



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

INFORME DE SÍNTESIS¹

EVALUACIÓN DE IMPACTO NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES FONDO SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS) – MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.

1. Objetivos del programa.

El Programa Nivelación de Competencias Laborales (PNCL) es un programa desarrollado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en conjunto con el Ministerio de Educación². El objetivo general del Programa es “Contribuir a que los beneficiarios preferentemente jóvenes y adultos en condiciones de pobreza, mejoren sus condiciones de empleabilidad a través de la certificación de sus capacidades”.

2. Descripción de los componentes.

El PNCL consta de dos componentes:

- (a) Nivelación de estudios básicos: consiste en el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje flexible que posibilita a los beneficiarios nivelar estudios del último nivel de educación básica (7º y 8º).
- (b) Nivelación de estudios medios³: consiste en el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje flexible que permite a los beneficiarios nivelar estudios del primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º).

En ambos componentes se incluye un módulo o subcomponente de formación sociolaboral, que busca desarrollar en los beneficiarios habilidades sociales y laborales que les permitan un mejor desempeño en los ámbitos laboral y social.

¹ El informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al informe final de la evaluación de impacto realizada por el Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. La evaluación de impacto fue realizada por dicha Universidad en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación de impacto. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Inicialmente el programa era operado por FOSIS, Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este último sólo participó en la creación del decreto ley que dio origen al Programa en 1999.

³ El componente nivelación de estudios se reformuló el año 2003, concentrándose sólo en la entrega de Nivelación de Educación Básica, incluyendo las siguientes líneas y manteniendo el módulo de formación sociolaboral o para el trabajo:

- a) Alfabetización y nivelación del primer ciclo de enseñanza básica (1º a 4º);
- b) Nivelación de estudios de 5º y 6º Básico;
- c) Nivelación de estudios de 7º y 8º Básico.

En el desarrollo del Programa PNCL intervienen instituciones ejecutoras encargadas de dictar los cursos de nivelación, que pueden ser instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, ONGs, asociaciones gremiales, consultoras), Municipalidades, instituciones de Educación Superior y organizaciones sociales con personalidad jurídica. Adicionalmente, el Ministerio de Educación designa Instituciones Examinadoras que, en fechas coordinadas entre el Ministerio y FOSIS⁴, tienen la misión de examinar a los participantes del PNCL así como a los provenientes de otros programas de Educación de Adultos.

Los contenidos de los cursos impartidos por las instituciones ejecutoras, tanto para la producción del componente Nivelación Básica como para el de Nivelación Media, deben ceñirse a las exigencias establecidas por el Ministerio de Educación a través del Decreto N°683⁵ que reglamenta el Programa Especial de Nivelación Básica y Media para Adultos.

A partir de 2002 las instituciones ejecutoras deben incluir en sus propuestas, en el caso del componente Nivelación Básica, un mínimo de 140 horas pedagógicas presenciales y 60 horas tutoriales, a ser desarrolladas en un período de 5 meses como máximo. Y en el caso del componente Nivelación Media, un mínimo de 260 horas pedagógicas presenciales y 90 horas tutoriales, a ser desarrolladas en un período de 7 meses como máximo. Adicionalmente, se requiere la asistencia a un mínimo de 70% de las horas presenciales para tener derecho a presentarse al examen.

En cuanto al subcomponente formación socio-laboral, su desarrollo requiere que la institución ejecutora realice una propuesta que incluya el desarrollo de dos módulos temáticos a elegir dentro de los tres siguientes: Módulo de Competencias Sociales⁶, Módulo de Competencias Laborales⁷ y Módulo de Habilidades de Emprendimiento⁸. Las actividades deben ser realizadas por un equipo de docentes o monitores con experiencia en formación de adultos. Las propuestas deben incluir un mínimo de 60 horas pedagógicas presenciales y otras 20 tutoriales para el desarrollo de este componente a implementar en el plazo máximo de ejecución del programa.

La ejecución del PNCL se extiende aproximadamente a lo largo de un año. En el mes de abril se realiza la licitación. En julio se inicia la ejecución de los cursos y a fines de año se realiza la examinación de los beneficiarios.

⁴ Nivel central.

⁵ A partir del año 2003 los contenidos de los cursos son fijados por el Decreto Supremo N°131 del Ministerio de Educación que modificó el anterior.

⁶ Los ejes centrales de este módulo son los siguientes: i) proveer de herramientas que permitan o faciliten el auto-reconocimiento de las capacidades personales y sus obstáculos para la inserción laboral, desarrollando en el beneficiario una auto-imagen positiva; ii) desarrollar en el beneficiario la capacidad de trabajo cooperativo y liderazgo positivo; y iii) desarrollar la expresión y la comunicación.

⁷ Las competencias mínimas a ser desarrolladas en este módulo son las siguientes: i) desarrollar la capacidad de análisis y toma de decisiones en forma autónoma y responsable en la resolución de problemas laborales; ii) desarrollar la capacidad de trabajo en equipo, de distinguir procesos organizacionales básicos en la esfera laboral, de colaborar con otras personas para el logro de metas comunes; iii) desarrollar la capacidad para desarrollar prácticas innovadoras y emprender nuevos desafíos, tales como la búsqueda de empleo, ser capaz de enfrentar y adaptarse a nuevos contextos laborales y el uso de nuevas tecnologías; y iv) entregar conocimiento de la legislación laboral y su aplicación en situaciones concretas.

