar acciones de capacitación dirigidas a las microempresas.
	19. Eficacia / Producto Porcentaje de cursos ejecutados, respecto del total de cursos adjudicados (análisis nacional y regional)	$(N^{\circ} \text{ de cursos ejecutados, año } t / N^{\circ} \text{ de cursos adjudicados, año } t) * 100$	Registros de control de ejecución del SENCE	
	20. Eficacia / Producto Porcentaje de cursos ejecutados, respecto del total de cursos pre-seleccionados (análisis nacional y regional)	$(N^{\circ} \text{ de cursos ejecutados año } t / N^{\circ} \text{ de cursos pre-seleccionados año } t) * 100.$	Registros de control de ejecución del SENCE	
	21. Eficacia / Proceso Porcentaje de OTEC que ejecutan respecto del total de OTEC que resultan con cursos pre-seleccionados	$(N^{\circ} \text{ de OTEC ejecutores de cursos año } t / N^{\circ} \text{ de OTEC con cursos pre-seleccionados año } t) * 100$	Registros de control de ejecución del SENCE	

	22. Calidad/Producto Duración promedio de los cursos en horas (análisis nacional, regional y por áreas temáticas)	*	Total horas de instrucción impartidas, año t / N° de cursos ejecutados, año t	Registros de control de ejecución del SENCE	
	23. Calidad/Producto Porcentaje de alumnos egresados que se declara satisfecho con la calidad y la cantidad de los contenidos entregados por el Programa (análisis nacional, regional y según género)		(N° de alumnos egresados que se declara satisfecho con la calidad y cantidad de los contenidos entregados por el Programa, año t / Total de alumnos egresados, año t) * 100	Encuestas de opinión ex post a egresados	
	24. Calidad / Proceso Porcentaje de cursos supervisados (análisis nacional y regional)		(N° de cursos supervisados año t / N° de cursos ejecutados año t) * 100	Informes de fiscalización de cursos del Programa. SENCE	
	25. Calidad / Proceso Tiempo promedio transcurrido entre la preasignación y la adjudicación de los cursos (análisis nacional y regional)		(Sumatoria del N° de días (semanas) transcurridos entre la preasignación y la adjudicación, año t / Sumatoria del N° de cursos adjudicados, año t) * 100.	Resoluciones Exentas del SENCE de Cursos Preasignados y de Cursos Adjudicados	
	26. Calidad / Proceso Tiempo promedio transcurrido entre la adjudicación y la ejecución de los cursos (análisis nacional y regional)		(Sumatoria del N° de días (semanas) transcurridos entre la adjudicación y el inicio de cada curso, año t / Sumatoria del N° de cursos ejecutados, año t) * 100.	Resoluciones Exentas del SENCE de Adjudicación de Cursos y oficios de las Direcciones Regionales SENCE autorizando el inicio de los cursos	
	27. Eficacia/Resultado Intermedio Variación anual porcentual del número de personas participantes según sexo		((N° de personas participantes, año t+1 / N° de personas participantes, año t) -1) * 100	Reportes internos de gestión del SENCE	
	28. Eficacia/Resultado Intermedio Variación anual porcentual del número de microempresas participantes por Región y sector económico		((N° de microempresas participantes, año t+1 / N° de microempresas participantes, año t) -1) * 100	Reportes internos de gestión del SENCE	

	<p>29. Economía/Producto</p> <p>Porcentaje de ejecución presupuestaria, respecto del monto asignado al Programa</p> <p>(análisis nacional y regional)</p>	(Gasto efectivo del Programa, año t / Presupuesto asignado al Programa, año t) * 100	Registros de control de ejecución presupuestaria del SENCE	
	<p>30. Eficiencia/Proceso</p> <p>Costo promedio de los cursos por alumno egresado (análisis nacional, regional y por área temática)</p>	(Gasto efectivo del Programa, año t / N° de alumnos egresados, año t) * 100	Registros de control de ejecución y pagos del SENCE	
	<p>31. Eficiencia/Proceso</p> <p>Costo promedio por curso ejecutado</p> <p>(análisis nacional, regional y por áreas temáticas)</p>	(Gasto efectivo del Programa, año t / N° de cursos ejecutados, año t) * 100	Registros y control de ejecución y pagos del SENCE	
	<p>32. Eficiencia/Proceso</p> <p>Porcentaje de gastos administrativos, respecto del gasto total del Programa</p> <p>(análisis nacional)</p>	(Gastos administrativos del Programa, año t / Gasto ejecutado total del Programa, año t) * 100	Reportes internos de gestión y ejecución presupuestaria ⁹² .	
<p>ACTIVIDADES</p> <p>El Programa se desarrolla en ciclos anuales que comprenden las siguientes actividades:</p> <p>Asignación del presupuesto global del Programa.</p> <p>Diagnóstico regional con estudios de demanda regional, mediante la aplicación de un Proceso de Levantamiento de dicha demanda, considerando una adecuada segmentación y focalización de los beneficiarios potenciales.</p> <p>Diseño y preparación de las Bases de Licitación de los cursos.</p> <p>Definición del proceso de levantamiento, revisión y evaluación de las ofertas técnicas de</p>				

⁹² De acuerdo con SENCE, los gastos administrativos del Programa deben estimarse, ya que no existe una cuenta especial para ellos.

<p>los OTEC.</p> <p>Ejecución de la licitación.</p> <p>Implementación del proceso de evaluación, selección y adjudicación de las propuestas de los OTEC.</p> <p>Difusión de información sobre la ejecución del Programa.</p> <p>Ejecución del Programa.</p> <p>Monitoreo y control de ejecución del Programa (fiscalización, pagos, calidad, etc.)</p> <p>Pago a OTEC según convenios</p>				
---	--	--	--	--

ANEXO 4: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

I. Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2007, se debe multiplicar los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2003-2006 (en miles de pesos año 2007)

AÑO	FACTOR
2003	1,114
2004	1,103
2005	1,070
2006	1,035
2007	1.000

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado⁹³ de la Institución Responsable del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto⁹⁴ correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.
- Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos.

Cuadro N°1

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa (En miles de pesos año 2007)

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	3.203.143	3.927.821	123%
Bienes y Servicios de Consumo	1.278.924	1.831.623	143%
Inversión	270.722	324.624	120%
Transferencias	18.991.314	15.574.869	82%
Otros (Identificar)			
TOTAL	23.744.104	21.658.937	91%

⁹³ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁹⁴ Ver capítulos VII, VIII y IX de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	3.567.918	3.964.620	111%
Bienes y Servicios de Consumo	1.946.912	1.751.982	90%
Inversión	323.026	97.944	30%
Transferencias	24.973.305	25.027.028	100%
Otros (Identificar)			
TOTAL	30.811.160	30.841.574	100%

AÑO 2007	Presupuesto Inicial
Personal	3.800.073
Bienes y Servicios de Consumo	1.983.139
Inversión	323.025
Transferencias	32.893.115
Otros (Identificar)	
TOTAL	38.999.352

Fuente: Ley de presupuestos; año 2005, 2006, 2007. Sercom. Sigfe.

Notas:

- Los porcentajes de ejecución se ven abultados, dado que, se basan en el presupuesto inicial y no en el Ley final de presupuestos. Los porcentajes considerando la Ley final serian 103%, 88%, 87% y 51% respectivamente, lo que lleva a un total de ejecución de 59%.
- En el caso 2006 sucede algo similar. Y considerando la Ley final los porcentajes son; 99%, 86%, 30% y 65% respectivamente, con un total de 68% de ejecución. La baja ejecución de Inversión se dio por la no ejecución del proyecto informático (licitación desierta). La que de todas formas se realizara durante el 2007.
- Los gastos corresponden a los gastos devengados.

