
**EVALUACION GUBERNAMENTAL
DE PROGRAMAS AÑO 2001 .**

**INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN
PROGRAMA SUBSIDIO DIRECTO A LA MICRO
Y PEQUEÑA EMPRESA - N°10 -**

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA SUBSIDIO DIRECTO A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA - Nº10 - SENCE - MINISTERIO DEL TRABAJO

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 1.266 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir al incremento de la productividad y competitividad de las empresas.

1.2 Propósito

Trabajadores, dueños y socios de MYPEs contribuyentes de 1ª categoría acceden a la capacitación laboral.

1.3 Población Objetivo

Cualquier trabajador, gerente, administrador o propietario de pequeñas unidades productivas (MYPES), empresas de 1ª categoría de la Ley de Impuestos a la Renta, cuyas ventas anuales no excedan las 13.000 UTM y que además cumplan con las siguientes condiciones:

- Tener la calidad de contribuyente con a lo menos 18 meses de antigüedad, ejercidos en forma ininterrumpida.
- No haber sido sancionada por infracciones laborales o tributarias en los últimos 18 meses.
- Que, en el caso de ser una Persona Jurídica, todos sus socios sean personas naturales.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria disminuyó en un 56,6% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a los 4.963 participantes en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa es ejecutado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, a través del Departamento de Capacitación en Empresas y en las Direcciones Regionales de SENCE a lo largo del país.

El programa cofinancia directamente las actividades de Capacitación de pequeñas unidades productivas (MyPES), las que deben postular a la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Capacitación, mediante la presentación de sus antecedentes financieros e institucionales. El diseño del Programa tiene el siguiente componente:

Componente 1: Subsidio de capacitación basado en la demanda entregado a las MYPES.

El monto máximo del subsidio a percibir por cada empresa beneficiaria es de hasta 26 Unidades Tributarias Mensuales por cada año, con un tope de hasta un 80% del Valor Hora SENCE por cada participante de la actividad de capacitación que haya sido aceptada. Este porcentaje varía dependiendo de la renta mensual que percibe el trabajador, según la siguiente escala:

- Hasta 25 UTM = 80% valor hora SENCE;
- Sobre 25 UTM y hasta 75 UTM = 50% valor hora SENCE; y
- Sobre 75 UTM el 25% del valor hora SENCE.

Pueden postular las mismas empresas cada año, siempre y cuando no excedan el subsidio establecido de acuerdo a la renta mensual que perciba el trabajador en esa empresa.

Este programa opera como un Fondo, que es asignable por orden de presentación a las empresas postulantes que cumplan los requisitos de asignación. Opera a través de actos administrativos en que se abre el período de postulaciones por un tiempo determinado, normalmente 2 semanas.

La forma en que se provee la asignación del Fondo es a partir de criterios de asignación que elabora el Consejo de Capacitación. Excepcionalmente durante el año 2000, se establecieron alianzas estratégicas con otras Instituciones públicas de Fomento, que difunden el Programa y presentan a sus beneficiarios para que postulen al mismo, constituyéndose en ventanillas de atención de postulaciones para las MYPES que participan de sus instrumentos de fomento.

La acción de capacitación se entrega mediante los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) inscritos en el Registro Nacional de Ejecutores que administra SENCE.

El sistema de pago es responsabilidad de la empresa quien es la que "liquida" las acciones de capacitación presentando los siguientes documentos a SENCE:

- Facturas canceladas por la parte que le corresponde co-financiar (máximo 20%).
- Facturas del OTEC a ser reembolsadas por SENCE sin cancelar, por el 80% (mínimo).
- Certificados de asistencia de los participantes a los cursos de capacitación.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa disminuyó en un 4,8% entre los años 1998 y 2000, y en un 38% entre los años 1999-2000, alcanzando a los \$1.406 millones en este último año. El presupuesto asignado para el año 2001 es de \$1.266 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del programa es coherente con los problemas que enfrenta el sector de la Micro y Pequeña Empresa, permitiendo abordar el problema de liquidez y de acceso a

capacitación. El programa muestra consistencia en términos de sus objetivos e indicadores.

Si bien el programa ha estado realizando esfuerzos por avanzar en el aseguramiento de la calidad y pertinencia de las acciones que se realizan, hasta el momento esto no ha permitido asegurar que exista una adecuada calidad de la capacitación, principalmente dado que no se cuenta con actividades ni indicadores específicos al respecto.

2.2 Organización y Gestión

La estructura actual con la que se ejecuta el programa es adecuada. Se trata de una estructura liviana, de bajo costo, centrada en funciones exclusivamente operativas (establecer políticas y requisitos y asignar el fondo de acuerdo a prioridades definidas para cada ciclo).

La estructura organizacional no cuenta con una unidad ni la capacidad para realizar funciones de seguimiento y evaluación de impacto de su operación. No es posible generar conocimiento ni aprendizaje que permita redefinir ciertos aspectos estratégicos del programa ni modificar o incorporar prácticas que mejoren su gestión.