⁸ Las habilidades mínimas a ser desarrolladas son: i) desarrollar habilidades de gestión de recursos, incluyendo la capacidad de planificación y definición de estrategias, la capacidad de construir iniciativas productivas, de administrar sus propios recursos, de identificar y de buscar nuevas oportunidades de negocios y/o de financiamiento; ii) desarrollar habilidades de gestión de información, incluyendo la utilización de contactos, redes de información para potenciar su actividad productiva, conocimiento de los requisitos y exigencias para la formalización de actividades productivas o de autoempleo, y la aplicación de nuevas tecnologías en su actividad productiva; y iii) desarrollar habilidades de liderazgo, incluyendo la comunicación efectiva y eficiente, capacidad de motivar a otros en el logro de sus metas, capacidad de negociación y de hacer ofertas, desarrollar la pro-actividad.

Los instrumentos de evaluación y la certificación de los alumnos son responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación y los exámenes están a cargo de las instituciones (establecimientos educacionales) designados por el Ministerio de Educación para el efecto. El FOSIS y el Ministerio de Educación suscriben un convenio específico para la toma de los exámenes, en el que se establece que el pago por la examinación es realizado por FOSIS.

El pago final a la institución ejecutora se encuentra asociado a los niveles de retención del grupo total atendido y a los resultados del proceso de examinación. Las instituciones ejecutoras no reciben pago por los alumnos desertores, mientras que, si éstos reprueban, reciben el 50% del valor por alumno. En caso de aprobar en la primera examinación, el monto pagado contenía un premio de 10% para el ejecutor entre 1999 y 2001⁹. Asimismo, en todo el período analizado el estudiante ha tenido dos tipos de incentivos: uno es a la asistencia, a través de una beca de movilización; y otro en la forma de un premio de \$10.000 en caso de aprobar el examen en la primera oportunidad que se presente.

3. Descripción y cuantificación de beneficiarios.

Beneficiarios potenciales.

La población potencial del PNCL¹⁰ está constituida por la población de 15 años y más que no tiene educación básica completa o bien que no tiene cursados 1º y/o 2º Medio y que estén bajo la condición de pobreza (según los criterios establecidos por MIDEPLAN). La encuesta CASEN 1998 muestra que un total de 690 mil personas constituyen la población potencial del componente de nivelación básica y 560 mil personas la población del componente de nivelación de estudios medios. Esta población está distribuida equivalentemente entre hombres y mujeres, y en el caso de los que requieren nivelación básica, la mitad de la población tiene 40 años y más.

Beneficiarios efectivos.

Entre 1999 y 2002 el PNCL ha beneficiado a 33.963 personas, 25.300 con nivelación básica y 8.663 con nivelación de estudios medios (esta última sólo se desarrolló en 2001 y 2002). En 1999 el número de beneficiarios fue de 8.527, en el año 2000 fueron 7.267 para luego tener un "peak" en el año 2001 de 10.751 beneficiarios, volviendo a caer el 2002 a 7.418 personas beneficiadas.

4. Antecedentes financieros.

El presupuesto del Programa de Nivelación de Competencias Laborales, expresado en moneda del año 2003, muestra un crecimiento sostenido en el período 1999-2002 pasando de \$583 millones a \$2.040 millones en este último año. El año 2003 disminuye a \$1.671 millones.

El presupuesto del programa, asimismo, representa una fracción menor del Presupuesto de FOSIS, fluctuando entre 2,0% (1999) y 5,2% (2002).

⁹ El pago de 110% al ejecutor por alumno aprobado en la primera oportunidad del examen fue suspendido a partir de 2002 por cuanto la Contraloría Interna interpretó que no era adecuado contablemente efectuar un pago posterior a un ejecutor que ya ha realizado la ejecución total de un proyecto.

¹⁰ En el caso de este programa, la población objetivo es coincidente con la población potencial.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1. Eficacia del programa

1.1. Resultados a nivel de producto

1.1.1 Eficacia en la producción de los componentes.

Entre 1999 y 2002, período que abarca la presente evaluación, el PNCL ha financiado un total de 611¹¹ proyectos presentados por 319 instituciones ejecutoras municipales y 121 no municipales, con un total de 260 organizaciones distintas participantes (varias han ejecutado proyectos en distintos años). El número de proyectos ejecutados a partir del año 1999 ha ido en constante crecimiento (63 en 1999 y 139 en 2000) hasta el año 2001 (295), para luego en el año 2002 (116) volver a niveles similares al año 2000.

El PNCL exhibe tasas de aprobación en nivelación básica que han ido creciendo en el tiempo desde un 64% en el año 1999 a un 84% el año 2002. Esta última cifra es superior a la exhibida en el mismo año por los programas flexibles de nivelación de básica implementados por el Ministerio de Educación, la que alcanzó un 76%.

La tasa de aprobación en el componente de nivelación media alcanzó un 65% en el año 2001,¹² cifra superior a las exhibidas por la modalidad tradicional de adultos ejecutada por el Ministerio de Educación para 1° y 2° medio en el mismo año, las que alcanzaron un 57% y 61%, respectivamente.