II. Información Específica del Programa, Período 2003-2006 (en miles de pesos año 2007)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

- Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa², sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos. Las fuentes a considerar son las siguientes:

➤ Fuentes Presupuestarias:

- (a) Asignación específica al Programa es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- (b) Asignación institución responsable para soporte administrativo: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la

Ley de Presupuestos en el ítem 21 “Gastos en Personal” e ítem 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, 29 “Adquisición de Activos No Financieros” u otros, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

(c) Los aportes en otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa. Corresponde incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

➤ Fuentes Extrapresupuestarias: son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional. Corresponde incluir el detalle de los montos provenientes de "otras fuentes de financiamiento" identificando las fuentes.

Cuadro N°2

Fuentes de Financiamiento del Programa (En miles de pesos año 2007)

Fuentes de Financiamiento	2003		2004		2005		2006		2007		Variación 03-05
		%		%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias⁹⁵											
1.1. Asignación específica al Programa					4.365.600	89	5.172.480	90	5.172.481	90	
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29 ⁹⁶ , entre otros)					550.629	11	569.249	10	589.173	10	
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ⁹⁷											
2. Extrapresupuestarias⁹⁸											
Total					4.916.229	100	5.741.729	100	5.761.654	100	

Fuente: planillas internas, Sercom, Sigfe.

Nota: en el punto 1.1 no se han considerado los seguros.

Nota: Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítemes, incluir información de gastos, explicitando esto en nota al pie de página.

⁹⁵ Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso Nacional.

⁹⁶ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 “Gastos en Personal” e ítem 22 “Bienes y Servicios de Consumo” y 29 “Adquisición de Activos No Financieros”, u otro, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

⁹⁷ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

⁹⁸ Fuentes Extrapresupuestarias : son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Corresponde incluir en la primera columna los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. La cifras de este cuadro deben coincidir con los totales anuales del Cuadro N°1 “Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa”. En la segunda columna corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa. Las cifras deben coincidir con aquellas de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior.

Cuadro N°3

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2007)

Año	Presupuesto Inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	%
2003			
2004			
2005	23.744.104	4.365.600	18%
2006	30.811.160	5.172.480	17%
2007	38.999.352	5.172.481	13%

Fuente: Sercom; Sigfe

2.3. Gasto Total del Programa

- Se debe señalar el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.
- El monto total de gasto del programa para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°7 “Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa” del respectivo año.

Cuadro N°4

Gasto Total del Programa

(En miles de pesos año 2007)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto ⁹⁹	Otros Gastos ¹⁰⁰	Total Gasto del Programa
2003			
2004			
2005	3.349.834	0	3.349.834
2006	6.190.928	0	6.190.928

Fuente: estimaciones, basadas en Sercom, Sigfe.

⁹⁹ Los montos consignados en la columna “Gasto Devengado” corresponden al gasto con cargo a los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento.

¹⁰⁰ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 1.3. y 2 del cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento del Programa”).

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto inicial corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas ¹⁰¹.
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 “Gasto Total del Programa”, en lo que se refiere a gasto devengado del presupuesto inicial.

Cuadro N°5

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos año 2007)

AÑO 2005	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	254,323	254,323	100
Bienes y Servicios de Consumo	114,166	114,166	100
Inversión	54,204	54,204	100
Otros (Identificar)			
Total	422,693	422,693	100

AÑO 2006	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	342,500	342,500	100
Bienes y Servicios de Consumo	153,749	153,749	100
Inversión	72,998	72,998	100
Otros (Identificar)			
Total	569,247	569,247	100

Las estimaciones de los gastos de administración fueron realizadas en base a la ejecución de cada año, lo que explica el 100% de gasto devengado.

¹⁰¹ Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

- Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa². En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

Cuadro N°6

Gasto de Producción de los Componentes del Programa En miles de pesos año 2007

AÑO 2005	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	128,123	193,099	62,890	62,143	153,318	143,674	276,064	174,890	40,602	169,971	0	28,809	489,606	1,923,190
Total	128,123	193,099	62,890	62,143	153,318	143,674	276,064	174,890	40,602	169,971	0	28,809	489,606	1,923,190

AÑO 2006	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	378,278	278,387	150,871	494,506	823,493	450,625	1,024,122	1,068,813	509,035	1,275,022	780,767	138,289	1,892,477	9,264,685
Total	378,278	278,387	150,871	494,506	823,493	450,625	1,024,122	1,068,813	509,035	1,275,022	780,767	138,289	1,892,477	9,264,685

Fuente: Sigfe, planillas Intranet.

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

- Corresponde señalar el desglose del gasto en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.
- Los gastos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, capacitación, evaluación, monitoreo, etc¹⁰².
- Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc².

Cuadro N°7

Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa En miles de pesos año 2007

AÑO	Gastos de Administración	Gastos de Producción de los Componentes ¹⁰³	Total Gasto del Programa
-----	--------------------------	--	--------------------------

¹⁰² Ver capítulo VIII de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

2005	422,693	1,923,190	2,345,883
2006	569,247	9,264,685	9,833,932

Fuente: Sigfe, Sercom, Intranet.

Nota:

- Los gastos de administración fueron calculados sobre estimaciones y devengamientos efectivamente ocurridos durante los años 2005 y 2006.
- Para los gastos en personal se tomo la planilla actual de trabajadores que están registrados en la Unidad de Recursos Humanos relacionados con el Foncap y considerando la información entregada por Foncap Central (listado de encargados regionales).
- A si mismo los viáticos, se calcularon sobre la base de cursos fiscalizados y valor de fiscalización¹⁰⁴ según región.
- Los gastos en bienes y servicios se calcularon bajo la base efectivamente entregada a cada región para efectuar estos gastos y, considerando la cantidad de programas que atienden.
- Por ultimo los gastos en inversión se calcularon sobre la inversión efectivamente realizada, considerando de este total institucional, el 1% para el programa Foncap. Este uno por ciento, se traduce a los gastos efectivamente realizados por el Departamento de Capacitación en Empresas y las Regionales, considerando el número de programas que atienden.
- Para el caso de este programa los criterios utilizados para el presupuesto anual del programa, en el caso de los gastos de administración se asumen dentro de los sub títulos Institucionales y se ha tratado de mantener la tendencia de los requerimientos del comienzo del programa. En el caso de los recursos asociados a la capacitación (componente) estos se calcula bajo la meta que estipulan los encargados del programa.

¹⁰³ Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

¹⁰⁴ Valor tomado de estudio realizado por Chile Califica.

Dirección de Presupuestos
 División de Control de Gestión
Anexo 5: Cuadro Análisis de Género

CUADRO DE ANALISIS DE GENERO									
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACION DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES	
Nombre del Programa	Producto Estratégico Asociado. ¿Aplica enfoque de género?	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación enfoque de Género en el Programa según evaluación?	¿Se debió incorporar en la definición de la población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	Realizar un estudio para verificar si existen factores que puedan inhibir la participación de mujeres, específicamente, en el Programa, tal que sirva de base para evaluar modificaciones de su diseño a fin de neutralizar dichos factores.	
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No		
				Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente	Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente		
FONCAP – Microempresas y Trabajadores Independientes	No	Los beneficiarios adquieren y aplican conocimientos y habilidades clave para mejorar su desempeño laboral, en concordancia con las estrategias de desarrollo regional	Si	No	No	Si	Si		
				No	No	No	No		

Anexo 6: BASES CONCEPTUALES PARA DISEÑAR UN SUBSIDIO PARA LA CAPACITACIÓN EN LAS MICROEMPRESAS

¿Por qué las empresas pequeñas invierten poco en capacitación?