No existen mecanismos de coordinación con agentes dinamizadores de este mercado como las OTEC, que permita potenciar el logro del propósito y los objetivos del programa en calidad y eficiencia.

2.3 Eficacia y Calidad

Durante el período 1998-2000 se ha atendido a 27.228 participantes. El número de participantes en el Programa disminuyó en un 56,6% en el período, alcanzando los 4.963 participantes en este último año. Esto se debió a que, por un lado las capacitaciones tuvieron un mayor costo, dado que éstas fueron más prolongadas e intensivas, y por otro, a una importante reducción del presupuesto del Programa.

El número de MYPES atendidas en el período 1998-2000 alcanza las 11.868 empresas. El número de empresas disminuyó en un 36% en el período, alcanzando las 2.627 empresas este último año. Esto se debió a una importante reducción del presupuesto. Sin embargo es necesario señalar que los participantes por empresa aumentaron.

La medición de cobertura se realizó sobre el total de trabajadores de las MYPES y sobre el total de MYPES, dado que no existen criterios para priorizar la población objetivo (programada). De esta forma la cobertura es baja, un 0,9% del total de trabajadores (aproximadamente 3 millones) y un 2,4% del total de MYPES (aproximadamente 500 mil).

Las MYPES que recibieron el subsidio sobre el total de MYPES que postularon pasó de 93% en 1998 a 61% en 2000, existiendo un exceso de demanda.

Es importante destacar que el grupo de "Trabajador no Calificado" aumentó su participación en un 186% en el período 1998-2000. Esto es positivo dado que estos trabajadores son los que menos posibilidades tienen de acceder a capacitación por otros medios.

La calidad y pertinencia de la capacitación no ha sido evaluada a través de estudios, sin embargo se cuestiona lo siguiente: a) que la demanda (empresas) sea realmente capaz de discriminar entre la oferta existente, dado que algunos empresarios, principalmente de empresas más pequeñas, por problemas de asimetrías de información, asisten a cursos motivados por nombres "llamativos", pero que no necesariamente se adecuan a sus necesidades en cuanto a calidad, duración y contenidos; y b) que la oferta existente entregue actividades de capacitación pertinentes a las necesidades de la demanda.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha permanecido constante entre 1998 y 2000, alcanzando un promedio de 98% en el período.

Los aportes de las empresas se han mantenido relativamente constantes en el período 1998-2000, alcanzando un 23% en este último año, porcentaje sobre el mínimo exigido.

Eficiencia

Los gastos administrativos en el período 1998-2000 han permanecido relativamente constantes, alcanzando un promedio de 7,7% del gasto total. Estos aparecen elevados al compararse con otros Fondos (FONTEC con un 5,2% y FDI con un 4,9%). Sin embargo al compararse con programas que tienen una población objetivo similar, pero no tienen estructura de funcionamiento de un Fondo (FOSIS microempresas con un 11% y SERCOTEC microempresas con un 17%), los gastos administrativos del Programa son más bajos.

El valor hora por participante aumentó en un 2% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$2.656 en este último año, lo que se explica porque las OTEC presentan cursos tratando de copar el máximo del subsidio (80% valor hora SENCE por participante).

El Costo total por participante aumentó en un 123% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$359.918 en este último año. Esta situación se debe al aumento en la duración de los cursos, y en menor medida del valor hora participante.

El Costo total por empresa aumentó en un 52% entre los años 1998 y 2000, alcanzando un promedio de \$679.967 en este último año. Este aumento se debe a que las empresas están optando por el máximo del subsidio y estarían capacitando al número máximo de empleados para los que alcanza el subsidio.

La modalidad de pago utilizada a los OTEC no es suficiente para asegurar la calidad de las acciones de capacitación, dado que ésta se sustenta sólo en verificar, a través de trámites administrativos, si las acciones comprometidas fueron realizadas.

Adicionalmente, aún cuando las empresas paguen el 20% o levemente más por los cursos de capacitación, esto no se considera suficiente incentivo para asegurar la pertinencia y calidad de éstos.

Existen alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados. De acuerdo a los niveles de manejo de fondos alcanzados en el año 1999, el mismo personal actual puede manejar entre un 25 a 30% más de actividades que el año 2001, lo que indicaría que, o se están subutilizando capacidades o el programa está mal diseñado desde el punto de vista administrativo.

2.5 Principales Recomendaciones*

2.5.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Determinación de criterios para establecer la Población Objetivo (Programada). Al no existir definición de la Población Objetivo (programada), ni metas de focalización el Programa no necesariamente utiliza sus recursos eficientemente, por lo tanto se recomienda en primer lugar establecer criterios en esta materia.

2. Formalizar la coordinación e integración entre los OTEC y el programa, asegurando la calidad y pertinencia de las acciones de Capacitación. Se recomienda que se lleven a cabo las acciones destinadas a asegurar que exista una adecuada calidad de la capacitación, tales como: mayor fiscalización de sus actividades, evaluación directa por los beneficiarios, acreditación de calidad de las OTEC, transparencia de la información sobre sus competencias, etc. Asimismo, se estima pertinente que SENCE capacite a las OTEC y les muestre los segmentos donde decida focalizar su acción, de tal manera que puedan prepararse para atenderlos. El objetivo es que el "Aseguramiento de la Calidad" esté presente, guíe las actividades y se cuente con indicadores que muestren la evolución al respecto.