Por otra parte, la tasa de reprobación en nivelación básica es del orden del 8% para todo el período entre 1999 y 2001. En nivelación media la tasa de reprobación es 24% y la deserción fluctúa en torno al 10%. La significativa mayor deserción y reprobación en la Educación Media, además de ser atribuible a la dificultad en contenidos, puede asociarse a la mayor duración de los cursos.

1.1.2 Resultados de cobertura y focalización.

Sumando los beneficiarios efectivos que recibieron nivelación de educación básica entre 1999 y 2002, se concluye que éstos representan el 3,6% de la población potencial. A través del componente nivelación de educación media se cubrió sólo el 1,5% del potencial entre los años 2001-2002. En resumen, incluyendo a todos los beneficiarios del PNCL en el período 1999-2002, la cobertura del programa ha sido en total de un 2,7% de la población potencial¹³.

La muestra de beneficiarios encuestada¹⁴ presenta una mayor cobertura del programa para las mujeres (4,7% en Básica y 1,9% en Media) respecto de los hombres (2,5% en Básica y 1,1% en Media) y para los grupos de 20 a 29 años de edad (cobertura básica de 5,3% a 6,2% y cobertura media en torno a 1,8%).

¹¹ Se precisa que un proyecto no es equivalente a un curso, ya que un proyecto puede implicar la ejecución de uno o más cursos de nivelación por parte de una misma institución ejecutora.

¹² Los datos de los exámenes de los beneficiarios del año 2002, a noviembre de 2003, aún no han sido enviados oficialmente a FOSIS por el Ministerio de Educación.

¹³ El PNCL no es el único programa que entrega nivelación estudios para adultos, existen otros programas que van a la misma población objetivo, tales como: Programa Especial de Nivelación Básica para Trabajadores, Programa de Educación Permanente, Chile Califica, la oferta regular de Educación de Adultos del MINEDUC y la posibilidad de nivelación de estudios básicos y medios con financiamiento vía Franquicia Tributaria.

¹⁴ Se encuestó a una muestra aleatoria de 750 beneficiarios del PNCL durante los años 2000, 2001 y 2002 en las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana. Las encuestas fueron realizadas en el mes de Julio de 2003.

Por otra parte, la cobertura del PNCL ha sido mayor en zonas urbanas (4%) que en rurales (3%) en el caso del componente de nivelación básica mientras que lo opuesto ha ocurrido con la nivelación media. La distribución de cupos, aspecto determinado centralmente en el Programa, ha tendido a privilegiar regiones distintas a la Metropolitana (especialmente destacan las regiones IV (6,4%), V (5,9%) y VII (4,6%) en nivelación básica y IV (3,2%) y VII (4,6%) en nivelación media, que muestran coberturas sobre el promedio nacional).

1.1.3 Percepción y grado de satisfacción de los beneficiarios.

Las encuestas muestran una alta satisfacción de los beneficiarios¹³, tanto para los que realizaron nivelación básica como nivelación media. Todos los ámbitos del programa que fueron evaluados presentan notas entre 6,3 y 6,5 en una escala de 1 a 7. Los ámbitos comprenden el apoyo del organismo ejecutor en el proceso de postulación y capacitación o en general, la calidad del material de trabajo, de las clases, de los docentes y del programa en general.

Las instituciones ejecutoras encuestadas¹⁵ evalúan el PNCL con nota promedio 6,2, siendo inferior a la entregada por los beneficiarios (6,5). Por otra parte, los ámbitos peor evaluados por las instituciones ejecutoras son el apoyo del Ministerio de Educación en las distintas etapas del PNCL (selección de beneficiarios 5,1; difusión 5,2; coordinación con FOSIS 5,1) y las notas más altas son el contenido de los módulos educativos (nivelación y formación socio-laboral ambos casos con un 6,4 promedio) y la calidad del material de apoyo entregado (6,3 nota promedio).

1.2. Resultados Intermedios.

La evaluación encontró un efecto positivo del programa en la tasa de nivelación y continuación de los estudios.

Al considerar a los beneficiarios de la nivelación básica, comparándolos con un grupo de control¹⁶, se encuentra que el 100% de los beneficiarios cursan 7º y 8º, mientras que sólo el 3% de los individuos del grupo de control lo hicieron, por tanto el 97% de los beneficiarios no habría realizado la nivelación de 7º y 8º si no hubiera sido por el PNCL. Por otra parte, un 23% no habría continuado estudiando en 1º y 2º Medio si no hubiera existido la intervención del programa; finalmente, cerca de un 7% continuó nivelando 3º y 4º Medio. En estos dos últimos casos también comparado con el grupo de control¹⁷, por lo que debe atribuirse completamente al impacto del PNCL.

¹⁵ Se realizaron 124 encuestas telefónicas a instituciones ejecutoras seleccionadas aleatoriamente de un marco muestral de 164, radicadas en las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana. Las encuestas se llevaron a cabo en los meses de Julio y Agosto de 2003.

¹⁶ Se encuestó a una muestra de 750 beneficiarios y 708 no beneficiarios del PNCL para el grupo de control.