Una abundante evidencia a nivel mundial muestra que las pequeñas empresas demandan muy poca capacitación en comparación con las grandes, aunque existan subsidios u otras políticas públicas para estimular esa demanda. En el caso de Chile, un estudio reciente patrocinado por la Universidad de Chile encontró que el año 1996 apenas el 0,4% de las microempresas (MIE) -que representan el 80% de universo empresarial del país- realizaron acciones de capacitación, en tanto que en el sector de las grandes empresas -que representan menos del 1% del universo empresarial- un 80% llevaron a cabo acciones de capacitación¹⁰⁵.

Entre las hipótesis más plausibles que se han sugerido para explicar el fenómeno de la baja demanda de capacitación en las microempresas vale la pena destacar las siguientes:

1. Las MIE tienen menos necesidades de capacitación debido a que sus técnicas de producción y gestión son más simples.
2. Gran parte de los trabajadores de las MIE tiene baja escolaridad, lo que limita sus posibilidades de acceso a los programas de capacitación.
3. Las MIE tienen relativamente pocas alternativas de inversión en capacitación suficientemente rentables, debido a que el costo de un curso representa para ellas una carga muy pesada con relación a sus ingresos; en otras palabras, el costo de oportunidad de la capacitación es demasiado alto para las microempresas y los trabajadores de bajos ingresos. Por ejemplo, un curso de capacitación de 100 horas y un costo de \$400.000 representa el 10% de los ingresos de una MIE que factura \$4.000.000 anuales; en cambio, para una empresa que factura 400.000.000 anuales el mismo curso equivale apenas al 0,1% de sus ingresos.
4. El mercado de la capacitación no genera suficientes incentivos para las inversiones en capacitación, especialmente en el sector de las MIE.

¿Es deseable que las empresas pequeñas inviertan más en capacitación?

Sólo las dos últimas hipótesis justifican una intervención del Estado para estimular la demanda de capacitación en las MIE, aunque por diferentes razones. En el primer caso por consideraciones de equidad, y en el segundo por razones de eficiencia económica. Sin embargo, conviene tener presente que si lo que prima es un criterio de equidad (por ejemplo, aliviar la pobreza) en general resulta mejor hacerlo mediante transferencias de ingresos a los beneficiarios, ya que de esta manera se respetan las preferencias de las personas. En efecto, por años la teoría económica ha reconocido que, en general, las transferencias en dinero permiten alcanzar un mayor nivel de bienestar a los beneficiarios que las transferencias en especie, con igual costo para el Estado; o, igualmente, que los beneficiarios pueden alcanzar el mismo nivel de bienestar con un menor gasto público mediante las transferencias en dinero. En síntesis, el argumento estándar es que las transferencias en especie son generalmente ineficientes del punto de vista económico, salvo que se trate de "bienes meritorios" cuyo disfrute se considere socialmente deseable, independiente de las preferencias de los consumidores (por ejemplo, vacunas gratuitas para niños de hogares pobres), o que el mercado privado adolezca de fallas que impiden optimizar la

¹⁰⁵ "Evaluación del sistema de capacitación en Chile", pg 38. O. Jara. Editorial Universitaria. 2002

producción y consumo de los bienes en cuestión. En el caso de la capacitación en las pequeñas empresas, es precisamente el argumento de las fallas del mercado el que provee el mayor sustento racional para la intervención correctora del Estado.

Fundamentos de los programas públicos de capacitación gratuita para trabajadores de menores recursos

Los programas públicos de capacitación gratuita no están inspirados tanto en el propósito de corregir una desigualdad de oportunidades, como en la idea que la rentabilidad social de la capacitación es mayor que la rentabilidad privada debido a que el mercado no genera incentivos adecuados, lo que inhibe o distorsiona la demanda privada de capacitación. En tal caso se justifica una intervención correctora del Estado, que puede adoptar distintas formas, como difusión de información, regulación del mercado, otorgamiento de garantías del Estado, provisión directa de los servicios, e incentivos a la oferta o demanda de dichos servicios, o una combinación de diferentes instrumentos.

La brecha entre la valoración social y la valoración privada de la capacitación tiene que ver con las distintas percepciones del impacto de la capacitación en la productividad laboral, por una parte, y los ingresos de la empresa o el trabajador que se capacita, por otra. La valoración social refleja el impacto esperado en el bienestar general de los consumidores como resultado del aumento de la productividad laboral, en tanto que la valoración privada se refiere a los retornos esperados por parte de la empresa o trabajador que invierten en capacitación. Estas distintas percepciones se explican por una serie de fallas del mercado que inhiben y distorsionan la demanda y la oferta privada de capacitación, y que tienen que ver principalmente con los aspectos siguientes:

- Las dificultades de acceso al crédito para las personas y empresas de escasos recursos que desean invertir en capital humano. En efecto, dadas las diferenciales de tasa de interés según la garantía del prestatario, el costo del crédito para capacitación en este sector puede ser mayor que el costo directo de la capacitación. El problema se debe a que la propiedad del capital humano es intransferible, lo que impide constituirlo como garantía de un crédito. La intransferibilidad del capital humano también es un factor que inhibe la inversión de las empresas en capacitación, ya que la empresa no es la dueña del capital sino el trabajador que recibe la capacitación, y este puede dejar la empresa o reclamar un salario mayor para permanecer en ella.
- La falta de información de los usuarios y proveedores en el mercado de servicios de capacitación, especialmente en el sector de las microempresas y los trabajadores independientes. Particular relevancia tiene el problema de la falta de información sobre la calidad de la capacitación, ya que ésta no puede ser apreciada por el usuario antes de contratar el servicio, y la mala calidad de la capacitación difícilmente puede ser objeto de garantía o reclamo ante la justicia. La dificultad de los usuarios para apreciar a priori la calidad de la oferta de capacitación se destaca en un reciente estudio, patrocinado por el SENCE, sobre las percepciones de las MIE frente al tema de la capacitación, en el cual se señala que “(los microempresarios) quieren que (el SENCE) sea el organismo que se haga responsable de (velar por) la calidad de los cursos” ya que algunos se han sentido estafados por los organismos de capacitación ¹⁰⁶.
- La volatilidad de la demanda privada de capacitación y el hecho de que esta se sostenga artificialmente en un subsidio de duración incierta inhibe las inversiones de los proveedores de estos servicios en proyectos de largo plazo, como las inversiones en infraestructura, investigación educativa, capacitación de instructores, y equipamiento necesario para enseñar tecnologías “duras”.

