

**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL
PROGRAMA NIVELACIÓN DE
COMPETENCIAS LABORALES
INFORME FINAL: Resumen Ejecutivo**

**Director del Estudio:
David Bravo**

**Equipo principal de investigación:
Carmen Contreras, Economista
Verónica Flores, Socióloga
Andrés Otero, Economista
Marcela Weintraub, Socióloga**

Noviembre, 2003

**Departamento de Economía
Universidad de Chile**

CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN 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 Educación, que apunta a mejorar la empleabilidad y los ingresos de trabajadores desempleados y subempleados participantes del programa.
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), junto a un módulo o subcomponente de formación socio-laboral;
 - (b) Nivelación de estudios medios: consiste en el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje flexible que posibilita a los beneficiarios nivelar estudios del primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º), junto a un módulo o subcomponente de formación socio-laboral.

- El Programa es desarrollado por instituciones ejecutoras, que pueden ser Municipalidades, instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, ONGs, asociaciones gremiales, consultoras), instituciones de Educación Superior y organizaciones sociales con personalidad jurídica. Entre 1999 y 2000 los ejecutores del programa fueron sólo Municipalidades, abriéndose la posibilidad para el resto de las instituciones mencionadas sólo a partir del año 2001.

- Las instituciones ejecutoras participan en licitaciones organizadas por FOSIS presentando proyectos educativos de nivelación, cuyos contenidos curriculares deben basarse en el D.S.131, del Ministerio de Educación y deben cumplir con extensiones mínimas establecidas en las bases. Por ejemplo, a partir de 2002 las propuestas en nivelación básica deben considerar un mínimo de 140 horas pedagógicas presenciales y 60 horas tutoriales, a ser desarrolladas en un período de 5 meses como máximo; mientras que las propuestas en nivelación media deben incluir un mínimo de 260 horas pedagógicas y 90 horas tutoriales a ser desarrolladas en un período de 7 meses como máximo.
Los beneficiarios reciben gratuitamente 3 textos de apoyo elaborados por el Ministerio de Educación y financiados y distribuidos por FOSIS.

- En cuanto al subcomponente formación socio-laboral, su desarrollo requiere que el organismo ejecutor realice una propuesta que incluya actividades como talleres, simulación, experiencias prácticas, grupales e individuales, a 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. Las propuestas de

las instituciones ejecutoras para la producción de este subcomponente deben incluir el desarrollo de dos módulos temáticos a elegir dentro de los tres siguientes:

- (1) Módulo de Competencias Sociales: sus ejes son Desarrollo Personal; Desarrollo Socio-comunitario; y Desarrollo de la expresión y la comunicación.
- (2) Módulo de Competencias Laborales: incluye un conjunto de competencias genéricas, aplicables a diversos contextos laborales y que, por la vía de una propuesta del ejecutor, deben ser contextualizadas en un espacio laboral usando la simulación o el entrenamiento práctico; y
- (3) Módulo de Habilidades de Emprendimiento: incluye actividades que apuntan al desarrollo de habilidades que faciliten el desarrollo de una actividad independiente.

- El reclutamiento de los beneficiarios se realiza por parte de los ejecutores con la ayuda de las municipalidades, siendo condición de elegibilidad la carencia educacional del o los cursos a nivelar y estar en una situación de escasos recursos.

Los cupos regionales del Programa fueron asignados en 1999 en el marco de un plan destinado a las 60 comunas con mayor desempleo en el país, pero posteriormente éstos se han determinado por FOSIS a partir de su estrategia de intervención regional que considera indicadores de baja escolaridad y pobreza. Por su parte, FOSIS en cada región selecciona las comunas en las que se focalizará el programa.

- Adicionalmente, el Ministerio de Educación designa Instituciones Examinadoras que, en fechas coordinadas entre el Ministerio y FOSIS Central para todo el país, tienen la misión de examinar a los participantes del PNCL así como a los provenientes de otros programas de Educación de Adultos, utilizando exámenes especialmente diseñados para la modalidad flexible de Educación de Adultos. Para cada proyecto FOSIS otorga dos oportunidades de examinación.. Los instrumentos de evaluación y la certificación de los alumnos es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación. 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 central.

- Las instituciones ejecutoras proponen el valor de las acciones de nivelación y el valor alumno el que debe sujetarse a los límites máximos entregados por FOSIS en las Bases generales y regionales del Programa. Por otra parte, 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. Asimismo, los beneficiarios reciben una asignación de movilización y un premio monetario en caso de aprobar el examen en la primera oportunidad.

Si se considera la situación del PNCL en 2001, por ejemplo, se tiene que las instituciones ejecutoras recibían un valor por alumno máximo en nivelación básica de \$76.000. Sin embargo, este valor podía aumentarse en 10% si el alumno aprobaba el examen en la primera oportunidad. En caso que el alumno

reprobara, el valor anterior era castigado en 50%. Si un alumno no rinde el examen no hay pago a la institución ejecutora. Por otra parte, los alumnos de nivelación básica reciben una asignación de movilización total de \$30.000 más un incentivo de \$10.000 si es que aprueban el examen en la primera oportunidad. En el caso de nivelación de estudios medios, la estructura de incentivos es equivalente con la diferencia que el valor por alumno máximo era de \$181.496 y la beca de movilización de \$60.000.

- Si se considera al total de la población chilena entre 15 y 65 años, de acuerdo al censo de 2002 se constata que un total de 2,2 millones de personas no tiene educación básica completa, mientras que otros 2,6 millones tiene sólo educación básica completa o media incompleta. Luego, algo menos del 50% de los chilenos presentan deficiencias por haber adquirido un nivel educacional insuficiente, lo que se suma a otras evidencias que apuntan a la necesidad de implementar programas de nivelación de estudios relevantes para su desempeño en el mercado laboral (enfocados hacia el desarrollo de competencias laborales).
- La población potencial del PNCL 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. 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 pero, especialmente en el caso de los que requieren nivelación básica, la mitad de la población tiene 40 años y más. El Programa no tiene una definición explícita de beneficiarios objetivo.
- Desde su instauración, han existido reformulaciones del PNCL en tres áreas:
 - (a) Reformulación de componentes generales: El Programa de Nivelación de Competencias Laborales proporcionó en los años 1999 y 2000 nivelación de estudios sólo para el último nivel de educación básica (7º y 8º). Sin embargo, los años 2001 y 2002 extendió sus servicios a la entrega de nivelación en el primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º año medio). En el año 2003 se registra un nuevo cambio y el PNCL elimina la nivelación media y amplía su concentración al primer ciclo de enseñanza básica (1º a 4º) y a la nivelación de 5º y 6º básico, manteniendo la nivelación de 7º y 8º. Si bien este último aspecto no ha sido evaluado (el horizonte de evaluación es el PNCL en el período 1999-2002) el último cambio se atribuye al surgimiento del Programa Chile Califica, como un esfuerzo comprehensivo para enfrentar las carencias detectadas, el que se concentrará fundamentalmente en la nivelación de estudios del último ciclo de Enseñanza Básica y en la nivelación de la Enseñanza Media.
 - (b) Reformulación de requisitos y focalización: el principal cambio está asociado a que en su origen, en 1999 y 2000, el programa se concentró preferentemente en las 60 comunas de mayor desempleo, lo que se modificó a partir de 2001. Asimismo, se fue aumentando el límite superior de edad (desde los 40 años

en 1999 a los 50 años en 2001 y sin límite en 2002) mientras que el límite inferior fue siempre de 18 años.

- (c) Reformulación del módulo de formación socio-laboral: La diferencia fundamental estriba en que en 1999 eran los ejecutores los que debían proponer cómo implementar el módulo. Para el año 2002 y 2003, finalmente se converge, hacia una mayor regulación de los contenidos del módulo.
- Entre 1999 y 2002 el PNCL ha financiado un total de 611 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). Mientras que en 1999 y 2000 FOSIS asignó proyectos directamente y sólo a las Municipalidades, los ejecutores privados pueden participar a partir del año 2001 por la vía de licitaciones privadas y públicas, dando cuenta, para los dos últimos años, del 55% de los proyectos ejecutados en el programa.
 - 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. Los beneficiarios 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.
 - Existen varios programas gubernamentales dirigidos a entregar nivelación de estudios para la población adulta:
 - (a) La oferta regular de educación de adultos: A fines del año 2002 existían en el país 436 establecimientos que impartían Educación Básica de Adultos; 587 que impartían Educación Media Científico-Humanista de Adultos; y otros 122 liceos que entregaban Educación Media Técnico-Profesional. Algunos de estos establecimientos son exclusivos para personas jóvenes y adultos (los denominados Centros de Educación Integrada de Adultos) y otros (la mayoría) ofrecen la Educación de Adultos en forma vespertina (la ofrecen junto a la educación regular de niños y adolescentes). El 75% de los establecimientos anteriores son de dependencia municipal.
La Educación Básica tiene una duración de 3 años e incluye 3 niveles: 1º a 4º Básico; 5º a 6º Básico; y 7º y 8º Básico. Por otra parte, la Educación Media se puede seguir por la modalidad de un curso por año o bien con un sistema de dos años en uno (1º y 2º Medio juntos y luego 3º y 4º Medio). La Educación Básica y Media orientada a la formación para el trabajo permite completar estudios hasta 2º Medio y en conjunto realizar cursos de formación para el trabajo. Dentro de lo anterior destacan la Educación Fundamental de Adultos (EFA) y la Educación Técnica Elemental de Adultos (ETEA), con cursos que tienen una duración máxima de 300 horas y 600 horas, respectivamente. El Ministerio de Educación reporta una matrícula de la modalidad regular de adultos (incluyendo los programas EFA y ETEA) de 165.257 estudiantes.

(b) Los programas flexibles:

Desde 1996 existe el Programa Especial de Nivelación Básica para Trabajadores, entonces dirigido a personas que trabajan y desean completar sus estudios básicos. El año 2000 se amplió su ámbito de acción a la Educación Media, permitiendo certificar estudios a los alumnos que aprueban en niveles equivalentes a 6º u 8º Básico y a 2º o 4º Medio. Se estableció entonces el Decreto Supremo Nº683, de 2000 (modificado por el Decreto Supremo Nº131 de 2003) que describe el contenido de 12 módulos en Educación Básica y 11 en Educación Media. El valor de cada módulo de Educación Básica es de \$23.510 y el de Media es de \$28.215 (valores vigentes para el año 2003).

Los beneficiarios del Programa en el año 2000 fueron 2.503 y en el año 2001 6.669 (3.944 en Básica y 2.725 en Educación Media). Los beneficiarios programados para 2002 eran 8.000.

No se establecen normas específicas sobre la duración máxima de los cursos y como requisitos se establecen sólo mínimos de edad de 15 y 18 años para los programas de Educación Básica y Media, respectivamente.

La institución responsable del Programa es el Ministerio de Educación y las instituciones ejecutoras son establecimientos educacionales reconocidos por el Estado y entidades con personalidad jurídica que impartan acciones educativas de capacitación y/o formación profesional.

(c) Posibilidad de nivelación de estudios básicos y medios con financiamiento vía Franquicia Tributaria.

A partir de 2002, en virtud del D.S. Nº265, de Diciembre de 2001, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se modificó el Reglamento General del Estatuto de Capacitación y Empleo posibilitando el financiamiento de la nivelación de estudios básicos y medios por medio de la franquicia tributaria. No se tiene información a la fecha de la cobertura alcanzada por estar en una etapa aún preliminar. Los únicos requisitos establecidos son que se trate de cursos desarrollados en base a los planes y programas del D.S.683 (modificado por el D.S.131) y que las instituciones ejecutoras cumplan los requisitos contenidos en la misma normativa anterior y estén inscritos en un registro de ejecutores del Ministerio de Educación.

(d) Programa de Educación Permanente, Chile Califica.

A partir del año 2002 se comienza a impulsar fuertemente a través del Programa de Educación Permanente, la modalidad flexible de nivelación de estudios antes referida. La vinculación con los programas flexibles que maneja el Ministerio de Educación es alta por cuanto se rigen completamente por el D.S. Nº683 de 2000. Así, se debe también basar en los 12 módulos para Educación Básica y los 11 para Educación Media ya referidos. Los valores por módulo en los que se basan las actividades de nivelación del Programa Chile Califica son los mismos anteriores. No hay normas sobre duración de los cursos.

En cuanto a los requisitos, además de los mínimos de 15 y 18 años de edad para la nivelación básica y media, respectivamente, las Bases Generales del Programa indican que los beneficiarios preferentemente deben pertenecer a

los sectores socioeconómicos más necesitados de la población. En particular, se menciona que el programa se focalizará en los beneficiarios del programa PUENTE de Chile Solidario (MIDEPLAN); en beneficiarios padres, madres y/o apoderados adscritos a programas focalizados del Ministerio de Educación.

La institución responsable del Programa es el Ministerio de Educación y las instituciones ejecutoras son, al igual que en el programa flexible del mismo ministerio, establecimientos educacionales reconocidos por el Estado y entidades con personalidad jurídica que impartan acciones educativas de capacitación y/o formación profesional.

Durante 2002 los programas de nivelación abarcaron a 14.278 beneficiarios en Educación Básica y a 17.934 en Educación Media. Para el año 2003 están contemplados 20.000 cupos en Educación Básica y 40.000 para Educación Media.

Debe señalarse que todos los programas flexibles, incluyendo los cubiertos por la franquicia tributaria, culminan con exámenes elaborados por el Ministerio de Educación y aplicados por instituciones diferentes contratadas por la misma repartición.

CAPÍTULO II: EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Resultados a Nivel de Producto

- El comportamiento del número de beneficiarios, que tiene un "peak" en el año 2001 en el que se entregan los componentes a cerca de 11 mil beneficiarios para luego tener una drástica caída el año 2002 a los niveles del año 2000 se debe a que el alza del año 2001 fue transitoria y habría suplido deficiencias de cupos en programas alternativos mientras que la disminución en 2002 apunta a reacomodar los beneficiarios, considerando la entrada del Programa Chile Califica.
- El PNCL exhibe tasas de aprobación en nivelación básica que han ido creciendo en el tiempo, hasta llegar a cerca del 85%. Esta tasa es superior a la de aprobación en el componente de nivelación media, que está entre 65% y 70%. Estas cifras son superiores a las exhibidas por la modalidad tradicional de adultos (64%) y está en el rango de la tasa de aprobación de los programas flexibles implementados por el Ministerio de Educación (76%).
La tasa de reprobación en nivelación básica es del orden del 8% para todo el período entre 1999 y 2001 (y, por lo tanto, con tasas de deserción declinando hacia el 8% en el tiempo). En nivelación media la tasa de reprobación es superior al 20% 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 también asociarse a su mayor extensión en el tiempo.

- En cuanto al proceso de postulación, la mayoría de los ejecutores considera que es rápido y tiene una complejidad normal. En relación al proceso de postulación al Programa, la evidencia recogida muestra que los ejecutores (tanto municipales como no municipales) evalúan de manera muy positiva los mecanismos de licitación que lleva a cabo FOSIS para la asignación de los ejecutores; en particular, se destaca la transparencia del proceso, especialmente la contratación de evaluadores externos. Asimismo, se destaca la ayuda y colaboración prestada por FOSIS regional.