¹⁷ Impacto del PNCL sobre la continuación de estudios de personas sin Educación Básica Completa antes del Programa:

	Beneficiarios		No Beneficiarios	
	Nº	%	Nº	%
Nº de individuos sin Educación Básica Completa antes de Junio de 2000:	360	100%	347	100%
Individuos con cursos de nivelación 7º y 8º Básico a Junio de 2003:	360	100%	10	2.9%
Individuos con cursos de nivelación 1º y 2º Medio a Junio de 2003:	89	24.7%	5	1.4%
Individuos con cursos de nivelación 3º y 4º Medio a Junio de 2003:	25	6.9%	1	0.3%

En el caso de la nivelación media se encontró que sólo un 3% de los individuos equivalentes del grupo de control hizo nivelación de 1º y 2º Medio, por lo que se puede afirmar que 97% de los beneficiarios del PNCL no habría realizado esta nivelación sin el programa; por otra parte, también se encuentra que el PNCL indujo a un 11% de los beneficiarios a continuar nivelando 3º y 4º Medio¹⁸.

No se detectó impacto del PNCL sobre la probabilidad de realizar estudios superiores o sobre la probabilidad de capacitarse laboralmente.

En otros resultados intermedios, sólo se pudo detectar “percepciones” de los beneficiarios. En efecto, si se utilizan los resultados de la encuesta a beneficiarios, cuando a éstos se les solicita indicar el aporte de las actividades de nivelación en distintos ámbitos, los resultados muestran consistentemente que el PNCL tiene efectos en aspectos tales como las posibilidades de colaborar en la educación de los hijos, mejora de la autoestima y la confianza de los beneficiarios (aspectos considerados como un gran aporte por más del 90% de los beneficiarios).

También se detecta importante influencia del programa en la integración de los beneficiarios con su entorno social, en mejorar las posibilidades de acceder a otros programas sociales (sobre el 53% lo considera como un gran aporte para ambos casos) y en mejorar el conocimiento de la legislación laboral (sobre el 60% de los beneficiarios lo considera como un gran aporte).

1.3. Resultados a nivel de impacto

La evaluación de los resultados finales¹⁹ encuentra un impacto estadísticamente significativo en el empleo sólo para los beneficiarios de nivelación básica, lo anterior se obtiene utilizando una especificación econométrica que controle por la dinámica o la historia laboral de los individuos antes del programa. El rango de impacto en el empleo fluctúa entre 7% y 11% de aumento en la probabilidad de estar empleado de los beneficiarios respecto del grupo de control. Adicionalmente, se encuentra que este impacto está concentrado en las beneficiarias mujeres.

No existe evidencia de impacto positivo (o negativo) del PNCL sobre la formalidad del empleo, medido como la proporción de quienes tienen empleo con contrato o bien como la proporción de quienes tienen empleo en el que realizan cotizaciones previsionales.

No existe evidencia de impacto positivo (o negativo) del PNCL sobre los salarios de quienes están trabajando.

¹⁸ Impacto del PNCL sobre la continuación de estudios de personas con Educación Básica Completa antes del Programa:

	Beneficiarios		No Beneficiarios	
	Nº	%	Nº	%
Nº de individuos con Educación Básica Completa antes de Junio de 2000:	390	100%	361	100%
Individuos con cursos de nivelación 1º y 2º Medio a Junio de 2003:	390	100%	10	2.8%
Individuos con cursos de nivelación 3º y 4º Medio a Junio de 2003:	47	12.1%	5	1.4%

¹⁹ Para la evaluación cuantitativa del impacto del PNCL se compara los resultados del promedio de una muestra aleatoria de beneficiarios con los de un grupo de control. El grupo de control fue seleccionado utilizando un proceso de “matching” basado en la probabilidad de ser beneficiario del PNCL. Finalmente, la muestra corresponde a 750 beneficiarios y 708 personas del grupo de control, en ambos casos las personas pertenecen a las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana. La restricción regional dice relación con razones de limitación del costo del estudio, aún cuando debe señalarse que el universo comprendido abarca más del 80% del total de beneficiarios. La estimación del impacto del PNCL utiliza estimadores de diferencias en diferencias (comparación antes y después del programa para el promedio de beneficiarios y no beneficiarios en las distintas variables de interés), complementados con estimaciones econométricas que permiten controlar adicionalmente por la eventual heterogeneidad (en las características anteriores al Programa que se analiza) que pudiera persistir entre el grupo de control y el de beneficiarios.

2. Uso de recursos

2.1. Economía

El gasto del PNCL fue de \$580 millones en 1999, mientras que en el último año alcanzó los \$1.543 millones lo que representa un 270% más que en el año de inicio del programa.

La ejecución presupuestaria para el año 2002 fue de 76%, un monto inferior respecto a años anteriores en que la ejecución fue de alrededor del 98%. Esta disminución se debe a que a partir del año 2001 se permitió el adelanto de hasta un 70% de los recursos para los ejecutores²⁰, adicionalmente, a partir del año 2001 entra en operación el componente de nivelación media que es más extenso en el tiempo y, por lo tanto, alarga los cierres. El año 2003 se aumentó la posibilidad de anticipo de los recursos a las entidades ejecutoras al 80%, lo que debería afectar en menor medida la tasa de ejecución presupuestaria.

El detalle de los gastos directos del PNCL²¹ indica que entre un 61 y un 67% corresponde al pago a la institución ejecutora; un 23% a la beca para los alumnos beneficiarios; y aproximadamente el 10% restante está asociado a los gastos de la examinación, la impresión de libros y su distribución, a la evaluación ex-ante de los proyectos y a la difusión.