¹⁰⁶ “Percepción de identidad, del SENCE y la capacitación por parte de microempresarios y trabajadores independientes”, pgs 36 y 39. M. Riquelme et al. Cuadernos de Estudios N° 1. SENCE, 2005

- La atomización de la demanda -esto es, el reducido número de participantes que puede aportar cada microempresa a los programas de capacitación- induce a los proveedores a ofrecer cursos generales (por ejemplo, computación) que no necesariamente satisfacen las necesidades y condiciones específicas de cada empresa en particular. Este problema tiene que ver con la pertinencia de la capacitación ofrecida a las MIE. Al respecto un estudio reciente de la Universidad de Chile señala que en general los cursos del FONCAP para las micro y pequeñas empresas tienen poca relación con las necesidades específicas de éstas, y que los proveedores actúan con la lógica de diseñar cursos generales de interés común a varias empresas ¹⁰⁷.
- La poca conciencia que existe entre los usuarios acerca de sus necesidades de capacitación y sus eventuales beneficios.
- La existencia de externalidades; esto es, el derrame de costos o beneficios para otras personas o empresas por los cuales la actividad causante no paga (externalidades negativas) o no recibe una retribución (externalidades positivas). En el caso de la capacitación de trabajadores de MIE e independientes de escasos recursos, se trata de beneficios gratuitos que aprovechan otros sectores de la población, el mercado o la sociedad entera, relacionados con cuestiones tales como: el fortalecimiento del espíritu emprendedor e innovador; la contribución a la reducción de las conductas antisociales; la inserción de las MIE en el sector moderno y dinámico de la economía; el estímulo al emprendimiento y las inversiones en virtud del aumento del stock de trabajadores capacitados, y el desarrollo de un mercado más eficiente de servicios de capacitación.
- La incertidumbre respecto a los retornos de la inversión en capacitación para las empresas que capacitan a sus trabajadores. Al no ser el capital humano propiedad de la empresa sino del trabajador que se capacita, existe el riesgo de perder la inversión si el trabajador abandona la empresa o aumenta el costo de retenerlo. El problema surge especialmente con los programas de desarrollo de competencias generales que son transferibles en el mercado de trabajo, cuestión que afecta con mayor intensidad a las empresas pequeñas cuyos niveles salariales y condiciones de empleo son inferiores al promedio del mercado. Al respecto, en el año 2000, mientras el 24,4% de los trabajadores en las microempresas percibían menos de un salario mínimo, la proporción bajaba a 6,5% en las empresas de 200 trabajadores y más ¹⁰⁸. De otra parte, un estudio realizado en Chile con datos del Instituto Nacional de Estadística y la encuesta CASEN del año 2003 revela que el promedio nacional de asalariados con empleo permanente alcanzaba a 75%, porcentaje que se reducía a sólo un 53% entre los asalariados del primer quintil de ingresos; así mismo, en las empresas con 2 a 5 trabajadores sólo un 53% tenía contrato de trabajo, porcentaje que aumenta a 93% en las empresas con 200 y más trabajadores ¹⁰⁹. Condiciones como las señaladas hacen que las empresas más pequeñas sean más vulnerables al drenaje de su personal calificado por parte de otras empresas. Cabe señalar que numerosas encuestas, realizadas en diversos países, señalan que el temor de perder a los trabajadores capacitados o aumentar el costo de retenerlos es la principal causa de la baja inversión en capacitación que se observa entre las empresas más pequeñas. Al respecto, es interesante destacar un resultado de un reciente estudio de la Universidad de Chile que corrobora la realidad del riesgo del “drenaje” de los trabajadores capacitados en las microempresas, donde aparece que un 24 % de los trabajadores capacitados cambió de empresa después del programa versus un 8 % de no capacitados ¹¹⁰.

La Figura 1 presenta una visión integrada de las principales fallas del mercado de la capacitación, especialmente en el sector de las microempresas y trabajadores independientes.

¹⁰⁷ Estudio de evaluación de impacto del Programa de Capacitación para Micro y Pequeñas Empresas”, pg.130. Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2003

¹⁰⁸ “Chile: indicadores para analizar el ajuste del salario mínimo”, pg 12. Organización Internacional del Trabajo. Documento de Trabajo, 2002

¹⁰⁹ Una deuda con los trabajadores”, pgs 1 y 2. Instituto Libertad y Desarrollo. Temas Públicos 710, 2005

¹¹⁰ “Estudio de evaluación de impacto del Programa de Capacitación para Micro y Pequeñas Empresas”, pg 79. Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2003

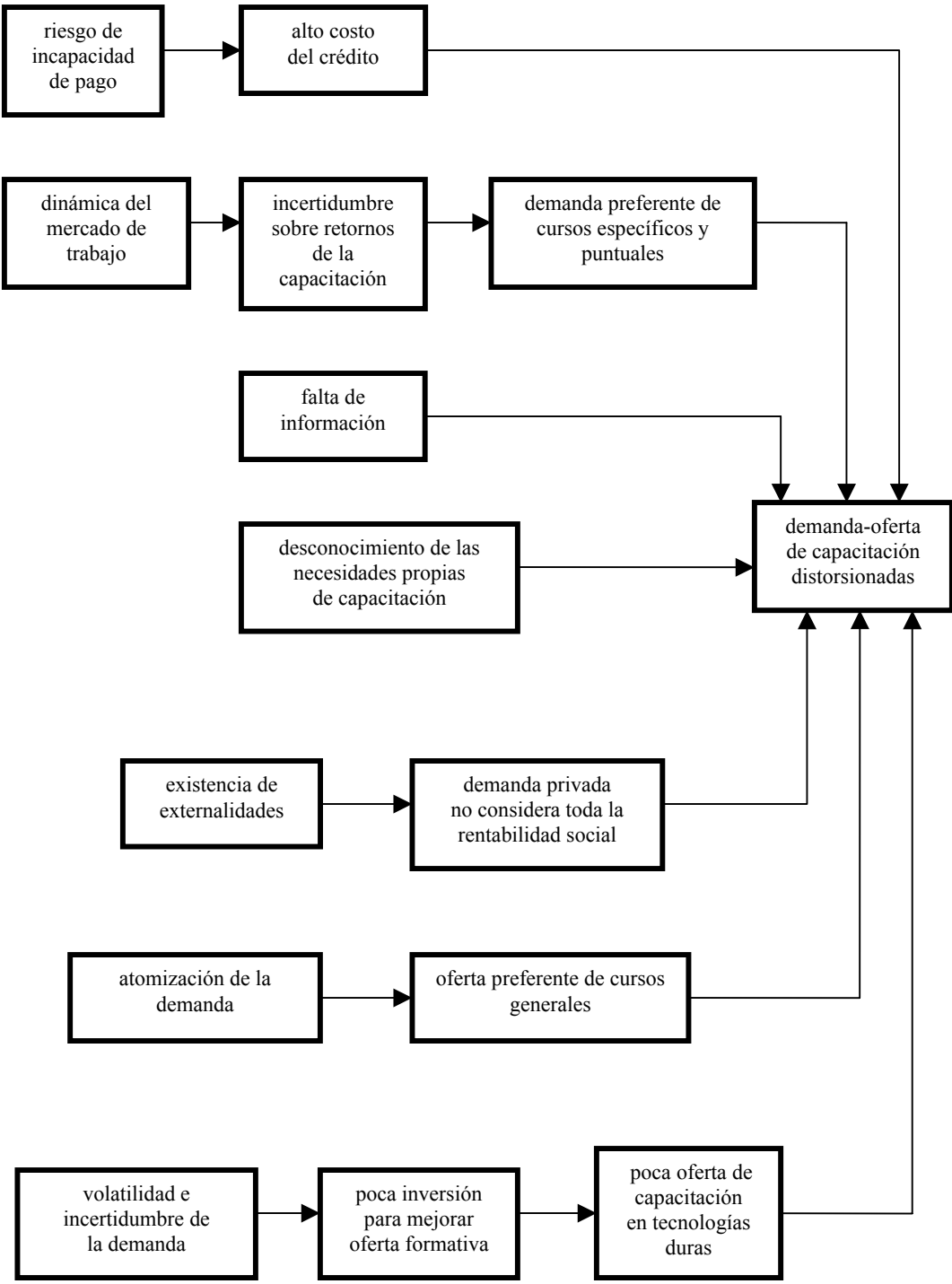
Pero la intervención del Estado no está exenta de problemas

Aunque existan fallos de mercado y desigualdades sociales que justifiquen la intervención correctora del Estado –como en el caso de los programas de capacitación gratuitos para las microempresas- hay que tener presente que esta clase de intervención no está exenta de problemas y puede generar costos adicionales, que hasta pueden ser mayores que los del problema que se pretende resolver. Entre esos costos cabe destacar: los gastos administrativos de los programas públicos, que suelen ser altos; los riesgos de la corrupción y el clientelismo político en la asignación de los beneficios; el efecto de incentivos perversos que inducen al desperdicio de recursos (por ejemplo, los usuarios tienden a prestar poca atención al precio y la calidad de los servicios cuando estos son gratuitos), los riesgos de fraude, los controles de costos débiles, así como las ineficiencias e inequidades derivadas de una mala identificación del problema o un mal diseño del programa. Y todo ello sin mencionar las distorsiones que generan los impuestos que financian los programas públicos.