La estructura del programa relativa a la selección de las propuestas ha tenido la virtud de que, además de basarse en la evaluación externa generada desde la región, la selección final se realiza a través de un Jurado Regional formado por representantes de FOSIS regionales, SEREMI de Educación, entre otros. De esta manera, el PNCL ha entregado un papel significativo a la participación regional. Dentro de la evidencia recogida para este estudio se destaca la buena evaluación que tienen las instituciones ejecutoras por parte de los beneficiarios.
- Las entrevistas semi-estructuradas realizadas indican que el módulo de formación sociolaboral fue enfocado por los ejecutores hacia los temas de desarrollo personal, comunicación, legislación laboral y elaboración de currículum. En el área de desarrollo personal se trabajó fundamentalmente con la autoestima de los beneficiarios. Por otra parte, alrededor del 50% de los ejecutores, municipales y privados, declaró haber desarrollado habilidades destinadas al trabajo independiente o a favorecer nuevos emprendimientos. Asimismo, para la formulación de sus propuestas referidas al subcomponente de formación sociolaboral, la estructura de licitación deja espacio a los ejecutores para proponer actividades de manera diversa en función de las condiciones de los beneficiarios.
- De las entrevistas cualitativas a instituciones ejecutoras, municipales y privadas, se indica que debe mejorarse la situación relacionada con la demora que actualmente existe para la acreditación del nivel de estudios de los beneficiarios anterior al programa. Se indica que esto es responsabilidad del Ministerio de Educación.
- También, en las entrevistas y encuestas realizadas, se puede evidenciar que hay algunos roces con las entidades examinadoras del Programa. Los ejecutores se quejan que los examinadores intimidan a los alumnos sin considerar que son adultos y que la experiencia de examinación tiene un contexto diferente. Si bien esto puede constituir un indicador de que la evaluación es positivamente exigente, también podría requerir una mayor atención del Ministerio de Educación con el objeto de entregar una mayor capacitación de los examinadores.
- De manera general, a partir de las entrevistas semi-estructuradas, se percibe que la relación entre FOSIS regional y las SEREMI de Educación difiere entre regiones. Dado que hay una coordinación en la focalización y examinación a nivel de FOSIS central y el Ministerio de Educación, esto tal vez sugiere que no hay

una forma clara en la que estas instituciones interactúan, especialmente a nivel regional.

- Por otra parte, la supervisión del proyecto y del ejecutor está en manos de un Agente de Desarrollo Local (ADL) que FOSIS contrata en cada región. La supervisión de los ejecutores se centra en el cumplimiento de los aspectos administrativos del proyecto. Sin embargo, como emerge de las entrevistas y encuestas a instituciones ejecutoras, no existe una supervisión pedagógica efectiva que permita verificar el proceso educativo. La razón fundamental estriba en que no está involucrado el Ministerio de Educación y las Secretarías Regionales Ministeriales en este proceso de supervisión.
- Las funciones de seguimiento y evaluación requieren contar, al menos, con buenos registros de beneficiarios. Si bien la información está disponible a nivel de entidades ejecutoras, ello no ocurre a nivel regional y nacional, dificultando la supervisión y monitoreo del Programa. Se ha informado que está en marcha la constitución de un Registro Nacional de Beneficiarios por parte de FOSIS.
- Sumando los beneficiarios efectivos del programa que recibieron nivelación de educación básica entre 1999 y 2002, se concluye que éstos representaron el 3,6% de la población potencial; similar análisis muestra que se cubrió sólo el 1,5% del potencial en la línea de nivelación de educación media. En resumen, la cobertura del programa ha ascendido sólo al 2,7% de la población beneficiaria potencial.
La muestra de beneficiarios encuestada, muestra una mayor cobertura del programa para las mujeres respecto de los hombres (quienes exhiben 2,5% en Básica y 1,1% en Media) y para los grupos de 20 a 29 años de edad, mientras que ésta ha sido significativamente baja en la población mayor de 50 años. Por otra parte, la cobertura del PNCL ha sido mayor en zonas urbanas que en rurales 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 las regiones distintas a la Metropolitana (especialmente destacan las regiones IV, V y VII en nivelación básica y IV y VII en nivelación media).
- De las entrevistas y encuestas telefónicas a instituciones ejecutoras queda claro que éstas han realizado esfuerzos para focalizarse en la población que cumple los requisitos establecidos por las bases con priorización de personas en situación de pobreza. Adicionalmente, en todos los casos, sea directamente porque el ejecutor es municipal o cuando el ejecutor es privado porque se utiliza a la municipalidad como reclutador de beneficiarios, el hecho que los Municipios tengan una participación significativa permite una conexión directa con las personas de escasos recursos, tal vez uno de los aspectos de focalización más relevantes.

- La evaluación de los resultados a nivel de producto concluye con evidencia sobre la calidad del servicio provisto a través de los componentes del programa por la vía de indicadores de satisfacción de los beneficiarios.

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

Por otra parte, las instituciones ejecutoras encuestadas también tienen notas promedio altas pero inferiores en los ámbitos evaluados. Evalúan con peor nota (5,1) el apoyo del Ministerio de Educación en las distintas etapas del PNCL (selección de beneficiarios, difusión, coordinación con FOSIS) y con las notas más altas el contenido de los módulos educativos (nivelación y formación socio-laboral) y la calidad del material de apoyo entregado.

Metodología para la Evaluación de Impacto

- Para la evaluación cuantitativa del impacto del PNCL sobre resultados intermedios y finales se compara los resultados del promedio de una muestra aleatoria de beneficiarios con los de un grupo de control en 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.

El grupo de control es seleccionado utilizando un proceso de "matching" basado en la probabilidad de ser beneficiario del PNCL. Para implementar este procedimiento econométrico se juntó la información de la Encuesta CASEN 2000 con la de la encuesta a beneficiarios. El cuestionario aplicado a los beneficiarios permitió reconstruir la historia laboral y sus capacitaciones desde 1999. Una vez seleccionadas las unidades para el grupo de comparación se buscó la información sobre dirección e identificación del individuo y hogar seleccionado dentro de los registros de las encuestas CASEN aplicadas el año 2000, y se procedió a aplicar una encuesta en base al mismo cuestionario aplicado previamente a los beneficiarios. En total, se encuestó a 750 individuos beneficiarios y 708 no beneficiarios.

La estimación del impacto del PNCL se implementa a través de 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.

Resultados intermedios

- ¿Cuál es el impacto o efecto causal del PNCL sobre la adquisición de nivelación de estudios?. El estudio encontró un fuerte impacto del programa en la continuación de estudios. Al considerar los beneficiarios de la nivelación básica, comparándolos con un grupo de control, se encuentra que un 97% de ellos 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, lo que debe atribuirse completamente al impacto del PNCL. Similar impacto se observa en el caso de la nivelación media. Se encontró que sólo un 2,8% 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 10,7% de los beneficiarios, que de otro modo no lo hubieran hecho, a continuar nivelando 3º y 4º Medio. 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 impacto por parte de los encuestados. En efecto, si se utilizan los resultados de las encuestas a beneficiarios e instituciones ejecutoras, cuando a éstos se les solicita indicar el aporte de las actividades de nivelación en distintos ámbitos, los resultados son consistentes para mostrar que el PNCL parece tener impacto en aspectos como: las posibilidades de colaborar en la educación de los hijos y la 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 y en mejorar el conocimiento de la legislación laboral.

Resultados finales

- Si se compara la situación a Junio de 2003 con respecto a Junio de 2000 se puede concluir que el impacto del programa equivale a aproximadamente un nivel de empleo entre 17% y 18% mayor que el inicial. Con el objeto de sensibilizar los resultados anteriores se presenta la misma estimación comparando marzo de 2003 con marzo de 2000. Adicionalmente, también se compara el primer semestre de 2003 con el primer semestre de 2000. La principal conclusión de este ejercicio es que se encuentra impacto sólo para los beneficiarios de nivelación básica y que el rango de impacto en el empleo fluctúa entre 13% y 20%. 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.

Uso de recursos

- El presupuesto del Programa de Nivelación de Competencias Laborales, expresado en moneda del año 2003, subió de \$583 millones en 1999 a \$1.075 millones en el año 2000, luego a \$1.586 millones en el año 2001 y finalmente a un máximo de \$2.040 millones en el año 2002. El año 2003 cae a \$1.671 millones.
El presupuesto del programa, asimismo, representa una fracción menor del Presupuesto de FOSIS, fluctuando entre 2,0 y 5,2%.
- La ejecución del presupuesto fue de \$580 millones en 1999, \$1.060 millones en el año 2000, ambas cifras representando la casi totalidad de lo presupuestado. El año 2001 el gasto fue de \$1.522 millones mientras el 2002 fue de \$1.543 millones. Esta tendencia muestra, entonces, que el año 2001 el PNCL alcanza un peak que luego se mantiene el año 2002 y que se refleja en el monto presupuestado para el año 2003. La ejecución presupuestaria para el año 2002 ha sido inferior, con un monto de 76%.
La ejecución presupuestaria disminuye para el año 2002 debido a que a partir del año 2001 se permitió el adelanto sólo hasta el 70% de los recursos para los ejecutores, sumado al hecho que en esos años entra el componente de nivelación media que es más extenso en el tiempo y, por lo tanto, alarga los cierres. El control de los adelantos es una medida tomada para mejorar la gestión de los mismos y disminuir las numerosas devoluciones que los ejecutores debían hacer a FOSIS atribuibles a la naturaleza del pago por resultados del programa. No obstante, ya en las bases del año 2003 se aumentó la posibilidad de anticipo de los recursos al 80%, lo que permite conservar el principio que dio origen a la norma pero afectando menos la tasa de ejecución presupuestaria.
- El detalle de los gastos directos del PNCL 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 el aproximadamente 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.
- Los gastos estimados por beneficiario, a partir de la desagregación de los distintos ítemes de gastos es de \$125 mil para nivelación básica y \$270 mil para nivelación media. Los gastos efectivos por beneficiario del programa entregan

cifras algo inferiores a las anteriores. Para 1999 y 2000 los gastos por beneficiario descontando los arrastres de otros ejercicios fueron entre \$100 mil y \$112 mil, para el componente de nivelación básica. La explicación es que en la actualidad el gasto es de \$125 mil pero en esos años la beca de movilización y el valor alumno eran inferiores.

Por otra parte, los gastos efectivos por beneficiario son del orden de \$163 a \$166 mil para los años 2001 y 2002 en los que hubo aproximadamente la mitad de beneficiarios con nivelación básica y la otra mitad con nivelación media. Si se analizara por separado a los beneficiarios de cada nivelación cuyos gastos son distintos y si se incluyeran para el año 2001 los gastos que corresponden a ese año y que están en lo gastado el 2002, además de incorporar la mayor tasa de reprobación que se observa en la nivelación media, se llega a cifras cercanas a los \$125 mil para nivelación básica y \$270 mil para nivelación media por beneficiario.

Estos gastos por beneficiario son superiores en un 50% a los entregados por los programas flexibles del Ministerio de Educación que se rigen hoy por el D.S. 131, de 2003 y 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 160% del recibido en programas alternativos.

Esta diferencial, especialmente la actualmente exhibida en nivelación media, requiere ser comparada con los beneficios que reporta. En el caso de los otros programas no se tiene esa información (beneficios medidos como impacto sobre resultados intermedios y finales). Lo relevante es una evaluación global del desempeño (eventualmente relativo) del programa puesto que mayores costos pueden ser igual o más rentables en un programa que otros programas con menores costos, si es que los beneficios relativos son considerablemente mayores.

- 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 relativa de la magnitud de los costos administrativos estimados para el PNCL.
- Finalmente, en otro ámbito, en relación con el diseño del programa está el esquema de premios financieros asociado al buen éxito del alumno en las exámenes. Como ya se describió, el pago al ejecutor del valor por alumno es condicional a la conclusión del curso y la aprobación del examen. Los ejecutores tienen incentivos importantes para preocuparse por la deserción pues no reciben pago por los alumnos desertores. Por otra parte, si éstos reprueban, reciben el 50% del valor por alumno. En caso de aprobar en la primera examinación, el

monto pagado podía contener un premio de 10% para el ejecutor entre 1999 y 2001. Y 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 otra en la forma de un premio de \$10.000 en caso de aprobar el examen en la primera oportunidad que se presente.

No existe una forma directa y separada, en el marco de esta evaluación, de indicar cuál es la contribución que ha tenido el esquema de incentivos anterior en el desempeño del programa y, específicamente, en los resultados exhibidos. Una evaluación posible podría realizarse por la vía de comparar programas el impacto del PNCL con otro programa sin incentivos. 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) y está respaldado por la escasa evidencia empírica chilena sobre la importancia de los incentivos financieros en el caso de cursos de capacitación.

Duplicidad de funciones e intervenciones complementarias

- La baja cobertura actual de los programas flexibles no ha obstaculizado hasta ahora el que FOSIS y el Ministerio de Educación pudieran haber asegurado un espacio de manera coordinada. No obstante, la entrada en vigor de programas más masivos asociados a Chile Califica el año 2003 aumentan la demanda por una coordinación única y centralizada de la asignación de cupos entre programas y de la evaluación relativa de los méritos y desventajas de cada programa.
- El PNCL tiene un conjunto de aspectos innovadores en su diseño y ejecución que merecen ser destacados y deben ser sopesados al momento de realizar una evaluación relativa. En particular:
 - (a) La factibilidad que los aprendizajes se realicen fuera de la escuela tradicional.
 - (b) La incorporación explícita de un módulo de formación sociolaboral destinado al desarrollo de competencias laborales relevantes para la inserción en el mercado laboral.
 - (c) El desarrollo de un programa flexible propuesto por una institución ejecutora y adaptable para un determinado grupo de beneficiarios con sus características.
 - (d) La utilización de material educativo y guías de trabajo adecuadas y atractivas para la población adulta (diseñadas por el Ministerio de Educación).
 - (e) El pago a la entidad ejecutora de acuerdo a los resultados obtenidos.
 - (f) El pago de un subsidio de movilización al alumno más un premio adicional a éste en caso de aprobar en el primer examen.
- En opinión de nuestro equipo evaluativo, considerando la escasa cobertura de la población potencial obtenida por el conjunto de los programas de nivelación de educación hasta la fecha, y dadas las particularidades del PNCL, no existiría a la fecha duplicidad entre el PNCL y los otros programas del Ministerio de Educación.

No obstante, sí nos parece que existe una mayor demanda por coordinación entre las instituciones involucradas.

Mediciones globales de desempeño

- Con el objeto de tener una medición global del desempeño del PNCL, si se estima el impacto sobre el empleo encontrado (sin considerar el mejoramiento en la continuación de estudios) y se utiliza el límite inferior del rango (13%), valorado como un flujo anual para una vida laboral de 15 años (un horizonte relevante para adultos de 40 y más años), se tiene que la inversión social del gasto por beneficiario tendría una tasa interna de retorno (medida ex-post) de 111%. 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 esté justificado. Sin embargo, es menos claro de cuantificar su impacto en empleo pues habría que basarse en el mejoramiento eventual en otras dimensiones como autoestima, formación de redes, etc, todos aspectos evidenciados en la autoevaluación de los beneficiarios pero no demostrados en el estudio actual.