2.2. Eficiencia

En los años 1999 y 2000 los gastos por beneficiario del componente de nivelación básica de \$100 mil y \$112 mil, respectivamente. Por otra parte, en los años 2001 – 2002, en que hubo aproximadamente la mitad de beneficiarios con nivelación básica y la otra mitad con nivelación media, los gastos por beneficiario aumentaron a \$163 y \$166 mil, respectivamente.²²

El gasto promedio por beneficiario en el componente de nivelación básica es superior en alrededor de un 50% al que presentan los programas flexibles del Ministerio de Educación, que se rigen hoy por el D.S. 131 de 2003, y a los programas flexibles de nivelación impulsados a través de Chile Califica. La diferencia es mayor en el caso de la nivelación media, para la cual el monto del PNCL es equivalente a un 90% del recibido en programas alternativos.

El estudio estima que los gastos administrativos del PNCL ascendieron a cerca de un 14% de los gastos totales para el período bajo análisis. De esta manera, los gastos totales del PNCL suman \$1.801 millones para el año 2002, siendo \$1.543 gastos directos y \$258 millones gastos administrativos. Dado que no se conoce de otra evaluación sobre programas de educación de adultos que hubiera realizado un cálculo detallado de los costos administrativos, así como tampoco se tienen estimaciones confiables de éstos para programas relacionados, no es posible realizar una evaluación de la magnitud de los costos administrativos estimados para el PNCL.

En relación al esquema de premios financieros asociado al buen éxito del alumno en las examinaciones. No es posible indicar cuál es la contribución que ha tenido este esquema de

²⁰ Para los años 1999 y 2000, en cumplimiento de los Términos de Referencia del Programa, se pagaba el 100% del subsidio como anticipo a las instituciones ejecutoras. Esta práctica se tradujo en variadas dificultades ya que, como el programa paga por resultados, muchos ejecutores tuvieron que devolver recursos, haciendo bastante engorroso el proceso.

²¹ De acuerdo a la información proporcionada por FOSIS para el año 2001, el gasto total directo del PNCL fue de M\$1.995.222 desagregándose en \$780.837.856 para el componente nivelación de educación básica y de \$1.214.384.144 para el componente de nivelación media.

²² El incremento en el costo se justifica por la incorporación en esos años de la nivelación de educación media, que posee una mayor duración (2 meses más que la básica) y duplica el valor de la beca de movilización para estos beneficiarios.

incentivos en el desempeño del programa y, específicamente, en los resultados exhibidos. Sin embargo, a juicio del equipo evaluador este esquema es adecuado desde el punto de vista teórico (pone los incentivos correctos a las partes participantes).

3. Desempeño global del programa.

Con el objeto de tener una medición global del desempeño del PNCL, se utiliza la estimación de impacto sobre el empleo encontrado en el componente de nivelación de Educación Básica (sin considerar el mejoramiento en la continuación de estudios) correspondiente al incremento del 13% en la tasa de empleo de los beneficiarios (que pertenece al límite inferior del rango). Este incremento valorado como un flujo anual para una vida laboral de 15 años (un horizonte relevante para adultos de 40 y más años), arroja como resultado que la inversión social del gasto por beneficiario²³ tiene una tasa interna de retorno (medida ex-post) de 111%. Más aún, si el mayor empleo generado por el programa fuera de sólo 5%, la tasa interna de retorno del PNCL ascendería a 43%.

Lo anterior no significa necesariamente que el componente de Nivelación de Educación Media no se justifique. En efecto el hecho que el programa entregue sólo 1° y 2° medio, no terminando el ciclo completo de educación media, podría explicar la no significancia estadística de los resultados en empleo, formalidad del empleo y salarios.

Por otra parte, el programa muestra a nivel de resultados intermedios un mejoramiento en otras dimensiones como autoestima y autoconfianza, relaciones familiares, integración con el entorno local, mejoras en las posibilidades de colaborar con la educación de los hijos, mejoras en el conocimiento de la legislación laboral, en las posibilidades de realizar actividades de emprendimiento y en el acceso a otros programas sociales.

4. Justificación de la continuidad del programa

Los datos de insuficiencia educacional en la población adulta provenientes del Censo de 2002 muestran que un total de 4,8 millones de chilenos presentan deficiencias en nivel básico o medio. Estos datos confirman que el problema que dio origen al programa sigue presente.

El programa ha sido efectivo en producir sus componentes y, especialmente el programa de nivelación básica es el que destaca en términos de generar impacto positivo en la probabilidad de empleo de sus beneficiarios. Puesto en relación con el costo por beneficiario, la altísima tasa de rentabilidad (aún sin considerar externalidades u otros beneficios no fácilmente cuantificables) apunta a recomendar su continuidad. De igual modo, los resultados obtenidos coinciden con las reformulaciones efectuadas en el año 2003, producto de lo cual el programa se concentra sólo en la en la nivelación de educación básica.