Análisis macroeconómico de la demanda y oferta de capacitación en el sector de las microempresas

De acuerdo al modelo clásico del mercado privado de un bien, en condiciones de competencia perfecta los usuarios y los proveedores compran y venden hasta alcanzar un punto en que el costo de proveer una unidad adicional del bien supera el valor que esta tiene para los usuarios: en ese nivel el mercado está en equilibrio y la asignación de los recursos es eficiente. El concepto clásico la demanda postula que existe una relación inversa entre el precio del bien y la cantidad demandada por los consumidores: si el precio baja la cantidad demandada sube, y viceversa. Así, un diagrama de la demanda de un bien normal, con el precio representado en el eje vertical y la cantidad demanda en el eje horizontal, muestra una línea descendente hacia la derecha.

Figura 1 ARBOL DE PROBLEMAS DEL MERCADO DE LA CAPACITACION

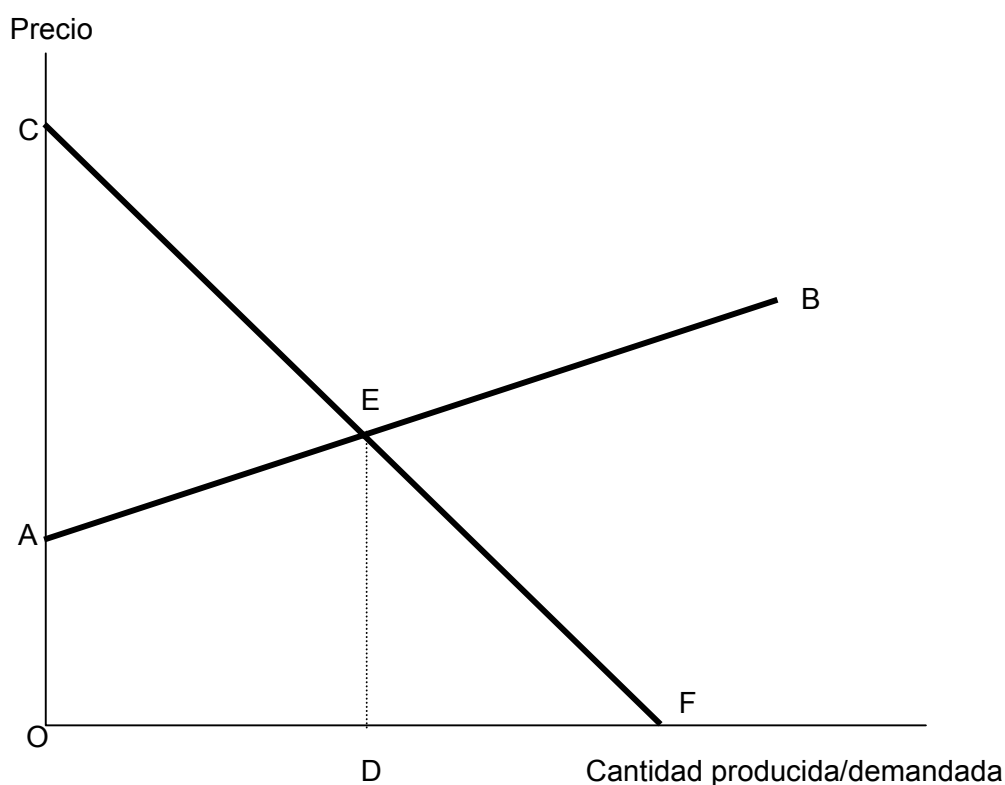


El precio que está dispuesto a pagar un consumidor por un bien mide el valor que para éste tiene la última unidad consumida; por ejemplo, si a un precio unitario de \$ 100 se consumen 10 unidades de un bien, significa que \$ 100 es el valor que los consumidores le asignan a la décima unidad consumida.

La forma clásica descendente de la línea de demanda refleja el hecho de que a medida que se consume más de un bien, el beneficio que obtiene el consumidor con cada unidad adicional es cada vez menor, conforme al principio de la “utilidad marginal decreciente”.

A su vez, la oferta de un bien se representa normalmente por una línea ascendente hacia la derecha, reflejando el hecho de que la producción de unidades adicionales sucesivas tiene generalmente un costo creciente. La Figura 2 muestra un diagrama clásico de la oferta y demanda de un bien en un mercado perfecto.

Figura 2 OFERTA Y DEMANDA DE UN BIEN EN UN MERCADO PERFECTO



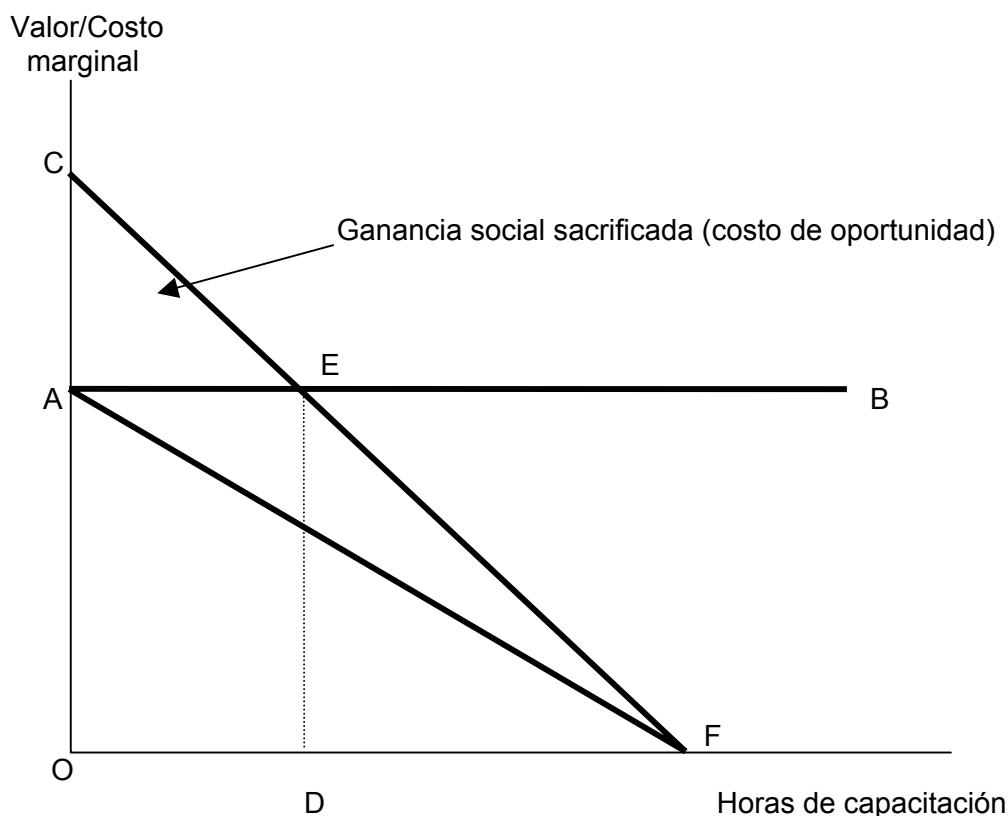
La demanda de capacitación de las empresas tiene una característica particular que vale la pena resaltar: su naturaleza de “demanda derivada”; esto significa que las empresas demandan capacitación fundamentalmente por necesidades derivadas de sus operaciones, y no por gusto. En otras palabras, la capacitación se considera un insumo productivo (un “medio”) y no un bien de consumo (un “fin” en sí mismo). Por eso, la demanda de capacitación de las empresas tiende a ser relativamente insensible al precio, lo que implica que alzas o bajas importantes en el precio no afectan significativamente la cantidad demandada, en jerga económica se dice que es una “demanda inelástica”. Una evidencia en este sentido es el hecho de que el incentivo tributario para la capacitación en Chile ha experimentado recortes del beneficio en distintos momentos de su historia (por ejemplo, disminución del crédito fiscal según el nivel de remuneración del trabajador y disminución del valor real de hora-capacitación imputable al beneficio) sin que se haya producido una merma significativa en la demanda de capacitación de las empresas.