Justificación de la continuidad

- 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 por cuanto es de una magnitud que no ha podido ser enfrentada por la baja cobertura de los programas de educación de adultos.
- La magnitud del problema requiere de esquemas que sean atractivos para los posibles beneficiarios, lo que ha generado un movimiento del Ministerio de Educación y los programas gubernamentales hacia esquemas flexibles y más conectados con las competencias del mercado laboral. El PNCL representa uno de los primeros programas generados con este objetivo.
- 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, especialmente mujeres. 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.

Asimismo, con los antecedentes disponibles, el equipo evaluador estima no apreciar objeciones sino que más bien buenas razones para 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; (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.

Recomendaciones

- Con el objeto de mejorar la coordinación entre los programas flexibles de nivelación de adultos, se sugiere modificar la institucionalidad del PNCL integrando en un consejo de este programa a nivel nacional y regional 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). Alternativamente, se podría formalizar la constitución de un consejo dedicado a la Educación de Adultos donde participe el PNCL; un consejo con atribuciones para establecer prioridades y asignar roles institucionales.
- Un papel importante debiera corresponder a esta instancia para una coordinada distribución y asignación de población objetivo entre los programas.
- En la actualidad, dado que está en implementación el Programa Chile Solidario, que supone una intervención masiva y directa sobre familias indigentes, en la que FOSIS participará en el programa PUENTE, la instancia sugerida podría servir para establecer puertas de entrada únicas a la nivelación de estudios (independientemente de quién la ejecute posteriormente).
- Motivo de análisis de una instancia centralizada, finalmente, debieran también ser las diferencias entre el PNCL y los otros programas flexibles, con el objeto de que se puedan generar instancias que permitan experimentar o realizar evaluaciones piloto (por ejemplo, para testear la importancia del módulo de formación socio laboral o bien para evaluar el impacto de la beca de movilización).
- Independientemente de la viabilidad de lo anterior, se requiere en el corto plazo generar 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. Por lo tanto se debería generar una mayor cooperación entre estas partes en relación no sólo con los exámenes finales de los beneficiarios, sino también a todo nivel en lo referido al desarrollo del Programa.

- Se recomienda 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 (iniciativa de bajo costo).
- Se recomienda que el PNCL defina, ojalá en coordinación con las acciones de Educación de Adultos, su población objetivo y metas para los próximos 4 años. De esta manera, podrán diseñarse mecanismos de evaluación del logro de estas metas y mecanismos de seguimiento a los beneficiarios con el objeto de evaluar el logro de los objetivos planificados. Asimismo, una adecuada definición y caracterización de la población objetivo permitiría estudiar el desarrollo de las estrategias de difusión más adecuadas para dicho grupo.
- Se recomienda buscar los mecanismos para mantener el premio vigente hasta el año 2002 al alumno por aprobar en primera instancia. La configuración de un adecuado esquema de incentivos para instituciones ejecutoras y alumnos ha sido parte importante de los aspectos positivos (y novedosos en relación a otros programas de educación de adultos) del programa.
- Se recomienda 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. Esta información es requerida oportunamente tanto para poder tomar medidas remediales que posibiliten una preparación de los beneficiarios antes de la segunda examinación, como también para poder cerrar la ejecución del programa. Asimismo, se sugiere que el Ministerio de Educación pueda enviar 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.
- Se sugiere 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 regiones.
- El Ministerio de Educación debiera jugar un papel en la supervisión pedagógica del Programa, de manera que se supere el énfasis administrativo de la actual fiscalización vía los Agentes de desarrollo local.

- Teniendo a la vista los resultados de la evaluación de impacto, se recomienda concentrar los esfuerzos de FOSIS en la nivelación en la que ha tenido más impacto (básico). Esto supone reforzar lo que ya ha estado ocurriendo el año 2003.
- Se sugiere mejorar la gestión del programa al interior de FOSIS. En primer lugar, se requiere contar con oportunidad adecuada y precisión de registros de beneficiarios en archivos que permitan supervisiones a nivel regional y central. La implementación del registro nacional de beneficiarios que debería estar en curso actualmente significaría un avance notorio.
- En segundo lugar, se recomienda 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. Asimismo, se sugiere que el Ministerio de Educación pueda enviar 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.

**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL
PROGRAMA NIVELACIÓN DE
COMPETENCIAS LABORALES
INFORME FINAL**

**Director del Estudio:
David Bravo**

**Equipo principal de investigación:
Carmen Contreras, Economista
Verónica Flores, Socióloga
Andrés Otero, Economista
Marcela Weintraub, Socióloga**

Noviembre, 2003

**Departamento de Economía
Universidad de Chile**

**EVALUACIÓN DE IMPACTO
PROGRAMA NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES
INFORME FINAL**

INDICE

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I: Descripción del Programa | 2 |
| I.1. Descripción global del programa | 3 |
| I.1.1. Justificación del Programa | 4 |
| I.1.2. Objetivos del Programa | 7 |
| I.1.3. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa | 8 |
| I.1.4. Descripción de los componentes y subcomponentes del Programa | 9 |
| I.1.5. Reformulaciones del Programa | 17 |
| I.2. Nivel de producción de los componentes | 21 |
| I.3. Beneficiarios del programa | 23 |
| I.3.1. Caracterización y número de beneficiarios potenciales | 23 |
| I.3.2. Caracterización y número de beneficiarios objetivo | 32 |
| I.3.3. Caracterización y número de beneficiarios efectivos | 33 |
| I.4. Programas relacionados | 37 |

INDICE (Cont.)

| | |
|--|----|
| Capítulo II: Evaluación | 41 |
| II.1. Eficacia del Programa | 42 |
| II.1.1. Resultados a nivel de producto | 42 |
| II.1.1.1. Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes | 42 |
| II.1.1.2. Cobertura del Programa | 59 |
| II.1.1.3. Cobertura planificada | 61 |
| II.1.1.4. Grado de Focalización del Programa | 62 |
| II.1.1.5. Calidad | 64 |
| II.1.2. Aspectos Metodológicos sobre la evaluación del impacto de un Programa sobre resultados intermedios y finales | 67 |
| II.1.2.1. Conceptos generales | 67 |
| II.1.2.2. Obtención de una muestra de beneficiarios | 68 |
| II.1.2.3. Obtención de un grupo de control | 68 |
| II.1.2.4. Estimación del impacto | 75 |
| II.1.3. Resultados intermedios | 76 |
| II.1.3.1. Impacto del programa sobre la continuación de estudios y la capacitación | 76 |
| II.1.3.2. Percepción del impacto del programa sobre otros resultados intermedios | 81 |
| II.1.4. Resultados finales | 84 |
| II.1.4.1. Percepciones de impacto | 87 |
| II.1.4.2. Impacto sobre el empleo | 88 |
| II.1.4.3. Impacto sobre el empleo formal | 91 |

INDICE (Cont.)

| | |
|--|-----|
| II.1.4.4. Impacto sobre salarios | 93 |
| II.1.4. Efectos de las reformulaciones del Programa | 94 |
| II.2. Uso de recursos | 95 |
| II.2.1. Análisis de los antecedentes financieros | 95 |
| II.2.2. Análisis de aspectos relacionados con la Economía | 101 |
| II.2.3. Análisis de aspectos relacionados con la Eficiencia | 102 |
| II.2.4. Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias | 107 |
| II.3. Mediciones globales de desempeño | 109 |
| II.4. Justificación de la continuidad | 111 |
| II.5. Conclusiones | 113 |
| II.6. Recomendaciones | 122 |
| Referencias Bibliográficas | 125 |
| Anexos: | |
| Anexo 1: Cuestionario Encuesta a Trabajadores Beneficiarios | |
| Anexo 2: Cuestionario Encuesta a Trabajadores No Beneficiarios | |
| Anexo 3: Cuestionario Encuesta Telefónica a Instituciones Ejecutoras del Programa | |
| Anexo 4: Pautas de Entrevistas | |
| - Pauta Entrevista a Instituciones Ejecutoras | |
| - Pauta Entrevista a FOSIS Regional | |
| - Pauta Entrevista a Secretaría Regional Ministerial de Educación | |
| Anexo 5: Encuesta a Trabajadores. Aspectos Técnicos. | |
| Anexo 6: Encuesta a Instituciones Ejecutoras. Aspectos Técnicos. | |
| Anexo 7: Informes de Entrevistas | |
| Anexo 8: Descripción de los archivos de las Encuestas a Beneficiarios, no beneficiarios e instituciones ejecutoras | |

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la evaluación de impacto del Programa Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), el presente documento constituye el Informe Final del equipo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile².

Para su elaboración se ha desarrollado una amplia tarea de recolección de información a través de la aplicación de un conjunto de instrumentos descritos en la metodología. En resumen, la metodología de evaluación aplicada se basó en los siguientes insumos:

- a) Entrevistas del equipo evaluador con los responsables del PNCL en FOSIS;
- b) Entrevistas semiestructuradas desarrolladas a instituciones ejecutoras municipales en las regiones IV a IX.
- c) Entrevistas semiestructuradas desarrolladas a instituciones ejecutoras no municipales en las regiones IV a IX.
- d) Entrevistas semiestructuradas aplicadas a encargados del PNCL en FOSIS Regionales en las regiones IV a IX.
- e) Entrevistas semiestructuradas aplicadas a responsables de la coordinación con el PNCL en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación en las regiones IV a IX.
- f) Encuestas a una muestra aleatoria de beneficiarios del PNCL y a un conjunto equivalente de individuos no beneficiarios;
- g) Encuestas telefónicas a instituciones ejecutoras no entrevistadas.
- h) Recolección de información estadística proporcionada por FOSIS Central.

El informe se estructura de manera que en el primer capítulo se entregan los antecedentes que describen el Programa mientras que en el segundo se desarrollan los distintos aspectos de la evaluación, comprendiendo la eficacia e impacto, el desempeño, la justificación de la continuidad y las principales conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, se remite a los anexos toda la información específica referida a los cuestionarios y características técnicas de los instrumentos aplicados en el desarrollo de la presente evaluación.

² El equipo de evaluación estuvo dirigido por el profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile David Bravo e integrado por los economistas investigadores asociados del Departamento Carmen Contreras y Andrés Otero; por las sociólogas asociadas Verónica Flores y Marcela Weintraub; más el personal de la Unidad de Encuestas del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, bajo la dirección de Ernesto Castillo y Pedro Vergara. Se agradecen los detallados comentarios a versiones preliminares de este informe por parte de Heidi Berner y Ernesto González de la Dirección de Presupuestos y de Candy Fabio, Dusanka Ivulic y Rodrigo Salas de FOSIS. Se agradece también la colaboración de Emerson Melo.

**CAPÍTULO I:
DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

I.1. Descripción global 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 Educación (e, inicialmente, con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social el cual sólo participó en la creación del decreto ley que dio origen al Programa en 1999).

El Programa apunta a mejorar la empleabilidad y los ingresos de trabajadores desempleados y subempleados participantes del programa.

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), junto a un módulo o subcomponente de formación socio-laboral;
- (b) Nivelación de estudios medios: consiste en el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje flexible que posibilita a los beneficiarios nivelar estudios del primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º), junto a un módulo o subcomponente de formación socio-laboral.

En el desarrollo del Programa intervienen Instituciones Ejecutoras, que pueden ser instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, ONGs, asociaciones gremiales, consultoras), Municipalidades, instituciones de Educación Superior y organizaciones sociales con personalidad jurídica. Entre 1999 y 2000 los ejecutores del programa fueron sólo Municipalidades, abriéndose la posibilidad para el resto de las instituciones mencionadas sólo a partir de entonces.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación designa Instituciones Examinadoras que, en fechas coordinadas entre el Ministerio y FOSIS Central para todo el país, tienen la misión de examinar a los participantes del PNCL así como a los provenientes de otros programas de Educación de Adultos.

Las instituciones ejecutoras proponen el valor de las acciones de nivelación y el valor alumno el que debe sujetarse a los límites máximos entregados por FOSIS en las Bases generales y regionales del Programa. En base a este valor la entidad ejecutora propone una serie de gastos organizados en distintos ítems también entregados por

FOSIS, los cuales, a su vez, tienen un porcentaje máximo³. Por otra parte, 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 siguientes subsecciones profundizan los aspectos descriptivos del programa, comenzando por su justificación y objetivos, la política en la que se engloba, sus componentes y las reformulaciones realizadas.

I.1.1. Justificación del Programa

Chile exhibe actualmente niveles de cobertura del sistema educacional que son significativamente superiores a los registrados hace 40 años. En efecto, mientras que la cobertura de la educación básica subió de 80% en 1960 a 99% en el año 2000, en la educación media el aumento ha sido aún más impresionante: de 14% a 90% en el mismo período⁴. Estos profundos cambios se han reflejado en el mercado laboral chileno, como lo evidencia el hecho que la proporción de fuerza laboral con educación secundaria y post-secundaria se incrementó tres veces en los últimos 40 años⁵.

No obstante lo anterior, subsisten en Chile problemas de cobertura de la educación a nivel básico para un stock importante de adultos, tal como lo muestra el cuadro I.1 elaborado a partir de la Encuesta CASEN 1998.

Cuadro N°I.1
Población 15-65 años según nivel educacional y situación ocupacional
Año 1998

| Último año/nivel de educación cursado | Ocupados | | Desocupados | | Inactivos | | Total | |
|---------------------------------------|------------------|---------------|----------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Ninguno / analfabeto | 95.000 | 1.8% | 14.328 | 2.5% | 147.992 | 3.9% | 257.320 | 2.7% |
| Básica Incompleta | 1.033.901 | 20.1% | 123.572 | 21.6% | 881.686 | 23.0% | 2.039.159 | 21.3% |
| Básica Completa | 491.206 | 9.5% | 65.217 | 11.4% | 313.638 | 8.2% | 870.061 | 9.1% |
| Media Incompleta | 820.003 | 15.9% | 100.925 | 17.6% | 469.656 | 12.3% | 1.390.584 | 14.6% |
| Media Completa | 1.516.607 | 29.4% | 164.511 | 28.7% | 808.912 | 21.1% | 2.490.030 | 26.1% |
| Superior | 1.163.530 | 22.6% | 89.160 | 15.6% | 547.179 | 14.3% | 1.799.869 | 18.8% |
| Categoría Especial | 34.152 | 0.7% | 15.575 | 2.7% | 659.318 | 17.2% | 709.045 | 7.4% |
| Total | 5.154.399 | 100.0% | 573.288 | 100.0% | 3.828.381 | 100.0% | 9.556.068 | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta CASEN 1998

Notas: (1) En "Categoría Especial" se incluyen las personas con Educación Básica Completa de 15 años y las que tienen Educación Media Incompleta y edades entre 16 y 18 años. Esta categoría se separa para no contarla en el déficit de Educación Media.