Asimismo, con los antecedentes disponibles, el equipo evaluador estima que la justificación de la continuidad del PNCL vaya al mismo tiempo ligada a la continuidad de FOSIS como ente administrador del Programa. Sobre este punto ha tenido incidencia la consideración de:

- (a) el impacto sobre el empleo encontrado en el Programa;
- (b) la alta satisfacción de los beneficiarios y de las instituciones ejecutoras;
- (c) la cercanía o focalización de los beneficiarios con respecto a la población potencial;
- (d) la buena opinión que hay de los ejecutores sobre la participación de FOSIS;

²³ Se aclara que el concepto de inversión social del gasto por beneficiario es distinto al utilizado ampliamente en estudios de capital humano que corresponde a rentabilidad de la educación.

- (e) el hecho que FOSIS usualmente trabaja enfocando su accionar hacia personas de escasos recursos y por lo tanto representa una institución que evidentemente tiene ventajas para llegar a la población objetivo a través de municipalidades y oficinas regionales; y
- (f) la experiencia acumulada con programas de nivelación flexibles.

5. Principales recomendaciones

Modificar la institucionalidad del PNCL integrando al consejo de este a los encargados de los distintos programas dirigidos a la misma población potencial (Educación de Adultos del Ministerio de Educación; y el Programa de Educación Permanente Chile Califica).

Formalizar la constitución de un Consejo dedicado a la Educación de Adultos donde participe el PNCL, con atribuciones para establecer prioridades y asignar roles institucionales. Dicha instancia podría servir para establecer una puerta de entrada única a la nivelación de estudios (independientemente de quién la ejecute posteriormente), asegurando con ello la complementariedad de los distintos programas dedicados a la Educación de Adultos.

Evaluar las diferencias, en términos de sus resultados, entre el PNCL y los otros programas flexibles del MINEDUC. Testear, entre otros aspectos, los resultados del módulo de formación socio laboral y la beca de movilización.

Generar en el corto plazo los mecanismos de coordinación apropiados entre el Ministerio de Educación y FOSIS en las regiones, dada la heterogeneidad de la colaboración existente en la actualidad.

Establecer que el Ministerio de Educación y las Secretarías Regionales Ministeriales respectivas consideren una capacitación de los examinadores en la que se incluya una preparación para el tipo de población a la que deberán examinar.

El PNCL defina y caracterice, en coordinación con las acciones de Educación de Adultos, su población objetivo y metas para los próximos 4 años. Estudiar el desarrollo de las estrategias de difusión más adecuadas para dicho grupo.

Buscar los mecanismos para mantener el premio a la institución por cada alumno que logre aprobar en primera instancia.

Estudiar con el Ministerio de Educación los mecanismos que permitan acelerar la información proveniente de dicha Secretaría referida a las estadísticas de aprobación y reprobación en los exámenes del programa.

Estudiar la factibilidad de que Ministerio de Educación envíe a los ejecutores las estadísticas de los exámenes de los beneficiarios por pregunta, para que pueda analizarse la evaluación y diseñarse la mejor estrategia de reforzamiento para cada persona.

Adelantar el cronograma de ejecución del programa, especialmente en el componente de Educación Media, con el objeto que puedan finalizarse los cursos dentro del año calendario y antes del comienzo de trabajos de temporada agrícola que pueden ser relevantes para un grupo importante de beneficiarios en algunas regiones²⁴.

²⁴ Esta recomendación es válida en el caso en que el componente de nivelación de educación media sea provisto a futuro por el Programa de Nivelación de Competencias Laborales.

Incrementar el rol del Ministerio de Educación en la supervisión pedagógica del Programa, de manera que se supere el énfasis administrativo de la actual fiscalización vía los Agentes de desarrollo local.

Concentrar los esfuerzos de FOSIS en la nivelación en la que ha tenido más impacto (educación básica).

Contar con registros de beneficiarios en archivos electrónicos que posibiliten supervisiones a nivel regional y central en forma oportuna.

EVALUACIÓN DE IMPACTO
PROGRAMA NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

COMENTARIOS AL INFORME FINAL



GOBIERNO DE CHILE
FOSIS
Ministerio de Planificación y Cooperación

OF. N° 0024/04

ANT.: Ordinario N° 956

MAT.: Evaluación de Impacto del
Programa Nivelación de
Competencias Laborales

**OFICINAS
REGIONALES**

ARICA
Anzoátegui 850
(58) 251859

QUIQUE
Anzoátegui 440
(57) 413268

ANTOFAGASTA
San Martín 2298
(55) 450121

COPAPO
Villalón 471
(52) 219928

LA SERENA
Colón 225
(51) 222524

VALPARAISO
Victoria 2268
(52) 218206

RANCAGUA
Ibáñez 231
(72) 221216

TALCA
2 Oriente 1129
(71) 737340

CONCEPCION
Prat 411
(41) 231770

TEMUCO
Mazillón 890
(45) 318900

PUERTO MONTT
Urmeneta 749
(65) 485460

COYHAIQUE
Almirante Barrero 450
(67) 216718

PUNTA ARENAS
José Hernández 1042
(61) 226370

SANTIAGO
Amaralgui 645
(2) 2470300

OFICINA NACIONAL MOC/CFS/arq
Distribución

SANTIAGO
Alameda 49 Piso 9
(56) (2) 2416500

- Ministerio de Planificación y Cooperación
- Dirección de presupuesto
- División de control de gestión
- Archivo SGP FOSIS

SANTIAGO, enero 14 de 2004

A : MARIO MARCEL CULLELL
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

DE : MARIO OSSANDON CAÑAS
DIRECTOR EJECUTIVO FOSIS

En el marco del Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Nivelación de Competencias Laborales realizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile por encargo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, cumpla con enviar el informe con los comentarios al Informe Final de dicho estudio, con el fin de que este se adjunte a los antecedentes que serán enviados al Honorable Congreso Nacional.