Se recomienda que el Programa implemente en su pagina Web un servicio de información de las OTEC para las empresas, tal como está previsto dentro de las prioridades del SENCE. Este servicio debe ser interactivo y amigable para los empresarios.

3. Asociar la modalidad de pago (sólo un porcentaje) a la calidad de las acciones de capacitación. Esto puede llevarse a cabo en base a una encuesta a las empresas beneficiadas sobre la calidad de los servicios de capacitación, la que ya está siendo aplicada por el programa. Para llegar a asociar los pagos a la calidad, inicialmente es necesario perfeccionar tanto la encuesta como su aplicación en el programa.

4. Internalizar una función de evaluación y monitoreo en el Programa. Se recomienda agregar a la estructura organizacional que administra el programa, una función permanente que permita capturar la experiencia y los aprendizajes en la ejecución del programa a través de la evaluación de indicadores de gestión y el seguimiento de indicadores de resultado, y realizar la medición del impacto de la capacitación en el sector.

* La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE

JUNIO 2001



GOBIERNO DE CHILE
SENCE

ORD.(CAP.)N° 04851

ANT.: Informe Final del 7 de junio del 2001, C-168/01, preparado por Panel de Evaluación al Programa Subsidio Directo a la Micro y Pequeña Empresa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.

MAT.: Remite comentarios institucionales a Informe Final.

Santiago, 21 JUN. 2001

**A : SRA. MARCELA GUZMAN SALAZAR
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION
MINISTERIO DE HACIENDA**

**DE : ANDRES LASTRA B.
JEFE DPTO. DE CAPACITACIÓN EN EMPRESAS**

Por medio de la presente y en relación al Informe Final preparado por el panel de Evaluación al Programa Subsidio a la Micro y Pequeña Empresa de fecha de 7 de junio del presente año, hago llegar a Ud. nuestros comentarios y posición institucional.

En general consideramos que el Informe recoge las características del Programa Subsidio a la Micro y Pequeña Empresa, señalando sus fortalezas y las oportunidades que institucionalmente debemos aprovechar para potenciar su operación. Ha permitido también ratificar debilidades ya conocidas por nuestro Servicio, como también descubrir otras debilidades, fundamentalmente las relacionadas con el monitoreo y evaluación del post proceso capacitación y sus resultados, lo cual esperamos resolver dentro de este año, implementando medidas que nos permitan mantener información actualizada sobre variables de gestión e impacto del Programa.

Creemos que el supuesto sobre que la capacitación mejora las competencias laborales de los trabajadores de las MyPES y por esta vía mejora la productividad de las empresas, no constituye una hipótesis de trabajo, si no mas bien, una variable que tiene una ponderación distinta respecto de los componentes que la constituyen y relacionan con el producto, "el aumento de la productividad", para diferentes tipos de empresas y sectores económicos. Más bien, parece urgente, indagar sobre los cambios en los niveles de productividad que se alcanzan respecto de un conjunto de MyPES que reciben y no reciben capacitación, en este sentido se orientara la búsqueda de productos en los estudios que realice el Sence.

No compartimos con el Panel las conclusiones sobre la ineficacia del programa en términos de la cobertura de este, aun cuando consideramos relevante rescatar el hecho de que es necesario, para una mejor gestión, la precisión de una población objetivo. En este sentido cabe señalar, que el establecimiento de nuevas características de postulación para las MyPES, requerirán modificaciones de carácter Legal al Estatuto del Sence, lo que pareciera no estaba en el ánimo de los legisladores al establecer la norma.

Con la finalidad de avanzar en este sentido, en conjunto con otros Organismos del Estado, se contratara la ejecución de un estudio de caracterización de la MyPE, que nos permitirá precisar el número de empresas potencialmente beneficiarias.

Cabe agregar que el panel concluye y establece recomendaciones respecto del gasto administrativo, que a nuestro entender no guardan relación con la forma en que este se construyó, dado que el Sence no tiene una estructura de costos para este ítem diferenciado por programa, estableciéndose una aproximación para esto, en rigor, tratando de contestar adecuadamente los requerimientos que en este sentido hizo la Dirección de Presupuestos, lo cual fue comunicado previamente al Panel de Evaluadores.

Aprovecho la oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición a lo largo de todo el proceso evaluativo del Panel y por su intermedio agradecer el esfuerzo para construir el Informe Final del Programa Subsidio a la Micro y Pequeña Empresa .

Sin más que agregar se despide atentamente de Ud.


ANDRES LASTRA BRAVO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CAPACITACION EN EMPRESAS




MDD/RAC/rac
Distribución.

- ✓ Interesado. ✓
- ✓ Dirección Nacional
- ✓ Unidad de Auditoría – Sence
- ✓ Capacitación
- ✓ Of. de Partes