(2) Personas que se declaran analfabetas fueron clasificadas junto con los que declaran ningún año de educación aprobado aún cuando hubiesen declarado un curso superior.

³ Todos estos aspectos se establecen en las Bases regionales y en la guía de presentación de propuestas.

⁴f Datos censales para 1960; para el año 2000 se reportan las cifras de la Encuesta CASEN.

⁵ Bravo, D. y A. Marinovic, 1997, "Desigualdad salarial en Chile: 40 años de Evidencia", Depto. de Economía, Universidad de Chile.

Si se considera al total de la población chilena entre 15 y 65 años, se constata que un total de 2,3 millones de personas no tiene educación básica completa. Es decir, un 24% de la población en ese tramo de edad tiene escolaridad básica incompleta o no tiene escolaridad. Como se aprecia del cuadro mencionado, dentro de los inactivos en 1998 (fuera de la fuerza laboral) la proporción de personas que no había completado la educación básica es mayor (un 27%) que entre los ocupados y desocupados (del orden de 22%).

Adicionalmente, existen alrededor de otros 2,3 millones de personas que no tienen educación media completa, lo que representa casi un 24% de la población entre 15 y 65 años. Como se aprecia, aún cuando se considere sólo a los trabajadores de la fuerza laboral, es posible señalar que un 22% de ésta (1,3 millones) tiene educación básica incompleta o menos, mientras que casi un 26% (1,5 millones) presenta sólo educación básica completa o media incompleta.

En resumen, si en 1998 se toman 100 adultos chilenos al azar (más de 15 años) 24 no tenían educación básica completa y, aproximadamente, otros 24 no habían completado la enseñanza media. Es decir, 4,6 millones de chilenos presentaban deficiencias por haber adquirido un nivel educacional insuficiente.

Parte de los problemas de la educación chilena asociados al incremento en la cobertura educacional en los niveles pre-escolar y superior, así como a las deficiencias de calidad de la educación, están siendo abordadas por medio de la actual Reforma Educacional y por las políticas implementadas en la década anterior⁶. Estas políticas, sin embargo, están dirigidas a las nuevas generaciones, atendiendo al problema del flujo estudiantes, pero claramente no responden al problema del stock de adultos con fuerte déficit educacional.

El evidente déficit educacional de la población adulta chilena podría ser mirado con algo de benevolencia si es que existiera evidencia de que, aún a pesar de éste, las competencias laborales de esta población fueran suficientes. La evidencia, sin embargo, es también abrumadora.

En efecto, esta evidencia está dada por la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS) que se realizó en 1998, tanto en Chile como en otros países miembros de la OECD. Junto a un cuestionario aplicado a una muestra representativa de adultos del país, se administró a éstos un instrumento de evaluación (el mismo en todos los países), cuidadosamente diseñado, para poder inferir respecto del grado de dominio de ciertos tipos particulares de competencias básicas: las de entender y utilizar información impresa en actividades cotidianas en el hogar, la comunidad y el trabajo.

⁶ Véase C.Cox y P.González, 1998, "Educación: de programas de mejoramiento a Reforma", en R.Cortázar y J.Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones; y J.P.Arellano, 2000, *Reforma educacional. Prioridad que se consolida*, Editorial Los Andes.

Los resultados de este test se entregan a través de puntajes, los que se subdividen en 5 niveles (para 3 escalas: prosa, documentos y cuantitativa). El nivel 1 es el inferior y comprende tanto a aquellas personas usualmente consideradas analfabetas (que no saben leer ni escribir) como a las que sólo son capaces de exhibir niveles de competencias muy bajos. De hecho, sólo podría considerarse aceptable un resultado asociado al nivel 3 o superior. Los niveles 1 y 2 de "alfabetización" representan grados muy básicos y bajos de capacidad de lectura y comprensión de material escrito. Los resultados para Chile se muestran en el cuadro I.2.

Los resultados muestran que, aún cuando sólo un 4,6% de la población de 15 años o más declara no saber leer ni escribir, sobre el 50% de ésta se clasifica en el nivel 1 lo cual, prácticamente, indica un nivel muy bajo de comprensión de textos y documentos impresos (reflejando, por lo tanto, analfabetismo funcional). Este porcentaje es mayor en el área cuantitativa.

Cuadro Nº1.2
Distribución porcentual de la población 15-65 años
según nivel de competencias básicas
Encuesta IALS 1998

| Nivel | Area | | |
|-------|-------|------------|--------------|
| | Prosa | Documentos | Cuantitativa |
| 1 | 50.6% | 52.2% | 57.1% |
| 2 | 34.6% | 35.0% | 26.2% |
| 3 | 13.2% | 11.4% | 14.0% |
| 4 y 5 | 1.6% | 1.4% | 2.7% |

Fuente: Tomado de Bravo, D. y D.Contreras (2001), *Competencias Básicas de la Población Adulta*. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

En este punto, Chile se compara desfavorablemente con el resto de los países que realizaron la encuesta, aún cuando debe enfatizarse que éste es el único país de habla hispana y de menor nivel de desarrollo en haberla aplicado. Para tener una referencia con los demás países considerados en el estudio, en el área cuantitativa la población que se ubica en el nivel 1 asciende a menos de 7% en Suecia y Alemania; a 10% en Holanda; 14% en Suiza; entre 15% y 20% en Australia, Bélgica, Canadá y Nueva Zelandia; entre 20 y 25% en Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos; finalmente es de 39% en Polonia. Como lo muestra el cuadro anterior, Chile tiene un 57,1% de la población ubicada en dicho nivel (antecedentes tomados de Bravo y Contreras, 2001).

En consecuencia, tanto midiendo por nivel de educación alcanzado (a través de la Encuesta CASEN 1998) como directamente por nivel de competencias básicas

(usando la Encuesta IALS 1998), la conclusión es que la población chilena adulta presenta déficit significativos que justifican ampliamente, ex-ante, programas de nivelación de estudios dirigidos a este grupo, relevantes para su desempeño en el mercado laboral (enfocados hacia el desarrollo de competencias laborales).

Lo anterior sólo se refuerza si es que, además, se tiene en consideración el impacto que la educación tiene en el aumento del nivel de ingresos y en la disminución de la pobreza⁷.

Por cierto, esto no significa que, necesariamente, todo programa que aborde esta deficiencia (aún si se focaliza hacia la población de más bajos recursos) deba ser implementado, por cuanto se requiere analizar su conveniencia comparando costos y beneficios, especialmente desde una perspectiva ex-post (considerando la evaluación de impacto).

Sin embargo, dado que el problema es de lenta resolución, es posible prever que, independientemente de la escala con la que se adopten soluciones en esta materia, el problema asociado continuará presente durante las próximas dos décadas.

I.1.2. Objetivos del Programa

El Fin del Programa de acuerdo a la documentación a la que se ha tenido acceso es "*Mejorar las condiciones de inclusión social y laboral de los beneficiarios*".⁸

El Objetivo General del Programa (o Propósito) es "*Contribuir a que los beneficiarios mejoren sus condiciones de empleabilidad a través de la certificación de sus capacidades*".⁹ Debe agregarse que el objetivo está focalizado en jóvenes y adultos en condiciones de pobreza¹⁰.

El Programa tiene dos componentes cuyos objetivos son los siguientes:

Componente 1: Nivelación de Estudios Básicos. Su objetivo es desarrollar un proceso de enseñanza y aprendizaje flexible que permita a los beneficiarios nivelar estudios del último nivel de educación básica (7º y 8º) junto a un módulo o subcomponente

⁷ Sobre la vinculación entre educación e ingresos existe una voluminosa literatura internacional. Baste mencionar el resumen más reciente realizado por D.Card (1999), "The Causal Effect of Education on Earnings" en O.Ashenfelter y D.Card, *Handbook of Labor Economics*, Vol.3A. Para Chile véase D.Bravo y A.Marinovic (1997, op.cit) y D.Bravo, D.Contreras y P.Medrano (1999), "Measurement Error, Skill Bias and Unobservables in estimating the returns to schooling in Chile". Departamento de Economía, Universidad de Chile. Para la vinculación entre educación y pobreza véase, por ejemplo, O.Larrañaga(2001), "Incorporating Social Services in the Measurement of Poverty", World Bank.

⁸ FOSIS (2002), "Ficha EBI, Programa de Nivelación de Competencias Laborales".

⁹ FOSIS (2002), op.cit.

¹⁰ De acuerdo a lo señalado en los términos técnicos de referencia de la presente evaluación (sección 2.1).

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.

Componente 2: Nivelación de Estudios Medios. Su objetivo es desarrollar un proceso de enseñanza y aprendizaje flexible que permita a los beneficiarios nivelar estudios del primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º) junto a 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.

En consecuencia, los resultados esperados para el grupo de beneficiarios están dados por un mayor acceso al mercado laboral, manifestado por una mayor ocupación y una mejor calidad de los empleos; un mejoramiento en sus ingresos laborales; y un aumento en sus niveles de estudio. Todos los aspectos anteriores apuntan a condiciones materiales para una mayor inclusión social.

I.1.3. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

La conjunción institucional en el origen del programa (Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y FOSIS) es informativa de las políticas a las que éste responde. En primer lugar, se trata de un Programa que entrega nivelación de estudios, por lo que responde a los objetivos de la política educacional y, especialmente, de la educación de adultos la que *"...se estructura en dos niveles: educación básica y educación media, con componentes de formación general y de capacitación laboral...Tiene por objetivo crear las condiciones educativas favorables que permitan el desarrollo integral del adulto y su posterior incorporación a la vida cultural, social y económica..."*¹¹.

En segundo lugar, este programa también responde a la política laboral del Gobierno por cuanto pone el acento en la empleabilidad como fin y en la formación para el trabajo tanto a nivel de propósito como en la formulación de sus subcomponentes. Adicionalmente, el Programa se originó en 1999 y se vinculó directamente con la política de empleo del Gobierno al radicarse en las 60 comunas de mayor desempleo del país. Específicamente, se insertó en el Plan Gubernamental de Protección al Empleo dispuesto en dicho año por el Presidente de la República. Esta vinculación no se repetiría explícitamente con posterioridad, lo que explica la no participación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en el programa a partir del año 2000.

Finalmente, la participación de FOSIS agrega un elemento adicional por cuanto esta institución tiene como misión *"...financiar en forma total o parcial, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social destinados a superar la*

¹¹ Ministerio de Educación (1999), *Compendio de información Estadística 1998*.

*pobreza y marginación del país*¹². De allí que el Programa también se inserte en la política global de superación de la pobreza al abordar uno de sus causantes directos (la falta de educación).

El origen del Programa se encuentra en el Decreto Exento de Educación N°8.538, del 26 de Agosto de 1999, suscrito entre el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social. En virtud de este convenio, las tres instituciones se comprometieron a colaborar para el diseño y ejecución del Programa de Nivelación de Competencias Laborales.

Los contenidos impartidos en el componente Nivelación de Estudios estuvieron regidos por las exigencias establecidas por el Ministerio de Educación en el Programa Especial de Nivelación Básica para Trabajadores (Decreto N°133, de 1999, del Ministerio de Educación) y, a partir del año 2000, por el Decreto N°683 del Ministerio de Educación, que reglamenta el Programa Especial de Nivelación de Educación Básica y Media para adultos. A partir del año 2003 el Programa se rige por el Decreto Supremo N°131 del Ministerio de Educación.

Actualmente, el PNCL se inserta apropiadamente en los nuevos énfasis que presenta la política gubernamental y que se materializan en el Programa de Educación y Capacitación Permanente, Chile Califica.

I.1.4. Descripción de los componentes y subcomponentes del Programa

Como se ha mencionado recién, el PNCL tiene dos componentes, cada uno de los cuales tiene un subcomponente asociado a la formación socio-laboral.

(1) Componente N°1: Nivelación de Estudios de Educación Básica

Incluye todas las actividades educativas, tanto presenciales como de autoaprendizaje, que apuntan a nivelar el último nivel de enseñanza básica (7° y 8° básico). Por lo tanto, el producto de este componente, es la certificación de la aprobación del último nivel de Educación Básica, la que es otorgada por el Ministerio de Educación.

Subcomponente: Formación socio-laboral. Este subcomponente debe entenderse como una asignatura más dentro del componente nivelación de estudios básicos y apunta al desarrollo de habilidades que permitan una adecuada inserción laboral y social de los beneficiarios.

¹² FOSIS (1999), "Programa de Nivelación de Competencias Laborales. Términos de Referencia Generales".

(2) Componente N°2: Nivelación de Estudios de Educación Media

Incluye todas las actividades educativas, tanto presenciales como de autoaprendizaje, que apuntan a nivelar el primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º medio). Por lo tanto, el producto de este componente, a través de esta línea, es la certificación de la aprobación del primer ciclo Educación Media, la que es otorgada por el Ministerio de Educación.

Subcomponente: Formación socio-laboral. Este subcomponente debe entenderse como una asignatura más dentro del componente nivelación de estudios medios y apunta al desarrollo de habilidades que permitan una adecuada inserción laboral y social de los beneficiarios.

Como se ha evidenciado anteriormente, la producción de los subcomponentes por parte de las instituciones ejecutoras es conjunta con la nivelación y se desarrolla a lo largo de la ejecución del servicio educativo.

I.1.4.1. Proceso de producción de los componentes

El desarrollo de los componentes de Nivelación de Estudios exige actividades predominantemente grupales, apoyadas por docentes, y de autoaprendizaje, las que, según la propuesta de la institución ejecutora, pueden tomar la forma de tutorías, talleres, trabajos de investigación, cuidando de su pertinencia con las características de los alumnos.

La institución ejecutora realiza una propuesta que debe satisfacer un número mínimo de horas cronológicas presenciales y otro mínimo para las horas tutoriales, respetando los plazos de ejecución establecidos en las bases o en los términos de referencia, según corresponda.

Los contenidos impartidos por el organismo ejecutor, 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°683 (y a partir del año 2003 por el Decreto Supremo N°131 del Ministerio de Educación que modificó el anterior) que reglamenta el Programa Especial de Nivelación Básica y Media para Adultos.

En conformidad con lo anterior, las áreas del plan de estudios que deben ser aprobadas por los alumnos del programa con el objeto de nivelar el último nivel de enseñanza básica son Lenguaje y comunicación; Cálculo y representación del espacio; y Ciencias Integradas. Por otra parte, las áreas del plan de estudios que deben ser aprobadas por los alumnos del programa con el objeto de nivelar el primer ciclo de enseñanza media son Lengua Castellana y Comunicación; Inglés; Matemáticas; Ciencias Sociales; y Ciencias Naturales.

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. Las bases del Programa requieren, adicionalmente, la asistencia a un mínimo de 70% de las horas presenciales para tener derecho a presentarse al examen.

En el caso del componente Nivelación Media, a partir de 2002 las instituciones ejecutoras deben incluir en sus propuestas un mínimo de 260 horas pedagógicas presenciales y 90 horas tutoriales, a ser desarrolladas en un período de 7 meses como máximo. Las bases del Programa requieren, adicionalmente, la asistencia a un mínimo de 70% de las horas presenciales para tener derecho a presentarse al examen.