Por otro lado, comunico que las respuestas a las recomendaciones emanadas del estudio serán trabajadas por nuestra institución en la fecha señalada por la Dirección de Presupuesto (primera quincena de marzo). Para tales efectos, la encargada Nacional del Programa, Sra. Candy Fabio Salas, continuara como contraparte para estas actividades.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,


DIRECCIÓN EJECUTIVA FOSIS
MARIO OSSANDON CAÑAS
DIRECTOR EJECUTIVO FOSIS

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
15 ENE. 2004
ENVIADO A <i>Prog. Gobernación</i>



GOBIERNO DE CHILE
FOSIS

COMENTARIOS AL INFORME FINAL ESTUDIO EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA DE NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES - FOSIS

El presente documento tiene por objetivo dar a conocer los comentarios que FOSIS - como institución administradora del Programa de Nivelación de Competencias Laborales – tiene respecto al Estudio de Evaluación de Impacto, realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, por encargo de la Dirección de Presupuesto.

Es importante destacar que durante el proceso de evaluación, FOSIS puso a disposición de los evaluadores, todos los antecedentes necesarios para llevar a cabo el estudio, conformando un equipo de trabajo con los profesionales a cargo del estudio y con los profesionales de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Para realizar este informe, FOSIS se ha centrado en comentar las conclusiones del Informe Final, puesto que en ellas están contenidos todos los aspectos evaluados en este estudio, específicamente en aquellas que tienen directa relación con nuestra institución y frente a las cuales es necesario hacer algunas precisiones.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS A LAS CONCLUSIONES

El informe final elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, valora positivamente la existencia del Programa, en tanto representa una oferta innovadora en el área de educación de adultos en situación de pobreza, generando un impacto significativo en lo relativo al mejoramiento de la empleabilidad.

Es así, que FOSIS comparte en gran medida las conclusiones que emanan de este estudio, sin embargo es importante señalar que algunos aspectos que pudieran parecer deficientes, se explican por la forma particular en que FOSIS ha organizado la ejecución del programa, lo cual responde a los fundamentos conceptuales-metodológicos del Programa, los cuales se explican a continuación.

En primer lugar, una de las conclusiones plantea que, si bien la “población potencial y el problema que quiere resolver el programa es claro, su evolución no tiene una población objetivo”.

Lo anterior hace referencia al hecho que durante los años 1999 a 2001 se realizó nivelación de estudios de 7º a 8º, luego del año 2001 al 2002 se agregó el primer ciclo de enseñanza media el cual corresponde a 1º y 2º; y finalmente; a partir del año 2003, se agregó el primer nivel de enseñanza básica, el cual corresponde a Alfabetización y Nivelación de 1º a 4º básico, más el segundo nivel el cual corresponde a 5º y 6º de enseñanza básica, además de continuar con el tercer nivel (7º y 8º) de enseñanza básica.

Esta aparente indefinición de la población objetivo responde principalmente a que FOSIS tiene como uno de sus ejes estratégicos, la complementariedad en la medida que permite aumentar el efecto e impacto de lo que realiza. De hecho, su misión institucional se define como: “participar en el esfuerzo del país para superar la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado”.

Para avanzar en la implementación de estrategias de intervención complementarias, FOSIS ha definido cuatro tipos de complementariedad, una de las cuales, “por especialización”¹ se concretiza en la ejecución del Programa Nivelación de Competencias Laborales.

En efecto, FOSIS ha implementado el Programa en conjunto con el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio del Trabajo, los cuales en su oportunidad definieron iniciar la intervención de Nivelación de Estudios en los niveles 7° y 8° considerando la experiencia del MINEDUC (Programa Educación Básica para Trabajadores) y la posibilidad de hacer uso de los instrumentos (decreto y textos) que tal Ministerio contaba para la implementación adecuada de educación flexible para adultos.

Asimismo, en los orígenes del diseño del Programa estuvo la intención de nivelar desde 7° de Educación Básica a 2° de Educación Media, sin embargo, no existieron los instrumentos legales desde el MINEDUC para poner en marcha el proceso completo. Paralelo a la implementación realizada por FOSIS en la Nivelación de 7° y 8°, el MINEDUC creó los instrumentos necesarios para implementar 1° y 2° de Educación Media, lo cual permitió iniciar la ejecución de este nivel en el año 2001. En aquel entonces, tanto MINEDUC como FOSIS implementaron como experiencia piloto la nivelación de 1° y 2° de Educación Media, en el marco de programas flexibles para adultos. Lo anterior permitió a FOSIS dar continuidad al proceso educativo del que eran parte los beneficiarios que certificaron 7° y 8° de Educación Básica.

Para el año 2003, FOSIS deja la nivelación de Educación Media y se concentra en la Alfabetización y nivelación del primer, segundo y tercer nivel de Educación Básica. Esto se explica principalmente por la participación significativa que tiene FOSIS en el Sistema Chile Solidario, tanto con la implementación del Programa Puente (componente de acceso al Sistema) como por el aporte que realiza al componente N° 3 del Sistema “Acceso preferente a Programas de Promoción Social”.