A su vez, para el consumidor individual (empresa o trabajador) la oferta de capacitación se puede representar como una línea horizontal en el diagrama del mercado, lo que refleja el hecho de que el consumidor enfrenta un precio constante, al menos en el corto plazo, independiente de la cantidad de capacitación que compre. Ahora bien, el costo de la capacitación para una microempresa o un trabajador independiente de escasos recursos no es sólo el precio de los servicios de capacitación, sino también los costos indirectos en que debe incurrir para usar dichos servicios (por ejemplo, gastos de transporte y útiles de estudio), el esfuerzo personal de estudio y, sobre todo, el costo de oportunidad del tiempo que se debe destinar a la capacitación, distrayéndolo de otros usos productivos o el descanso.

Como se ha señalado, la razón de la intervención subsidiaria del Estado en la provisión de servicios de capacitación para las microempresas se basa principalmente en el hecho de que la valoración social de las inversiones en capacitación es mayor que la valoración privada de las mismas, esto es, que la ganancia de productividad esperada por la empresa; por consiguiente, a la sociedad le conviene que los individuos (en este caso, las microempresas) inviertan más y mejor en capacitación, y éstos no lo hacen porque hay fallas de mercado que inhiben o distorsionan su demanda.

La Figura 3 ilustra la situación de una microempresa que no está dispuesta a invertir en la capacitación de sus trabajadores a menos que reciba un subsidio para hacerlo, subsidio que puede adoptar diferentes fórmulas: incentivos tributarios, vouchers para la compra de servicios de capacitación en el mercado, subsidios a los proveedores de servicios de capacitación, provisión pública de servicios de capacitación gratuitos, programas de crédito para capacitación con intereses subsidiados, sistemas de garantía estatal para los créditos para capacitación, así como combinaciones de estos diversos instrumentos. En la figura, la línea AB representa el costo por hora de capacitación y la línea AF la demanda privada de capacitación; como el costo es superior al valor privado de la capacitación (línea AB está sobre la línea AF), la cantidad de demanda privada de capacitación es nula. A su vez, la línea CF representa la valoración social de la capacitación (o demanda social), de manera que la distancia vertical entre la línea AF y la línea CF mide la brecha entre el valor social y el valor privado de la capacitación, brecha que se explica por las fallas del mercado de la capacitación. En el gráfico se supone –con fines meramente ilustrativos– que el valor social de la capacitación es un 50% mayor que el valor privado. El punto E corresponde al punto de equilibrio social del mercado de la capacitación: en ese punto el costo de proveer una unidad adicional de capacitación a la empresa es menor que el beneficio social que reporta. En otras palabras, OD es la cantidad socialmente óptima de inversión en capacitación por parte de la empresa. Consecuentemente, el área del triángulo AEC mide lo que la sociedad pierde por la insuficiente demanda privada de capacitación.

Figura 3 DEMANDA DE CAPACITACION EN UNA MICROEMPRESA

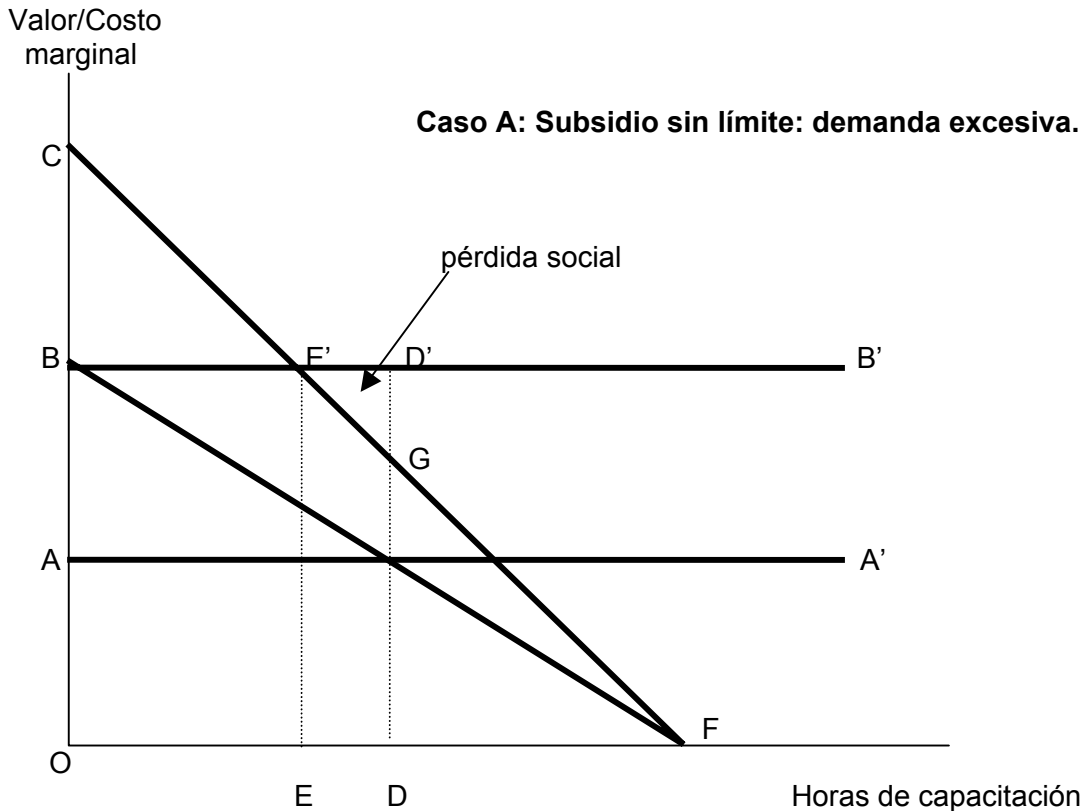


¿Los programas de capacitación gratuita resuelven el problema?

Los programas de capacitación gratuita para las MIE no siempre resuelven el problema de la insuficiente demanda de capacitación en ese sector, por dos razones. Primero, porque el costo directo no es el único costo de la capacitación; hay también costos indirectos importantes que la microempresa debe asumir y que el subsidio no cubre, especialmente el costo de oportunidad del tiempo del trabajador que se capacita. Por ejemplo, para un trabajador independiente que trabaja 200 horas al mes con un ingreso de \$200.000, destinar 40 horas de su tiempo útil a capacitarse puede significar una merma del 20% de sus ingresos. En segundo lugar, la existencia o no de limitaciones del beneficio puede tener implicaciones importantes en términos de eficiencia económica. En efecto, si la gratuidad de la capacitación no está limitada y el usuario puede consumir cualquier cantidad de horas de capacitación, es probable que se produzca una inversión privada excesiva en capacitación; a la inversa, si el subsidio implica la gratuidad de la capacitación hasta un cierto límite (como es el caso del programa del FONCAP en Chile), nada asegura que ese límite coincide precisamente con la cantidad que maximiza el bienestar social.