El desarrollo de este componente por parte del organismo ejecutor debe basarse, además del material propuesto por el ejecutor, en el material didáctico desarrollado por el Ministerio de Educación y entregado gratuitamente por FOSIS a los alumnos beneficiarios. Se trata de 3 textos por cada componente licitado (3 textos para el componente Nivelación 7º y 8º de Enseñanza Básica y 3 textos para el componente Nivelación 1º y 2º de Enseñanza Media) para cada año¹³. Los textos son entregados en su totalidad desde las oficinas regionales a cada institución ejecutora, para cada uno de los alumnos que ésta haya seleccionado en su proyecto.

La ejecución del PNCL se extiende aproximadamente a lo largo de un año en función de un calendario que supone el cumplimiento de un conjunto de etapas.

Se ejemplifica aquí con la programación para la implementación del PNCL para el año 2002¹⁴ :

| | |
|---|-------------------------|
| Período de licitación del PNCL, por regiones: | Abril-Junio, 2002 |
| Evaluación Ex-ante de propuestas: | Mayo-Junio, 2002 |
| Contratación e inicio de la ejecución: | Julio, 2002 |
| Plazo máximo de inicio de clases: | Julio-Agosto, 2002 |
| Inicio del proceso de examinación básica: | Octubre-Noviembre, 2002 |
| Inicio del proceso de examinación media: | Enero, 2003. |

El primer mes de ejecución incluye la etapa de selección de los alumnos en la que se realiza la difusión del programa y se entrevistan posibles beneficiarios. También en

¹³ Los nombres de estos textos son: Línea 7º - 8º: "Trabajar por la Palabra 1"; "Trabajar por la Palabra 2" y "Trabajar por la Palabra 3"; Línea 1º - 2º Medio: "Área de Matemáticas, primer ciclo de Educación de Adultos", "Área de Lenguaje, primer ciclo de Educación de Adultos", "Área de Estudios y Comprensión de la Sociedad y la Naturaleza, primer ciclo Educación de Adultos".

¹⁴ Ejemplo tomado de FOSIS (2001), "Programa Nivelación de Competencias Laborales, PNCL, 2002. Orientaciones para la gestión programática 2002". Subdirección de gestión de Programas, Departamento de Desarrollo e Integración Social, Diciembre.

esta etapa los ejecutores deben realizar las acciones para que los beneficiarios que no tengan el curso requisito validado regularicen esta situación.

La etapa del cierre y liquidación, en la que se desarrollan las gestiones administrativas para el pago de la liquidación y cierre del proyecto, tiene una duración de un mes como mínimo.

En cuanto al subcomponente formación socio-laboral, su desarrollo requiere que el organismo ejecutor realice una propuesta que incluya actividades como talleres, simulación, experiencias prácticas, grupales e individuales, a 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.

Las propuestas de las instituciones ejecutoras para la producción de este subcomponente deben incluir el desarrollo de dos módulos temáticos a elegir dentro de los tres siguientes¹⁵:

(1) Módulo de Competencias Sociales: sus ejes son:

- Desarrollo Personal: en base al auto-reconocimiento de sus capacidades personales y sus obstáculos para la inserción laboral, desarrollar en el beneficiario una auto-imagen positiva.
- Desarrollo Socio-comunitario: a través de la valoración de la participación como herramienta, desarrollar en el beneficiario la capacidad de trabajo cooperativo y liderazgo positivo; y
- Desarrollo de la expresión y la comunicación.

(2) Módulo de Competencias Laborales: incluye un conjunto de competencias genéricas, aplicables a diversos contextos laborales y que, por la vía de una propuesta del ejecutor, deben ser contextualizadas en un espacio laboral usando la simulación o el entrenamiento práctico. Las competencias mínimas a ser desarrolladas en este módulo son:

- Capacidad de análisis y toma de decisiones en forma autónoma y responsable en la resolución de problemas laborales;
- 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;
- Capacidad para desarrollar prácticas innovadoras y emprender nuevos desafíos, como la búsqueda de empleo, ser capaz de enfrentar y adaptarse a nuevos contextos laborales y el uso de nuevas tecnologías;

¹⁵ Tomado de FOSIS (2002), op.cit.

- Conocimiento de la legislación laboral y su aplicación en situaciones concretas.
- (3) Módulo de Habilidades de Emprendimiento: incluye actividades que apuntan al desarrollo de habilidades que faciliten el desarrollo de una actividad independiente. Las habilidades mínimas a ser desarrolladas son:
- 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;
 - 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;
 - 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 proactividad.

La institución ejecutora debe realizar un diagnóstico sociolaboral de entrada de cada beneficiario e incluir en su propuesta un programa de apoyo individual.

Las Instituciones Ejecutoras pueden ser instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, ONGs, asociaciones gremiales, consultoras), Municipalidades, instituciones de Educación Superior y organizaciones sociales con personalidad jurídica.

Después de la selección de los alumnos, actividad de cargo del ejecutor, se implementan las actividades educativas en los dos componentes enunciados con el subcomponente de formación sociolaboral. La implementación debe ser flexible y adaptada a los tiempos y necesidades de los beneficiarios.

La última etapa en la producción de los componentes está dada por la examinación de los alumnos. Para cada proyecto FOSIS otorga dos oportunidades de examinación¹⁶. Los exámenes se realizan en las fechas que coordinadamente determinan a nivel central el Ministerio de Educación y FOSIS, con el objeto de adecuarse mejor a los tiempos de ejecución del programa. Estas instituciones ponen a disposición de las regiones y comunas 10 fechas distintas posibles de examinación. Posteriormente, a nivel regional, FOSIS y la SECREDUC seleccionan las fechas de examen más pertinentes según el avance de la ejecución del proyecto en cada comuna. Los instrumentos de evaluación y la certificación de los alumnos es

¹⁶ Para los años 1999 y 2000 existieron tres oportunidades de examinación.

responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación; los exámenes están a cargo de las instituciones (establecimientos educacionales) designados por el Ministerio de Educación para el efecto. Es importante destacar que 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 central.

I.1.4.2. Valores máximos por alumno e incentivos

Se señaló anteriormente que son las instituciones ejecutoras las que deben proponer el valor de las acciones de nivelación y el valor por alumno. En algunos años (2001 y 2002) este último ha estado restringido en las bases a un valor máximo, tal como se muestra en el cuadro I.3¹⁷. Se aprecia un monto máximo mayor para la Educación Media, asociado a la mayor cantidad de horas requerida para la entrega del servicio educativo. El mismo cuadro incluye el monto total que se estipuló en las bases de cada año por concepto de beca de movilización para el alumno.

Lo anterior ya denota un aspecto del esquema de incentivos del PNCL: el pago de una asignación de movilización que disminuye los costos de asistencia de los alumnos y cuyo pago es condicional a la participación regular¹⁸.

Adicionalmente, en los años 1999 a 2002 se entregó un premio a cada alumno de \$10.000 en caso que aprobaran el examen de certificación en la primera oportunidad, tal como se muestra en el cuadro I.4. Este pago se suspendió a partir del año 2003 por razones de ajuste de presupuesto.

¹⁷ Para el presente año 2003 las bases generales del programa no especificaron un monto máximo por alumno, aún cuando dichos límites sí fueron establecidos en las bases regionales. Para las acciones de nivelación para 5º y 6º; y para 7º y 8º, que tienen 140 horas pedagógicas mínimas distribuidas en 5 meses, el valor máximo por alumno (incluyendo \$30.000 por movilización) establecido fue de \$120.000. Por otra parte, para la alfabetización de 1º a 4º el valor máximo por alumno establecido fue de \$190.000 (incluyendo \$30.000 por movilización), para desarrollar las 170 horas pedagógicas mínimas en un máximo de 7 meses. Véase antecedentes sobre la reformulación del PNCL para 2003 en la sección I.1.5.a.

¹⁸ El mayor pago por movilización en el caso de la nivelación Media tiene obviamente relación con la mayor extensión temporal de este componente respecto de la nivelación Básica.

Cuadro N°I.3
Valores Máximos por Alumno
(en pesos de cada año)

| Año | Nivel de estudios | Monto máximo por alumno | Beca de movilización por alumno | Valor máximo por alumno |
|-------------|--------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|
| 1999 | Básica | | 25.000 | |
| 2000 | Básica | | 25.000 | |
| 2001 | Básica | 76.000 | 30.000 | 106.000 |
| 2002 | Básica | 76.000 | 30.000 | 106.000 |
| 2001 | Media | 181.496 | 60.000 | 241.496 |
| 2002 | Media | 180.000 | 60.000 | 240.000 |

Fuente: Elaboración propia en base a la información entregada por FOSIS.

Nota: Para los años 1999 y 2000, no se presentan explícitamente los valores máximos por alumno en las bases.

El cuadro I.4 también muestra que 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, con un incentivo sobre el valor alumno entregado al ejecutor por cada alumno que aprueba en la primera oportunidad¹⁹.

¹⁹ 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.

Cuadro N°I.4
PNCL: Esquema de incentivos en la modalidad de pago
a instituciones ejecutoras y alumnos. 1999-2002

| Año | Categoría | Esquema de pago a la institución ejecutora | Incentivo al alumno |
|------------------|-------------------|---|---|
| 1999-2000 | Desertores | No hay pago | No hay |
| | Reprobados | 50% del valor por alumno | No hay |
| | Aprobados | -110 % del valor por alumno si alumno aprueba en 1er. examen -100 % del valor por alumno si alumno aprueba en 2º examen -90 % del valor por alumno si alumno aprueba en 3er. examen | -\$10.000 si aprueba en el 1er. examen. |
| 2001 | Desertores | No hay pago | No hay |
| | Reprobados | 50% del valor por alumno | No hay |
| | Aprobados | -110 % del valor por alumno si alumno aprueba en 1er. examen -100 % del valor por alumno si alumno aprueba en 2º examen | -\$10.000 si aprueba en el 1er. examen. |
| 2002 | Desertores | No hay pago | No hay |
| | Reprobados | 50% del valor por alumno | No hay |
| | Aprobados | -100 % del valor por alumno si alumno aprueba en el examen (en 1a. o 2a. opción). | -\$10.000 si aprueba en el 1er. examen. |

Fuente: Elaboración extraída de las bases y términos de referencia del PNCL para cada año.

I.1.5. Reformulaciones del Programa

Desde su instauración han existido reformulaciones del Programa las que se detallan a continuación:

(a) ***Reformulación de componentes generales:***

El Programa de Nivelación de Competencias Laborales proporcionó en los años 1999 y 2000 nivelación de estudios sólo para el último nivel de educación básica (7º y 8º).

Sin embargo, los años 2001 y 2002 extendió sus servicios a la entrega de nivelación en el primer ciclo de enseñanza media (1º y 2º año medio). Estas reformas han constado en los términos de referencia y bases del Programa en los años respectivos pero no se ha encontrado un documento en el que se justifique explícitamente esta adición.

Existe, actualmente, un cambio programado para el año 2003 y ya formulado en las Bases respectivas del Programa. El componente nivelación de estudios se ha reformulado para el año 2003 para incluir las siguientes líneas:

- 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.

De esta manera, para el año 2003 el Programa se ha concentrado en la entrega de Nivelación de Educación Básica, acentuándose aún más esta especialización para cubrir niveles inferiores, pero siempre incluyendo el módulo de formación sociolaboral o para el trabajo.

La razón de este cambio, se ha argumentado en el Programa, es el surgimiento del Programa Chile Califica, como un esfuerzo comprehensivo para enfrentar las carencias detectadas, el que se concentrará fundamentalmente en la nivelación de estudios del último ciclo de Enseñanza Básica y en la nivelación de la Enseñanza Media. A nivel del Ministerio de Educación (coordinación de la Educación de Adultos) se ha indicado que esta redistribución de esfuerzos responde al deseo de FOSIS de concentrarse en la población más pobre, que constituye su objetivo.

Asimismo, la dirección del Programa ha señalado que FOSIS tiene una importante participación en el programa Chile Solidario, específicamente en el denominado programa Puente, que representa una intervención sobre familias que viven en la extrema pobreza. Dado que esta población tiene una proporción importante de personas con 4 o menos años de estudio, incluyendo analfabetos, FOSIS ha tomado la decisión de concentrar su

esfuerzo a través de la línea de alfabetización de 1º a 4º Básico, además de un porcentaje de nivelación de 5º a 8º Básico.

(b) **Reformulación de requisitos:**

Al comparar los términos de referencia del PNCL para 1999, 2000 y 2001 y las bases administrativas de 2002 es posible apreciar diferencias en los requisitos establecidos para participar en el Programa. En términos generales éstos incluyen un requisito de edad; haber completado el curso anterior al ciclo que se quiere nivelar; haber desertado del sistema educacional formal al menos 2 años antes de la postulación; y encontrarse desempleado o subempleado.

Por una parte, en 1999, 2000 y 2001 se habla de personas de "escasos recursos" mientras que para 2002 se utiliza directamente el término "pobreza". Dado que no se explicita la manera como se deben verificar estos requisitos, da la impresión que no se trata de una reformulación importante.

Sin embargo, sí hay diferencias en los siguientes casos:

- Para 1999 en los requisitos se estableció acceso preferentemente a personas que vivían en las 60 comunas de mayor desempleo; para el año 2000 los objetivos específicos indican que se habilitará laboralmente y nivelará a las personas que vivan preferentemente en las comunas con mayor desempleo; esto ya no operó los años 2001 y 2002;
- Los requisitos de edad para ser beneficiario del programa fueron tener entre 18 y 40 años en 1999; entre 18 y 45 años en 2000; entre 18 y 50 años en 2001; y, finalmente, 18 y más años en 2002;
- Para el año 2000 se explicita que los beneficiarios deben preferentemente participar en los programas de Empleo de Emergencia, programa Chile Barrio, Programa de Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM o en las Escuelas de la Mujer de PRODEMU. Sólo en el año 2001 se agregó el requisito de ser jefe de hogar y se incluyó explícitamente como destinatario preferente del programa a los participantes en el Programa de Reinserción Laboral y Empleo de FOSIS-Ministerio del Trabajo; a los participantes de otros Programas FOSIS y a los participantes del Programa de Mujeres Jefas de Hogar de SERNAM y/o PRODEMU.

Sobre el primer requisito asociado a las 60 comunas con mayor desempleo, tiene su explicación en que precisamente el origen del Programa fue su vinculación, en 1999, a la situación de empleo nacional. A partir de entonces, el PNCL continuó de manera independiente a la política de empleos de emergencia seguida posteriormente por el Gobierno, y a la introducción del programa PROEMPLO.

Se argumenta por parte de la dirección del Programa que la ampliación del rango de edad de los beneficiarios en el tiempo se debió a la constatación que la población con educación básica incompleta se concentra en el grupo etario 40 años y más, lo que se ha evidenciado a partir de las peticiones de ampliación del requisito de edad por parte de los profesionales de las oficinas regionales de FOSIS, los ejecutores y los mismos beneficiarios.