Es precisamente en el marco del aporte que FOSIS hace al componente N° 3 del Sistema Chile Solidario, que se decide que la nivelación de estudios se concentre en Alfabetización y nivelación de 1° a 4° básico, en la medida que permite aportar al cumplimiento de una de las 53 condiciones mínimas que las familias participantes del Programa Puente-Chile Solidario, específicamente a la condición mínima N° 9 de la dimensión Educación que señala textualmente lo siguiente:” Que los adultos de la familia sepan leer y escribir”.

Consistente con la misión institucional que se orienta a la búsqueda de resultados que permitan que las personas superen sus condiciones de pobreza, es que FOSIS tiene la participación destacada en el Sistema Chile Solidario, definida anteriormente.

¹ El FOSIS se complementa con otros, en la medida que implementa en los territorios sus habilidades estratégicas, esto es aquellos ámbitos de intervención en que tiene mayor experticia respecto a otros, y/o porque realiza acciones que otros no pueden realizar. La complementariedad se da en este caso “por especialización” la que se pone a disposición de las mismas personas y no –como sucede en muchos casos- se compite por hacer lo mismo en los mismos beneficiarios

La experiencia que FOSIS tiene en pobreza indica que son precisamente las personas que viven en situación de pobreza o extrema pobreza quienes poseen niveles inferiores de educación, principalmente con menos de cuatro años de Educación y que sin lugar a dudas- constituye uno de las variables que inciden en sus precarias condiciones de vida. De allí que FOSIS considere a esta población como objetivo de su intervención, logrando organizar y reorientar los instrumentos del Programa para entregar el servicio adecuado que estas personas requieren.

Por otro lado, los esfuerzos de complementariedad con el MINEDUC - principalmente con el programa Chile Califica – identifica la necesidad de concentrarse en esta línea, en la medida que tal programa se orienta principalmente a nivelar el tercer nivel de educación básica y los dos ciclos de Enseñanza Media.

En segundo lugar, con respecto a la supervisión de la ejecución del Programa en cada uno de los territorios que se implementa a nivel regional, la cual realizan los Agentes de Desarrollo Local, el estudio en sus conclusiones plantea que “uno de los problemas fundamentales es la carencia de criterios pedagógicos o educativos”.

Con respecto a esto cabe señalar que la mayor parte de las personas que realizan la función de Agentes de Desarrollo Local son profesionales universitarios con especialidad en el ámbito de las ciencias sociales, lo cual garantiza que posean los conocimientos y destrezas necesarias para supervisar la ejecución de proyectos de la naturaleza de este Programa. Asimismo, FOSIS ha hecho esfuerzos por complementar los conocimientos específicos necesarios en lo que respecta a la intervención en este Programa, estando en condiciones de garantizar que la ejecución de los proyectos se realice con las características técnicas y materiales que permitan la obtención de los resultados esperados.

En tercer lugar, la conclusión relativa a la “demanda por una coordinación única y centralizada de la asignación de cupos entre programas”, es un aspecto que está operando entre los niveles centrales de los distintos ministerios y servicios que ejecutan programas de educación de adultos. De hecho, para la selección de los potenciales beneficiarios que cada programa (Chile Califica, Educación de Adultos y PNCL) puede atender, se realizan coordinaciones durante todo el año de ejecución partiendo por la definición de la población objetivo, territorios y localidades.

No obstante lo anterior, las coordinaciones que se establecen a nivel regional tienen significativas diferencias entre ellas. Concientes de esta realidad, se ha establecido entre MINEDUC y FOSIS el compromiso de definir y exigir el cumplimiento de acciones concretas que efectivamente permitan la ejecución coordinada de tales programas.

En cuarto lugar, con respecto a la opinión que el proceso de postulación (entre junio y agosto de cada año) es “tardío”; es posible garantizar que esto es un aspecto que la ejecución del Programa del año 2003, ha mejorado considerablemente. Esto, puesto que el proceso de postulación se inició en marzo del 2003. Asimismo, para el año 2004, el programa cuenta con los instrumentos técnicos y administrativos para iniciar el proceso entre febrero y marzo del año en curso.

En quinto lugar, es necesario comentar el punto referido a la “tardía disponibilidad de información relevante”, la cual hace referencia principalmente al Registro de Beneficiarios del Programa. Al igual que en el punto anterior, esta situación está superada, puesto que para el año 2003, se implementó un Sistema Nacional de Registro de Beneficiarios, el cual contiene toda la información de los beneficiarios y se encuentra en línea por lo cual las distintas oficinas regionales pueden disponer de tal información oportunamente.

Por último, cabe señalar que las recomendaciones del estudio son coincidentes con las prioridades de FOSIS, no obstante, requieren ser analizadas en un contexto más amplio, pues muchas de ellas apuntan a aspectos que FOSIS no puede comprometer, puesto que escapan al ámbito de su responsabilidad.

No obstante lo anterior, la disposición de la institución es a hacer los mayores esfuerzos para que este Programa pueda seguir mejorando su implementación y por consiguiente, mejorando los resultados alcanzados.