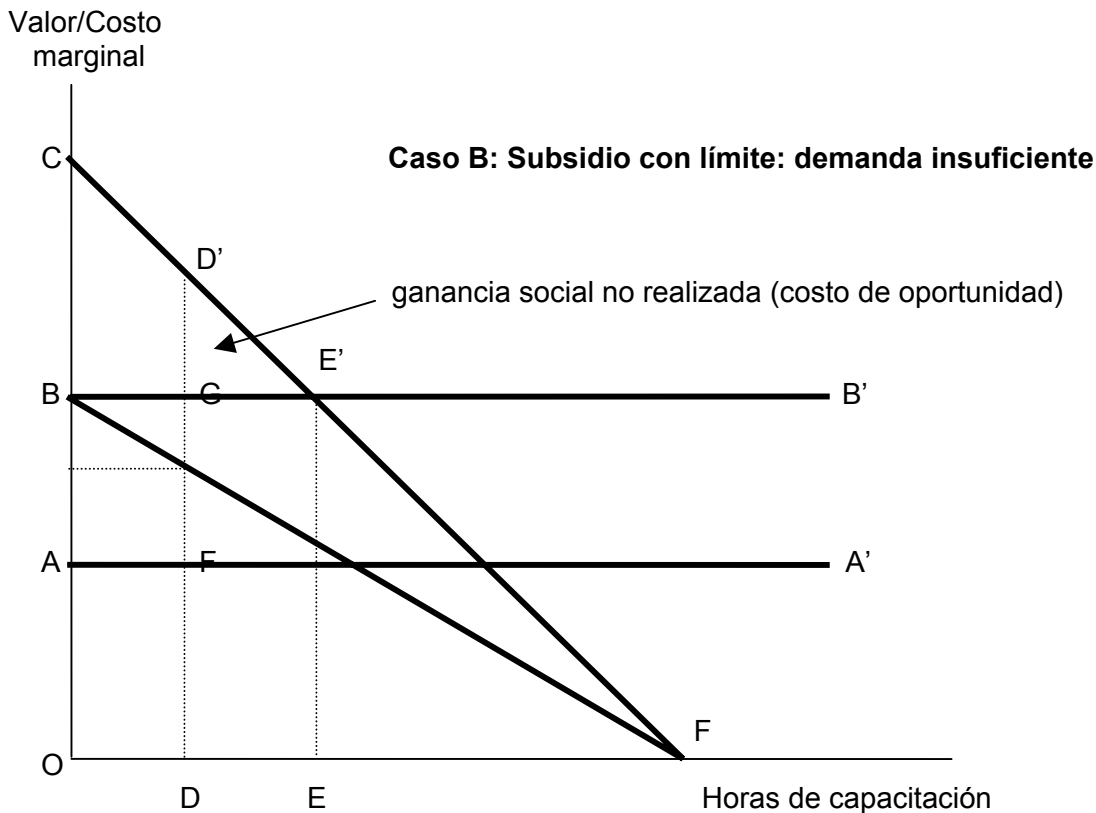
La Figura 4a ilustra el comportamiento de una microempresa frente a una opción de capacitación gratuita, sin limitación. La altura OA representa el costo indirecto de cada hora de capacitación para la empresa de manera que la altura OB corresponde al costo total de cada hora de capacitación: costo directo (AB) más costo indirecto (OA). La línea BF representa el valor privado de cada hora adicional de capacitación. En ausencia del subsidio, la empresa no invertiría en capacitación: la línea BB' está sobre la línea BF. Si la capacitación fuese gratuita para la empresa, la demanda efectiva de capacitación alcanzaría a OD, correspondiente a la intersección de la demanda privada y el costo indirecto de la capacitación en el margen. Esta demanda excede el óptimo social OE, con lo que se genera una pérdida social neta representada por el área del triángulo E'GD'.

Figura 4a DEMANDA DE CAPACITACION EN UNA MICROEMPRESA



El caso inverso es el que ilustra la Figura 4b donde la opción de capacitación gratuita tiene un límite: determinada cantidad de horas o un monto máximo de subsidio. En estas condiciones, la cantidad máxima de horas de capacitación gratuita que puede adquirir la empresa es OD; a partir de ese nivel, la empresa debe asumir el costo total de cada hora de capacitación. En el ejemplo se observa que la demanda privada efecta no alcanza el óptimo social, con lo que se pierde un beneficio social potencial equivalente al área del triángulo E'GD'. Además, hay una ineficiencia adicional por el hecho que el costo del subsidio para el Estado (área AFGB) es más que lo necesario para alcanzar ese nivel de demanda privada; de hecho, habría bastado con un subsidio equivalente al área sobre la línea punteada del rectángulo AFGB para lograr el mismo resultado; el resto es simplemente una ganancia gratuita para la empresa ("windfall gain" en jerga económica).

Figura 4b DEMANDA DE CAPACITACION EN UNA MICROEMPRESA

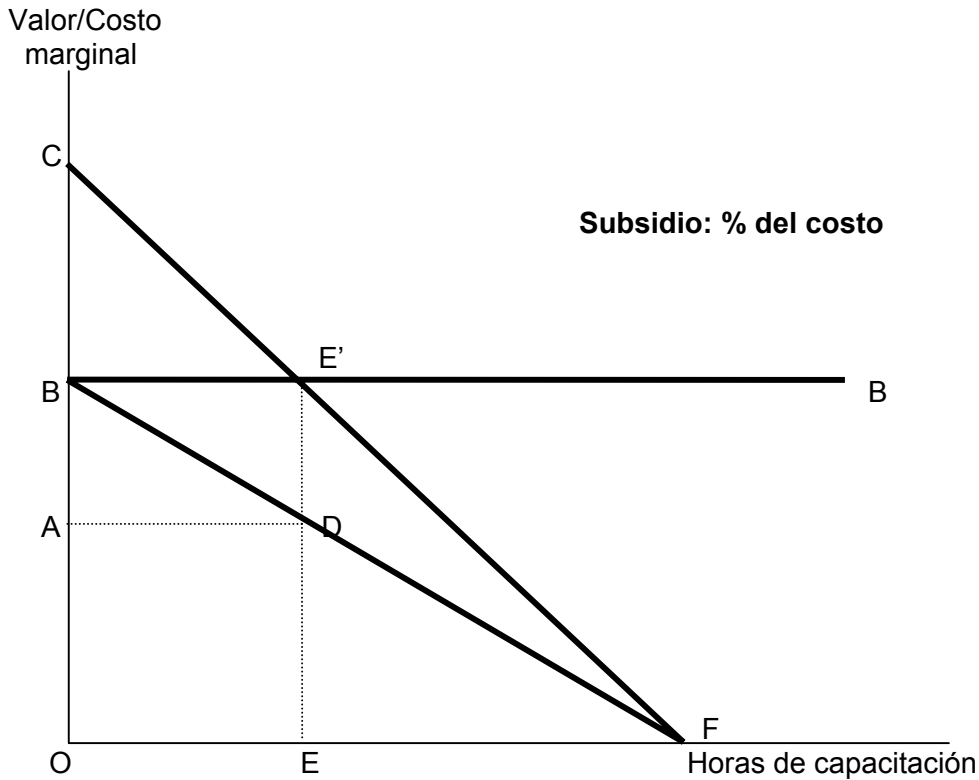


Un modelo alternativo de subsidio a la demanda de capacitación en las microempresas

Del análisis realizado en la sección anterior se puede concluir que los esquemas de subsidio a la capacitación en las empresas basados la gratuidad del servicio no aseguran una respuesta socialmente óptima de la demanda privada de capacitación. En efecto, estos esquemas tiene dos grandes debilidades en su diseño: una es la posibilidad de subsidiar actividades que no requieren del subsidio (que las empresas habrían realizado de todos maneras), la otra es la posibilidad de subsidiar actividades de capacitación que no son socialmente rentables. Estos problemas se pueden evitar en gran medida usando un esquema alternativo de subsidio consistente en la bonificación de un porcentaje del costo total de la capacitación para la empresa (costo directo más costo indirecto). Esta clase de subsidio tiene un mérito adicional: induce al beneficiario a preocuparse del precio de la capacitación. El problema es determinar cuál es el porcentaje de bonificación adecuado.