(c) **Reformulación del contenido exigido en los componentes:**

Una primera reformulación emerge de la experiencia y supervisión del programa luego de sus primeros 3 años de funcionamiento. Entre 1999 y 2001 los términos de referencia del PNCL en referencia a la propuesta de nivelación que debían realizar las instituciones ejecutoras sólo establecía un número de meses en los que debía realizarse el servicio educacional (5 meses en 1999 y 2000; y 4 y 8 meses en el año 2001 para la nivelación de básica y media, respectivamente). Sin embargo, no se estableció un número mínimo de horas asociadas ni una distribución de éstas específica entre horas presenciales y tutoriales, quedando todos estos aspectos abiertos a la proposición de los ejecutores. A diferencia de lo anterior, el año 2002 se establece que las propuestas deben incluir un número de 200 horas (140 presenciales) en el caso de la nivelación de Educación Básica y de 350 horas (260 presenciales) en el caso de la nivelación de Educación Media²⁰.

La reformulación más llamativa es la registrada en el subcomponente de formación socio laboral, tal como se manifiesta a continuación:

- En 1999 y 2000 el subcomponente de formación socio laboral se denominó *Nivelación de Competencias Laborales Básicas*, destinadas a potenciar la inserción de los alumnos en el mundo del trabajo. Se definieron estas competencias como “*un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores, cuyo dominio facilita la inserción y posterior desempeño exitoso en un puesto de trabajo*”, especificándose que se requería desarrollar competencias generales o no específicas a un oficio o especialidad (*competencias extrafuncionales*), haciéndose un amplio listado de ejemplos de las mismas^{21 22}.

²⁰ Debe sí notarse que en todos los años se establecieron requisitos de horas mínimas que debían incluirse en las propuestas para el subcomponente de formación socio-laboral o según la denominación dada en cada año.

²¹ Fuente: FOSIS (1999), “Programa de Nivelación de Competencias Laborales. Términos de Referencia Generales”

²² Las competencias sugeridas fueron: i) Capacidad para desarrollar procesos de análisis, deducción y resolución de problemas cotidianos que se presentan en la esfera laboral; ii) Capacidad para conocer y descubrir y comprender, principios básicos que sustentan procesos organizacionales, sociales, económicos, biológicos y tecnológicos sencillos asociados a la esfera de lo laboral; iii) Capacidad para desarrollar una autoimagen positiva de sí mismo, reconocer sus capacidades y aquellos aspectos que obstaculizan el enfrentar con éxito el mundo laboral; iv) Capacidad de trabajar de forma coordinada en equipo con otros

- En el año 2001 el subcomponente de formación socio laboral se denomina *Habilidades de Emprendimiento* y se señala que debe estar sustentado en tres ejes: (1) aprender a aprender y aprender a emprender; (2) Cambiar con el cambio; y (3) Trabajar sobre las potencialidades y no los déficit de las personas. Adicionalmente, se entrega un listado de 8 posibles contenidos y se requiere que los ejecutores propongan el desarrollo de a lo menos 5 de éstos.

Por contraposición a lo planteado en los años anteriores, en esta oportunidad los contenidos y áreas temáticas tuvieron un carácter más aplicado incluyendo aspectos como: informar a los usuarios sobre las ofertas comunales de programas sociales y productivos; entrenamiento y práctica en la creación de domicilios virtuales en Internet; entrenamiento y capacitación en la búsqueda de productos, servicios, empleos; capacitación en contenidos básicos de la legislación laboral y seguridad laboral y social, entre otros²³.

- Finalmente, el año 2002 el subcomponente de formación socio laboral se denomina *Formación Sociolaboral* y apunta al "*desarrollo de habilidades que permiten una adecuada inserción laboral y social del alumno a través de la construcción social de conocimientos significativos y de experiencias prácticas útiles para el desempeño social y de una ocupación u oficio*".

Se establece el requisito que cada ejecutor deberá elaborar un diagnóstico de entrada de cada beneficiario y se especifica que deberán incluirse dos módulos temáticos dentro de los tres siguientes: (1) Competencias Sociales: que incluye como ejes el desarrollo personal; desarrollo socio-comunitario y desarrollo de la expresión y la comunicación; (2) Competencias Laborales: que incluye aspectos como la capacidad de análisis y toma de decisiones autónoma, el trabajo en equipo, el desarrollo de prácticas innovadoras y el conocimiento y aplicación de la legislación laboral; y (3) Habilidades de Emprendimiento, que apuntan al desarrollo de habilidades que faciliten el desarrollo de una actividad independiente (gestión de recursos, gestión de información y liderazgo).

trabajadores ya sea para la resolución de tareas específicas y puntuales o para enfrentar desafíos de largo plazo en el marco de una organización laboral; v) Capacidad para el desarrollo de una comunicación efectiva, con otros trabajadores de forma de facilitar el desarrollo de tareas específicas en la esfera laboral; vi) Capacidad para la toma responsable y autónoma de decisiones respaldadas a partir de la razón cuando los desafíos laborales así lo requieran; vii) Capacidad de pensar en contextos amplios y diversos integrando formas de representación distintas según la situación; viii) Capacidad para desarrollar prácticas innovadoras y emprender desafíos diversos asociados a la vida laboral.

²³ Fuente: FOSIS (2001), "Programa de Nivelación de Competencias Laborales. Términos Técnicos de Referencia".

La diferencia fundamental estriba en que en 1999 eran los ejecutores los que debían proponer cómo implementar el módulo. Un análisis de este módulo realizado en el año 2001²⁴ encontró tanto una significativa heterogeneidad en la orientación y enfoque de las instituciones ejecutoras como una clara concentración en tres de las ocho competencias sugeridas entonces. Es así como para el año 2002 (y 2003) se convergió, finalmente, hacia una mayor regulación de los contenidos del módulo.

I.2. Nivel de producción de los componentes

El Cuadro I.5. contiene los antecedentes del número de proyectos desarrollados en el contexto del PNCL. Como se aprecia, entre 1999 y 2002 se han ejecutado 613 proyectos, siendo alrededor de dos tercios de ellos ejecutados por Municipalidades. Este último fenómeno ha tendido a ser revertido en los años 2001 y 2002, para los que los otros ejecutores han igualado la importancia de las Municipalidades. De hecho, el año 2002 un 55% de los proyectos fue ejecutado por ejecutores no municipales.

El Cuadro I.5 también indica que un total de 440 instituciones ejecutoras han participado en el período 1999-2002. Sin embargo, dado que un mismo ejecutor aparece contabilizado más de una vez cuando participa en años distintos, se incluye una columna que entrega el total de ejecutores distintos que han participado en el período. En total, 260 ejecutores diferentes han participado en el período analizado.

Cuadro N°I.5
Programa Nivelación de Competencias Laborales
N° de Proyectos y Ejecutores 1999-2002

| Número de Proyectos | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Ejecutados por Municipalidades | 63 | 132 | 161 | 52 | 408 |
| Otros ejecutores | 0 | 7 | 134 | 64 | 205 |
| Total | 63 | 139 | 295 | 116 | 613 |

| Número de Ejecutores | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total | Total Neto |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------------|
| N° de municipalidades | 63 | 114 | 91 | 51 | 319 | 162 |
| Otros ejecutores | 0 | 7 | 69 | 45 | 121 | 98 |
| Total | 63 | 121 | 160 | 96 | 440 | 260 |

Fuente: Elaboración propia en base a listados de ejecutores proporcionados por FOSIS.

Nota: La columna Total Neto entrega el número de ejecutores distintos que ha participado en el PNCL en el período 1999-2002.

²⁴ CIDE (2001), "Informe Final. Evaluación Módulo Competencias Laborales del Programa Nivelación de Competencias Laborales Básicas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social".

Se aprecia que la totalidad de los ejecutores fueron municipales el año 1999 y el 94% de ellos el año 2000. El año 2001 ingresan masivamente otros ejecutores, representando el 43% y el 47% del total los años 2001 y 2002, respectivamente.

Los cuadros I.6 y I.7 muestran la información anterior, sobre proyectos ejecutados e instituciones ejecutoras, desagregada por región y año. Es posible observar que las regiones con mayor proporción de proyectos ejecutados en el período 1999-2002 son la VIII (17%), IX (18%) y Metropolitana (15%). Se puede apreciar que en 1999 y 2000 la Región Metropolitana fue la que desarrolló más proyectos, cayendo en importancia relativa los años siguientes.

Cuadro N°1.6
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Número de Proyectos por Región 1999-2002

| Número de proyectos | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RM | Total |
|--------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|--------------|
| 1999 | | | | | | | | | | | | | | |
| Ejecutados por municipalidades | 2 | 3 | 4 | 3 | 8 | 1 | 4 | 11 | 8 | 4 | 1 | 0 | 14 | 63 |
| Otros ejecutores | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 2 | 3 | 4 | 3 | 8 | 1 | 4 | 11 | 8 | 4 | 1 | 0 | 14 | 63 |
| 2000 | | | | | | | | | | | | | | |
| Ejecutados por municipalidades | 3 | 4 | 5 | 10 | 10 | 10 | 9 | 17 | 21 | 18 | 2 | 1 | 22 | 132 |
| Otros ejecutores | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 7 |
| Total | 3 | 4 | 5 | 10 | 10 | 10 | 14 | 17 | 21 | 18 | 2 | 1 | 24 | 139 |
| 2001 | | | | | | | | | | | | | | |
| Ejecutados por municipalidades | 4 | 6 | 3 | 6 | 19 | 9 | 2 | 53 | 29 | 4 | 1 | 2 | 23 | 161 |
| Otros ejecutores | 4 | 7 | 7 | 15 | 1 | 8 | 22 | 3 | 33 | 19 | 3 | 1 | 11 | 134 |
| Total | 8 | 13 | 10 | 21 | 20 | 17 | 24 | 56 | 62 | 23 | 4 | 3 | 34 | 295 |
| 2002 | | | | | | | | | | | | | | |
| Ejecutados por municipalidades | 2 | 2 | 3 | 3 | 4 | 1 | 1 | 14 | 2 | 3 | 0 | 1 | 16 | 52 |
| Otros ejecutores | 0 | 2 | 3 | 5 | 4 | 6 | 9 | 4 | 16 | 9 | 3 | 2 | 1 | 64 |
| Total | 2 | 4 | 6 | 8 | 8 | 7 | 10 | 18 | 18 | 12 | 3 | 3 | 17 | 116 |
| Total General | 15 | 24 | 25 | 42 | 46 | 35 | 52 | 102 | 109 | 57 | 10 | 7 | 89 | 613 |

Fuente: FOSIS

El cuadro I.7 desagrega la información para las instituciones ejecutoras participantes. Las regiones con mayor número de ejecutores para el período son la Metropolitana (17%), VIII (15%) y IX (12%); las regiones V y X dan cuenta cada una del 10% del total de ejecutores del período 1999-2002.

Se aprecia aquí que la Región Metropolitana es la que tiene mayor número de ejecutores para cada año del PNCL, por lo que se deduce que es el número de proyectos por ejecutor el que ha aumentado en las otras regiones distintas a la Metropolitana los años 2001 y 2002. En efecto, el número total de proyectos por ejecutor fue el año 2001 de 1,8 y el año 2002 de 1,2, mientras que para la Región Metropolitana fue de 1,5 y 1, respectivamente.

Cuadro N°I.7
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Número de Ejecutores por Región 1999-2002

| Número de Ejecutores | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RM | Total |
|-----------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|--------------|
| 1999 | | | | | | | | | | | | | | |
| Municipalidades | 2 | 3 | 4 | 3 | 8 | 1 | 4 | 11 | 8 | 4 | 1 | 0 | 14 | 63 |
| Otros ejecutores | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 2 | 3 | 4 | 3 | 8 | 1 | 4 | 11 | 8 | 4 | 1 | 0 | 14 | 63 |
| 2000 | | | | | | | | | | | | | | |
| Municipalidades | 3 | 3 | 5 | 8 | 10 | 8 | 7 | 17 | 17 | 14 | 2 | 1 | 19 | 114 |
| Otros ejecutores | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 7 |
| Total | 3 | 3 | 5 | 8 | 10 | 8 | 12 | 17 | 17 | 14 | 2 | 1 | 21 | 121 |
| 2001 | | | | | | | | | | | | | | |
| Municipalidades | 2 | 3 | 3 | 3 | 17 | 9 | 2 | 19 | 12 | 3 | 1 | 1 | 16 | 91 |
| Otros ejecutores | 3 | 4 | 4 | 7 | 1 | 5 | 9 | 3 | 9 | 14 | 2 | 1 | 7 | 69 |
| Total | 5 | 7 | 7 | 10 | 18 | 14 | 11 | 22 | 21 | 17 | 3 | 2 | 23 | 160 |
| 2002 | | | | | | | | | | | | | | |
| Municipalidades | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 14 | 2 | 3 | 0 | 1 | 16 | 51 |
| Otros ejecutores | 0 | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 9 | 4 | 5 | 7 | 2 | 1 | 1 | 45 |
| Total | 2 | 4 | 6 | 6 | 7 | 5 | 10 | 18 | 7 | 10 | 2 | 2 | 17 | 96 |
| Total General | 12 | 17 | 22 | 27 | 43 | 28 | 37 | 68 | 53 | 45 | 8 | 5 | 75 | 440 |

Fuente: FOSIS

I.3. Beneficiarios del programa

I.3.1. Caracterización y número de beneficiarios potenciales

Para poder caracterizar y cuantificar la población potencial del Programa se elaboró adicionalmente la información a partir de la Encuesta CASEN 1998 que sirvió de base para el cuadro I.1.

La población total sin Educación Básica Completa o bien sin Educación Media Completa (excluyendo la "categoría especial" definida en el cuadro I.1²⁵) se caracteriza en los cuadros I.8 y I.9. Como se indicó en el cuadro I.1, este grupo ascendió en el año 1998 a un 47% de la población de 15 a 65 años y, en términos absolutos, a 4,6 millones de personas.

Las dos primeras columnas de los cuadros que siguen muestran la importancia del grupo sin educación (básica o media completa, respectivamente) respecto del total de la población de 15 años y más. En tanto, la tercera y cuarta columnas indican cómo se distribuye el grupo sin educación entre las categorías demográficas reseñadas.

²⁵ Se incluyó en la población potencial a todas las personas de 15 años y más con educación básica o media incompleta pero excluyendo a aquéllos con 8° año básico (o su equivalente) y 15 años, así como también excluyendo a aquéllos con educación media incompleta y edades entre 16 y 18 años.

Así por ejemplo, se puede apreciar que un 23,1% de los hombres y un 24,6% de las mujeres mayores de 15 años no tiene educación básica completa, mientras que un 24,1% de los hombres y un 23% de las mujeres carece de educación media completa (pero tiene educación básica completa). Así, la proporción de mujeres sin Educación Básica es 1,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres mientras que las mujeres tienen una proporción 1,1 puntos porcentuales menor que los hombres en el grupo sin Educación Media. La columna tres indica que del total de personas sin educación básica completa (aproximadamente 2,3 millones) un 46,7% son hombres y un 53,3% son mujeres, mientras que las diferencias son menores para el caso de los que carecen de educación media completa.

El análisis por edad muestra que a mayor edad es mayor la proporción de personas que no tiene Educación Básica completa. Así, por ejemplo, mientras sólo 10% de los jóvenes entre 15 y 24 años no tiene 8 años de escolaridad, esta proporción sube a 59% cuando se considera al grupo entre 60 y 65 años. Se puede apreciar que la cohorte que tenía entre 50 y 59 años en el año 1998 representa un quiebre importante respecto de los grupos de edad menores, con un 49% de insuficiencia en la Educación Básica (completa). De allí que, no sorprende que mirando la columna 3 se aprecie que casi 63% de los que carecen de Educación Básica completa sean personas de 40 y más años. Este perfil coincide con las reformas educacionales que incrementaron la cobertura hacia fines de los años 60 en Chile.

Para el grupo sin Educación Media Completa (pero con educación básica completa) se observa un patrón más parejo por grupo de edad salvo para los más jóvenes que presentan menores insuficiencias. No obstante lo anterior, más de un 39% de este grupo tiene 40 y más años.

Se puede apreciar, asimismo, que no hay diferencias en la proporción de la población urbana y rural que no completa la Educación Media una vez completada la Educación Básica, pero sí existe una enorme diferencia con los que tienen Educación Básica incompleta. En efecto, si se considera sólo a la población rural, más del 50% de ésta no ha completado su Educación Básica (y 3 de cada 10 personas sin Educación Básica viven en zonas rurales).

Las carencias educacionales son mayores entre los que tienen la característica de ser jefes de hogar respecto de los no jefes, aspecto que puede estar vinculado a las diferencias de edad de ambos. Por ejemplo, mientras que un 30% de los jefes de hogar carecía de educación básica completa, dicha proporción baja a 21% para los otros miembros del hogar. La diferencia entre jefes y no jefes baja a algo menos de 5 puntos al considerar la carencia de educación media completa.

Cuadro N°1.8
Población 15-65 años sin Educación Básica o Media Completa
Total y por categorías. Año 1998

| | Proporción | | Distribución | |
|--|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Total | 23.9% | 23.5% | 100.0% | 100.0% |
| Sexo: | | | | |
| -Hombre | 23.1% | 24.1% | 46.7% | 49.5% |
| -Mujer | 24.6% | 23.0% | 53.3% | 50.5% |
| Edad: | | | | |
| -15-19 años | 10.4% | 10.1% | 6.0% | 5.9% |
| -20-24 años | 10.3% | 23.6% | 5.6% | 13.1% |
| -25-29 años | 12.5% | 25.7% | 6.3% | 13.2% |
| -30-39 años | 18.9% | 28.5% | 18.9% | 29.0% |
| -40-49 años | 29.4% | 28.1% | 22.8% | 22.1% |
| -50-59 años | 48.5% | 22.2% | 26.2% | 12.2% |
| -60-65 años | 59.2% | 18.5% | 14.1% | 4.5% |
| Zona: | | | | |
| -Urbana | 19.0% | 23.5% | 68.4% | 85.8% |
| -Rural | 53.8% | 23.7% | 31.6% | 14.2% |
| Jefe de Hogar: | | | | |
| -Jefe | 30.2% | 26.7% | 41.2% | 37.0% |
| -No Jefe | 20.9% | 22.0% | 58.8% | 63.0% |
| Región: | | | | |
| I | 15.7% | 24.6% | 1.7% | 2.7% |
| II | 16.6% | 23.2% | 2.0% | 2.9% |
| III | 22.7% | 26.6% | 1.6% | 1.9% |
| IV | 28.3% | 23.7% | 4.3% | 3.6% |
| V | 19.5% | 22.4% | 8.5% | 9.9% |
| VI | 32.9% | 24.6% | 7.1% | 5.4% |
| VII | 38.3% | 23.3% | 9.7% | 6.0% |
| VIII | 28.1% | 23.2% | 15.2% | 12.7% |
| IX | 33.1% | 22.4% | 7.7% | 5.3% |
| X | 36.3% | 23.1% | 10.3% | 6.7% |
| XI | 34.7% | 25.3% | 0.8% | 0.6% |
| XII | 23.0% | 27.8% | 1.0% | 1.2% |
| RM | 17.7% | 23.8% | 30.2% | 41.2% |
| Quintil de ing. hogar p.cápita: | | | | |
| I | 43.6% | 29.5% | 24.6% | 16.9% |
| II | 34.3% | 31.1% | 21.9% | 20.2% |
| III | 28.2% | 27.8% | 21.6% | 21.7% |
| IV | 21.1% | 23.9% | 19.2% | 22.1% |
| V | 9.7% | 14.4% | 12.7% | 19.1% |
| Situación de pobreza: | | | | |
| -Indigente | 44.9% | 28.1% | 10.6% | 6.7% |
| -Pobre No Indigente | 35.2% | 32.1% | 22.7% | 21.0% |
| -No Pobre | 20.2% | 21.5% | 66.7% | 72.3% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998.

Nota: Se considera a la población sin educación básica completa o sin educación media completa, según corresponda, entre 15 y 65 años. Se excluye a quienes tienen Educación Básica completa y tienen 15 años así como se excluye a los que tienen entre 16 y 18 años y tienen Educación Media Incompleta.

El cuadro I.8 también proporciona un análisis por región. Se puede apreciar que las regiones VI, VII, IX, X y XI presentan tasas superiores al promedio de personas sin Educación Básica completa (33%, 38%, 33%, 36% y 35%, respectivamente), mientras que, en cambio, la proporción de personas sin Educación Media completa es relativamente similar entre regiones. En la distribución regional se puede reflejar lo visto anteriormente en términos de ruralidad.

Al analizar por nivel socioeconómico, definiendo éste como el ingreso total del hogar en términos per cápita expresado en quintiles, se encuentra, como es esperable, que los primeros tres quintiles (los de menores ingresos) tienen tasas de insuficiencia superiores al promedio tanto en Educación Básica como en Educación Media. Destaca especialmente el 20% más rico de la población con tasas significativamente más bajas de carencia que el promedio. Así, mientras que en el 20% más pobre de la población un 44% de las personas no tenía educación básica completa y otro 30% no tenía educación media completa, en el 20% más rico dichas proporciones fueron de aproximadamente 10% y 14%, respectivamente.

Similar conclusión se obtiene cuando se caracteriza a los hogares de las personas como muy pobres (indigentes), pobres no indigentes y no pobres de acuerdo a las definiciones usualmente utilizadas por MIDEPLAN. En este caso se puede apreciar que una mayor proporción de los indigentes y pobres no ha completado sus niveles educacionales básico o medio en relación con el segmento de la población que no es pobre: 45% de los indigentes y 35% de los pobres no indigentes no completó su educación básica, en comparación con el 20% de los individuos no pobres; por otra parte, cerca de un 30% de los indigentes y pobres no completó su educación media, en comparación con el 22% de los no pobres.

Sin embargo, la asociación entre esta carencia educacional y pobreza no es completa. En efecto, sólo un 33% de los individuos que no han completado la Educación Básica puede ser catalogado como pobre o indigente, mientras que dicha proporción asciende a 28% para los que no han completado la Educación Media. Este aspecto es de gran importancia para ser considerado en la focalización de las políticas.

El cuadro I.9 continúa con la caracterización de la población, centrándose ahora en los rasgos asociados con los ocupados. Como se aprecia, y tal como ya se destacaba en el cuadro I.1, la proporción de la población con carencias educacionales es mayor entre las personas que actualmente están fuera de la fuerza de trabajo o desocupadas en relación con las ocupadas.

Ahora bien, cuando se considera sólo a los ocupados se puede apreciar que las mayores insuficiencias se presentan en los que trabajan en la Agricultura (54% sin Educación Básica completa) y en la Construcción (27% sin Educación Básica completa), mientras que las menores carencias se encuentran entre aquellos que trabajan en el Sector Servicios Financieros. Nótese que si se toma al total de ocupados sin educación básica, más de un tercio trabaja en la Agricultura.

Las carencias de calificación, por otra parte, se encuentran más significativamente entre los que trabajan como servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados. En efecto, un 41% y 37% de quienes laboran como servicio doméstico tienen insuficiencias en educación básica y media, respectivamente, mientras que para el caso de los que se desempeñan como trabajadores por cuenta propia dichas proporciones ascienden a 33% y 29,8%. Del mismo modo, las carencias educacionales son más importantes en la población ocupada que trabaja sin contrato, en condiciones de mayor informalidad y, especialmente, en las empresas de menos de 10 trabajadores (para estas categorías la proporción que no tiene educación básica o media completa fluctúa entre 30 y 33%). Nótese que dos tercios de los trabajadores sin educación básica completa están ocupados en empresas de menos de 10 trabajadores.

Cuadro N°I.9
Ocupados 15-65 años sin Educación Básica o Media Completa
Total y por categorías. Año 1998

| | Proporción | | Distribución | |
|---|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Situación ocupacional: | | | | |
| -Ocupado | 21.8% | 25.3% | 49.2% | 58.0% |
| -Desocupado | 24.0% | 28.9% | 6.0% | 7.4% |
| -Inactivo | 26.8% | 20.4% | 44.8% | 34.7% |
| Rama de actividad (sólo ocupados): | | | | |
| -Agricultura | 54.4% | 27.4% | 33.8% | 14.7% |
| -Minería | 17.7% | 20.8% | 1.3% | 1.3% |
| -Industria | 16.5% | 30.5% | 10.4% | 16.6% |
| -Electricidad, gas y agua | 12.6% | 23.1% | 0.5% | 0.8% |
| -Construcción | 27.2% | 35.1% | 10.2% | 11.4% |
| -Comercio | 18.1% | 25.8% | 15.7% | 19.4% |
| -Transporte y Comunicaciones | 14.2% | 29.7% | 5.0% | 9.1% |
| -Servicios Financieros | 3.7% | 10.2% | 1.2% | 2.8% |
| -Servicios Comunes y Soc. | 16.8% | 21.5% | 21.4% | 23.5% |
| Categoría Ocupacional (sólo ocupados): | | | | |
| -Empleador | 11.8% | 18.2% | 2.1% | 2.7% |
| -Cuenta Propia | 33.0% | 29.8% | 29.2% | 22.8% |
| -Asalariados (empl.y obreros) | 17.8% | 23.7% | 56.3% | 64.9% |
| -Servicio Doméstico | 40.7% | 36.9% | 10.4% | 8.2% |
| -Familiar no Remunerado | 34.2% | 27.6% | 2.1% | 1.4% |
| Tamaño de la empresa (sólo ocupados): | | | | |
| -Menos de 9 trabajadores | 31.1% | 30.0% | 66.5% | 55.7% |
| -10 a 49 trabajadores | 18.8% | 24.0% | 16.2% | 18.0% |
| -50 a 199 trabajadores | 16.0% | 23.1% | 9.5% | 11.9% |
| -200 y + trabajadores | 8.1% | 17.2% | 7.9% | 14.5% |
| Contrato de trabajo (sólo ocupados): | | | | |
| -Con contrato | 15.1% | 22.6% | 58.7% | 69.4% |
| -Sin contrato | 32.9% | 30.9% | 41.3% | 30.6% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998.

Nota: Se considera a la población sin educación básica completa o sin educación media completa, según corresponda, entre 15 y 65 años. Se excluye a quienes tienen Educación Básica completa y tienen 15 años así como se excluye a los que tienen entre 16 y 18 años y tienen Educación Media Incompleta.

Los cuadros anteriores, si bien son informativos de la población nacional con carencias educacionales, no entregan la información sobre la población potencial del

PNCL pues éste apunta a beneficiarios de escasos recursos. Es más, el que FOSIS sea la unidad responsable, una institución dedicada a los sectores más pobres, indica que la población potencial del programa está sobreestimada con los cálculos previos.

En consecuencia, **para efectos de estimar la población potencial del PNCL se debe considerar sólo a las personas en condiciones de pobreza** (indigentes o no). Como ya se observó en el cuadro I.8, éstos representan un 33% de la población total sin educación básica completa y algo menos de un 28% de la población total sin educación media completa. Específicamente, utilizando la Encuesta CASEN 1998 se encuentra que la población potencial asciende a 690 mil personas para el componente de nivelación básica y a 560 mil personas para el componente de nivelación de estudios medios.

La caracterización de la población potencial se entrega en los Cuadros I.10 y I.11 siguiendo el esquema de los dos cuadros anteriormente comentados. Si se toma como referente el que un 38% de la población pobre entre 15 y 65 años no tiene educación básica completa y un 31% de la misma población tiene educación media incompleta, se puede comparar para las distintas categorías para evaluar cuáles son las que más difieren de estos promedios.

El Cuadro I.10 confirma básicamente los patrones observados en el Cuadro I.8. Las carencias educacionales en la población potencial son muy parecidas para hombres y mujeres (en torno a 38% de la población pobre de ambos sexos no tiene educación básica completa mientras que un 31% no tiene educación media completa). Asimismo, entre un 53% y un 54% de la población potencial son mujeres, tal como se aprecia en las columnas 3 y 4 del Cuadro I.10.

Por otra parte, un 48% de la población potencial en el caso de los que no tienen educación básica completa tiene edades de 40 años y más. En el caso de los que no tienen educación media completa la población potencial es más joven: un 75% tiene menos de 40 años.

El análisis de la población potencial sin educación básica completa también muestra que un 71% reside en zonas urbanas y en su mayoría (60%) no son jefes de hogar. Estas cifras se acentúan para el caso de los que tienen educación media incompleta: un 87% vive en zonas urbanas y un 62% no son jefes de hogar.

Considerando la dimensión regional, de 100 personas pobres sin educación básica completa, 56 están viviendo en las regiones VII, VIII, IX y X, mientras que 22 lo hacen en la Metropolitana. En el caso de los que tiene educación media incompleta, se agrega en importancia la región V y aumenta el peso dentro del total la región metropolitana: esta última da cuenta de un tercio de esta población potencial mientras que un 52% está en las regiones V, VII, VIII, IX y X.