La Figura 5 muestra el efecto de una bonificación equivalente a un porcentaje del costo de la capacitación. En el modelo, OB es el costo-hora de capacitación, BF la demanda privada de capacitación y CF la demanda social de capacitación.

Figura 5 DEMANDA DE CAPACITACION EN UNA MICROEMPRESA



La brecha entre la demanda social y la demanda privada corresponde al margen de beneficio social no internalizado; es decir, que no genera retornos para el causante, por lo que no es tomado en cuenta en las decisiones privadas. En este caso, un subsidio AB por hora-capacitación eleva la demanda privada a OE horas de capacitación, lo que corresponde al óptimo social. El problema es determinar cuál es el monto óptimo del subsidio por hora-capacitación. En términos matemáticos la cuestión es relativamente simple, una vez que se tiene una estimación de la magnitud de la brecha entre la demanda social y la demanda privada de capacitación. En efecto, si:

S = Beneficio social marginal de la capacitación; correspondiente al valor social cada hora extra de capacitación.

P = Beneficio privado marginal de la capacitación; correspondiente al valor privado de cada hora extra de capacitación.

C = costo hora-capacitación.

E = margen de beneficio social marginal no internalizado: $E = (S - P)$

t = coeficiente del beneficio social marginal: $t = S / P$

b = tasa de bonificación por hora-capacitación.

Se tiene, entonces, que la tasa óptima de bonificación por hora-capacitación corresponde a:

$$b = E / C$$

o sea,
$$b = (S * (1 - 1/t)) / C$$

En el punto óptimo se tiene que : $S = C$; luego

$$b = (S * (1 - 1/t)) / S$$

por lo tanto **$b = (1 - 1/t)$**

Esto significa que la tasa óptima de bonificación por hora-capacitación depende del coeficiente del beneficio social. El ejemplo numérico hipotético de la tabla siguiente permite ilustrar más claramente la idea. La tabla presenta la situación de un individuo que debe optar por una determinada cantidad de horas de capacitación. Sin subsidio, el individuo elegirá no capacitarse porque no es rentable hacerlo ya que el beneficio privado marginal no supera el costo de la hora de capacitación.

Supuestos			Escenario A (t = 1,25)	Escenario B (t = 1,5)	Escenario C (t = 2)
Horas de capacitación	Costo por hora de capacitación	Beneficio privado marginal	Beneficio social marginal	Beneficio social marginal	Beneficio social marginal
0	\$ 6.000	\$ 6.000	\$ 7.500	\$ 9.000	\$ 12.000
30	\$ 6.000	\$ 4.800	\$ 6.000	\$ 7.200	\$ 9.600
50	\$ 6.000	\$ 4.000	\$ 5.000	\$ 6.000	\$ 8.000
75	\$ 6.000	\$ 3.000	\$ 3.750	\$ 4.500	\$ 6.000
100	\$ 6.000	\$ 2.000	\$ 2.500	\$ 3.000	\$ 4.000
Tasa de bonificación óptima por hora-capacitación			20 %	33,3 %	50 %
Bonificación óptima por hora-capacitación			\$ 1.200	\$ 2.000	\$ 3.000

Al haber un margen de beneficio social no internalizado, se justifica bonificar la demanda privada de capacitación, por un monto que depende del valor de dicho margen. En el ejemplo se presentan tres situaciones: el escenario A con un coeficiente de beneficio social igual a 1,25; el escenario B con un coeficiente 1,5, y el escenario C con un coeficiente igual a 2. En el escenario A, la demanda óptima de capacitación sería 30 horas (costo marginal igual al beneficio social marginal), la tasa óptima de bonificación por hora de capacitación sería 20 % ($b = (1 - 1/t)$), y el monto óptimo de bonificación por hora de capacitación sería \$ 1.200. En el escenario B, la demanda óptima de capacitación son 50 horas y en el escenario C la demanda óptima de capacitación son 75 horas. En síntesis, para establecer una tasa de bonificación óptima por hora de capacitación se requiere una estimación del margen de beneficio social no internalizado. Un corolario importante de este análisis es el hecho que si la capacitación no es socialmente rentables una bonificación como la propuesta no producirá ningún efecto en la demanda privada de capacitación, como debe ser.

Un subsidio de esta clase se puede implementar estableciendo un porcentaje de bonificación del costo directo del curso (en función de la estimación que se tenga del margen de beneficio social no internalizado), sin limitación del número de horas de duración del curso pero con un tope del costo por hora-curso. A eso se debería agregar una bonificación extra, en dinero al participante, relacionada con el costo indirecto del curso; por ejemplo, un monto por hora destinada a la capacitación, considerando el tiempo presencial y el tiempo para estudio y traslados. Esta bonificación debería ser un porcentaje del costo-hora indirecto estimado, establecido con el mismo criterio que el porcentaje de bonificación del costo directo del curso. El ejemplo numérico siguiente ilustra el procedimiento de cálculo del subsidio, considerando tres opciones de cursos de capacitación según su duración:

Supuestos

(A) Tope del costo por hora-curso	\$ 3.000
(B) Costo indirecto por hora (estimado)	\$ 1.500
(C) Coeficiente del beneficio social	2
(D) Subsidio óptimo (1 – 1/ C)	50% del costo

Subsidio por costo directo	Duración del curso (en horas)		
	<u>50</u>	<u>75</u>	<u>100</u>
(E) Costo directo del curso: Horas * (A)	\$150.000	\$225.000	\$300.000
(F) Monto del subsidio directo: (E) * (D)	\$ 75.000	\$112.500	\$150.000
(G) Copago del usuario: (E) – (F)	\$ 75.000	\$112.500	\$150.000

Subsidio por costo indirecto (bonificación en dinero al participante)

(H) Bonificación extra por hora: (B) * (D)	\$ 750	\$ 750	\$ 750
(I) Bonificación extra total: Horas * (H)	\$ 37.500	\$ 56.250	\$ 75.000
(J) Costo indirecto de cargo del usuario	\$ 37.500	\$ 56.250	\$ 75.000

Subsidio total: (F) + (I) \$ 112.500 \$ 168.750 \$ 225.000

Costo de cargo del usuario: (G) + (J) \$ 112.500 \$ 168.750 \$ 225.000

Por último, cabe agregar que el subsidio se debería complementar con la garantía del Estado otorgada a los beneficiarios que requieran un crédito para financiar el costo de la capacitación no cubierto por el subsidio. Un esquema de incentivo para corregir la insuficiente demanda de capacitación en las pequeñas empresas basado en los principios descritos permitiría atenuar el efecto de los principales factores que inhiben o distorsionan dicha demanda: la divergencia entre la valoración social y privada de la capacitación y el alto costo del crédito para las pequeñas empresas que desean invertir en capacitación.