Cuadro N°I.10
Población Potencial del PNCL
Total y por categorías. Año 1998

| | Proporción | | Distribución | |
|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Nº de Personas | 2.296.479 | 2.260.645 | 2.296.479 | 2.260.645 |
| % del Total | 38.3% | 31.0% | 100.0% | 100.0% |
| Sexo: | | | | |
| -Hombre | 38.0% | 31.6% | 46.1% | 47.4% |
| -Mujer | 38.6% | 30.5% | 53.9% | 52.6% |
| Edad: | | | | |
| -15-19 años | 18.7% | 14.2% | 9.0% | 8.4% |
| -20-24 años | 23.1% | 37.1% | 7.4% | 14.7% |
| -25-29 años | 28.9% | 42.4% | 9.0% | 16.3% |
| -30-39 años | 37.1% | 40.3% | 26.6% | 35.8% |
| -40-49 años | 49.5% | 33.4% | 22.9% | 19.1% |
| -50-59 años | 76.6% | 16.8% | 17.3% | 4.7% |
| -60-65 años | 84.2% | 8.9% | 8.0% | 1.0% |
| Zona: | | | | |
| -Urbana | 33.0% | 32.9% | 70.5% | 86.9% |
| -Rural | 62.6% | 22.4% | 29.6% | 13.1% |
| Jefe de Hogar: | | | | |
| -Jefe | 45.6% | 35.0% | 39.9% | 37.8% |
| -No Jefe | 34.6% | 29.0% | 60.1% | 62.2% |
| Región: | | | | |
| I | 28.0% | 38.4% | 1.3% | 2.3% |
| II | 25.8% | 32.3% | 1.1% | 1.8% |
| III | 32.5% | 36.4% | 1.9% | 2.6% |
| IV | 35.4% | 28.5% | 3.9% | 3.9% |
| V | 29.3% | 32.3% | 7.0% | 9.5% |
| VI | 43.1% | 29.8% | 6.0% | 5.1% |
| VII | 49.1% | 26.4% | 10.9% | 7.3% |
| VIII | 42.1% | 28.5% | 21.9% | 18.4% |
| IX | 45.4% | 27.2% | 11.0% | 8.2% |
| X | 49.1% | 26.3% | 11.8% | 7.8% |
| XI | 49.1% | 28.2% | 0.5% | 0.3% |
| XII | 35.3% | 35.8% | 0.5% | 0.6% |
| RM | 30.7% | 36.1% | 22.2% | 32.3% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998.

Nota: Población potencial corresponde a la población sin educación básica completa o sin educación media completa, según corresponda, entre 15 y 65 años, que tienen un nivel de ingreso per cápita del hogar que los clasifica como pobres o indigentes (según los criterios establecidos por MIDEPLAN). Se excluye a quienes tienen Educación Básica completa y tienen 15 años así como se excluye a los que tienen entre 16 y 18 años y tienen Educación Media Incompleta.

Con el objeto de continuar caracterizando a la población potencial, el Cuadro I.11 incluye antecedentes que por su naturaleza sólo están disponibles para los ocupados. Como se aprecia en este cuadro, los ocupados representan entre un 36,4% y un 40,5% de la población potencial. Se incluye esta información sólo para efectos de caracterizar mejor a la población potencial y no para circunscribir ésta a este subgrupo.

Si se quisiera apuntar a encontrar la población potencial ocupada del PNCL para nivelación básica se tendría que ir a la rama agrícola que absorbe 41% del total; servicios comunales da cuenta de un 20% del total mientras que construcción y comercio juntos capturan un 22%. Mirando la categoría ocupacional, se tiene que dos tercios de la población potencial son asalariados y una proporción similar se

encuentra en empresas de 9 o menos trabajadores. Por último, un 51% de esta población no tiene contrato laboral.

En el caso de la población potencial ocupada con educación media incompleta, se tiene que está distribuida entre la Agricultura y Servicios (aproximadamente 20% en cada uno), Industria (17%), Comercio (17%) y Construcción (14%). Por otra parte, un 78% tiene empleo como asalariado y un 52% trabaja en la microempresa (9 o menos trabajadores). Finalmente, un 42% reporta no tener contrato laboral.

Cuadro N°I.11
Población Potencial del PNCL
Total y por categorías. Ocupados Año 1998.

| | Proporción | | Distribución | |
|---|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| N° de Personas | 2.296.479 | 2.260.645 | 2.296.479 | 2.260.645 |
| Situación ocupacional: | | | | |
| -Ocupado | 40.2% | 36.2% | 36.4% | 40.5% |
| -Desocupado | 33.3% | 36.5% | 12.0% | 16.3% |
| -Inactivo | 38.5% | 26.0% | 51.6% | 43.2% |
| Rama de actividad (sólo ocupados): | | | | |
| -Agricultura | 64.0% | 28.1% | 41.3% | 20.2% |
| -Minería | 37.5% | 39.5% | 1.1% | 1.2% |
| -Industria | 27.7% | 45.4% | 9.4% | 17.1% |
| -Electricidad, gas y agua | 30.8% | 48.2% | 0.4% | 0.7% |
| -Construcción | 37.2% | 41.0% | 11.1% | 13.6% |
| -Comercio | 27.9% | 38.2% | 11.2% | 17.0% |
| -Transporte y Comunicaciones | 28.4% | 39.2% | 4.8% | 7.4% |
| -Servicios Financieros | 13.7% | 33.8% | 0.6% | 1.8% |
| -Servicios Comunes y Soc. | 36.7% | 34.8% | 19.7% | 20.7% |
| Categoría Ocupacional (sólo ocupados): | | | | |
| -Empleador | 48.2% | 25.8% | 0.5% | 0.3% |
| -Cuenta Propia | 56.0% | 27.8% | 22.3% | 12.3% |
| -Asalariados (empl.y obreros) | 36.0% | 38.4% | 66.0% | 78.0% |
| -Servicio Doméstico | 45.4% | 35.7% | 9.6% | 8.4% |
| -Familiar no Remunerado | 50.1% | 27.8% | 1.7% | 1.1% |
| Tamaño de la empresa (sólo ocupados): | | | | |
| -Menos de 9 trabajadores | 47.3% | 33.8% | 65.0% | 52.0% |
| -10 a 49 trabajadores | 35.6% | 39.3% | 17.9% | 22.1% |
| -50 a 199 trabajadores | 32.2% | 41.1% | 9.8% | 14.0% |
| -200 y + trabajadores | 25.2% | 36.3% | 7.4% | 12.0% |
| Contrato de trabajo (sólo ocupados): | | | | |
| -Con contrato | 31.9% | 39.2% | 48.6% | 58.0% |
| -Sin contrato | 43.6% | 36.7% | 51.4% | 42.0% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998.

Nota: Población potencial corresponde a la población sin educación básica completa o sin educación media completa, según corresponda, entre 15 y 65 años, que tienen un nivel de ingreso per cápita del hogar que los clasifica como pobres o indigentes (según los criterios establecidos por MIDEPLAN). Se excluye a quienes tienen Educación Básica completa y tienen 15 años así como se excluye a los que tienen entre 16 y 18 años y tienen Educación Media Incompleta.

Enfoque de género

El cuadro I.10 incorporó la consideración de género en la definición de la población potencial y, como se pudo apreciar, esta primera aproximación mostró niveles equivalentes de carencias educacionales para hombres y mujeres.

En relación con el enfoque de género, en el contexto del Programa de Mejoramiento de la Gestión del presente año 2003, FOSIS ha trabajado hasta la fecha en dos etapas:

- (i) El examen de las bases nacionales y regionales del PNCL;
- (ii) La realización de entrevistas (personales y grupales) a equipos profesionales de FOSIS en regiones seleccionadas;

Este trabajo fue realizado por consultores externos a FOSIS y estuvo destinado a realizar un diagnóstico sobre la pertinencia de la incorporación del enfoque de género al PNCL²⁶.

El diagnóstico realizado permitió identificar situaciones deficitarias en la inclusión del enfoque de género, en particular, detectó (Arteaga et al, 2003):

- (a) Ausencia de una normativa explícita y coherente que asegure la inclusión sistemática y permanente de la perspectiva de género en cada una de las etapas del ciclo del programa (lo mismo ocurre con todos los otros programas de FOSIS).
- (b) Los programas de FOSIS (y el PNCL) debieran tener orientaciones metodológicas precisas al menos en lo concerniente a la elaboración de diagnósticos, identificación de los beneficiarios de los programas y a la selección de indicadores de impacto, ya que por lo general quedan sujetas a las capacidades, calidad de los recursos humanos y criterios operativos de los ejecutores intermedios. En relación a los diagnósticos de los programas es fundamental contar con la incorporación del enfoque de género para detectar las disparidades existentes entre hombres y mujeres para acceder a las ofertas programáticas de FOSIS como para definir acciones que pongan fin a tales disparidades. En relación a la selección de beneficiarios, se quiere cambiar las bases para hablar de beneficiarios y beneficiarias, junto con tener una cuantificación e identificación de los beneficiarios por sexo y por grupos etarios.

²⁶ FOSIS (2002), "Programa de Mejoramiento de la Gestión FOSIS 2002. Sistema de Equidad de Género. Informe Final". Diciembre; y Arteaga, Maldonado y Cleary (2003), "Incorporación del Enfoque de Género y su implementación en los programas regulares del FOSIS", Julio.

- (c) La carencia de herramientas técnicas que faciliten la aplicación del enfoque de género en los programas de FOSIS (incluyendo el PNCL);
- (d) La falta de seguimiento y evaluación de las acciones de implementación de los programas de FOSIS (incluyendo el PNCL);
- (e) La ausencia de indicadores de equidad de género, que den cuenta del impacto de los programas de FOSIS (y del PNCL) en la transformación de las desigualdades de género;
- (f) La falta de recursos humanos calificados en materia de planificación, análisis e implementación de políticas de género, lo que disminuye la capacidad de FOSIS para identificar y definir respuestas efectivas frente a los factores de género que estarían incidiendo en el impacto de los programas.

Como consecuencia del anterior diagnóstico, se ha delineado un plan de acciones para el PNCL que tiene como objetivo generar el incorporar el enfoque de género en el diseño del PNCL, para asegurar igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios. Las actividades en curso incluyen la incorporación en las bases nacionales del PNCL las sugerencias emanadas del estudio de diagnóstico; la inclusión explícita de objetivos, criterios de selección, metodologías e indicadores de género en la etapa de llamado a licitación para la ejecución del PNCL; y el desarrollo y entrega de criterios de género para que sean incluidos en las bases regionales.

El plan de acciones generado a partir del diagnóstico mencionado indica que un área donde se verá cambiado el PNCL es en la forma como se desarrollarán los contenidos del subcomponente de formación socio-laboral, ya que se ha recomendado considerar las diferencias de género en el aprendizaje, las comunicaciones sociales, en el ámbito laboral y en las capacidades de autoempleo o emprendimiento, entre otras.

I.3.2. Caracterización y número de beneficiarios objetivo

El Programa no tiene una definición explícita de beneficiarios objetivo. Por ello, los beneficiarios objetivo se asimilan a los beneficiarios potenciales, descritos en la sección anterior y, específicamente, en los cuadros I.10 y I.11.

I.3.3. Caracterización y número de beneficiarios efectivos del Programa

El número de beneficiarios totales del Programa en el período 1999-2002 ha sido de 25.300 para el componente de nivelación de Educación Básica y 8.663 para el componente de Educación Media (este último, iniciado en el año 2001). Todos estos beneficiarios han recibido, además del componente de nivelación, el subcomponente de formación sociolaboral en los distintos años. El cuadro I.12 muestra la distribución de beneficiarios por componente y el cuadro I.13 agrega la dimensión regional.

Cuadro N°I.12
Programa Nivelación de Competencias Laborales
N° de Beneficiarios que recibieron Formación Sociolaboral
más el Componente de Nivelación respectivo 1999-2002

| Componente | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Totales |
|-----------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|----------------|
| Nivelación Educación Media | 0 | 0 | 4501 | 4162 | 8663 |
| Nivelación Educación Básica | 8527 | 7267 | 6250 | 3256 | 25300 |
| Total | 8527 | 7267 | 10751 | 7418 | 33963 |

Fuente: FOSIS.

Salvo la desagregación por región, que se entrega en el cuadro I.13, no existe información administrativa para caracterizar a los beneficiarios efectivos (por ejemplo, por sexo, situación ocupacional, condición de jefe de hogar, etc.) por cuanto la información recogida en los formularios de inscripción no ha sido digitada ni verificada.

Un aspecto relevante de mencionar es que, si bien para los años 1999, 2000 y 2001 se tienen beneficiarios efectivos, para 2002 no se tiene los números finales sino sólo los programados. La razón para esto es que los números finales de beneficiarios dependen de la comunicación final sobre los resultados de los exámenes que realiza el Ministerio de Educación a FOSIS. El rezago en la entrega de la información final puede apreciarse en el hecho que a fines de Noviembre de 2003 aún no se cuenta con la situación final de los beneficiarios del año 2002.

Cuadro N°I.13
Programa Nivelación de Competencias Laborales
N° de Beneficiarios que recibieron Formación SocioLaboral
más el Componente de Nivelación respectivo 1999-2002 por región

| Año 1999 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RM |
|----------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Niv.Ed.Básica | 240 | 240 | 300 | 500 | 1251 | 280 | 925 | 938 | 800 | 755 | 80 | 0 | 2218 |
| Niv.Ed.Media | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 240 | 240 | 300 | 500 | 1251 | 280 | 925 | 938 | 800 | 755 | 80 | 0 | 2218 |
| Año 2000 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RM |
| Niv.Ed.Básica | 129 | 160 | 206 | 483 | 855 | 479 | 884 | 1395 | 933 | 599 | 80 | 41 | 1023 |
| Niv.Ed.Media | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 129 | 160 | 206 | 483 | 855 | 479 | 884 | 1395 | 933 | 599 | 80 | 41 | 1023 |
| Año 2001 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RM |
| Niv.Ed.Básica | 170 | 165 | 210 | 480 | 600 | 490 | 714 | 800 | 700 | 650 | 120 | 115 | 975 |
| Niv.Ed.Media | 130 | 130 | 200 | 400 | 640 | 240 | 650 | 570 | 450 | 300 | 30 | 30 | 730 |
| Total | 300 | 295 | 410 | 880 | 1240 | 730 | 1364 | 1370 | 1150 | 950 | 150 | 145 | 1705 |
| Año 2002 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RM |
| Niv.Ed.Básica | 50 | 68 | 209 | 278 | 155 | 118 | 859 | 405 | 370 | 230 | 55 | 88 | 371 |
| Niv.Ed.Media | 141 | 86 | 129 | 225 | 169 | 250 | 1063 | 396 | 231 | 343 | 86 | 85 | 958 |
| Total | 191 | 154 | 338 | 503 | 324 | 368 | 1922 | 801 | 601 | 573 | 141 | 173 | 1329 |
| Total General | 860 | 849 | 1254 | 2366 | 3670 | 1857 | 5095 | 4504 | 3484 | 2877 | 451 | 359 | 6275 |

Fuente: FOSIS

Dada la carencia de información sobre beneficiarios, se presenta el cuadro I.14 que recoge información proveniente de la muestra representativa de beneficiarios encuestada durante el transcurso del estudio. Esta muestra es representativa de los beneficiarios del programa entre los años 2000 y 2002, tanto en nivelación básica como media, en las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana (véanse los aspectos técnicos relevantes en el Anexo N°5). La muestra de beneficiarios asciende a 750 personas (360 beneficiarios del componente de nivelación básica y 390 beneficiarios de la nivelación media).

El primer aspecto que llama la atención de este cuadro es que dos tercios de los beneficiarios son mujeres, lo que contrasta con el hecho que entre 53 y 54% de la población potencial son mujeres de acuerdo al cuadro I.10.

En relación con la edad de los beneficiarios, se tiene que aproximadamente un 27% de los que participaron en nivelación de Educación Básica tiene menos de 30 años; 38% tiene entre 30 y 39 años; 27% entre 40 y 50; mientras que 8% más de 50 años. Estas proporciones son cercanas a las de la población potencial, aún cuando

para esta última la proporción del grupo de 50 y más años es de 25% (Cuadro I.10). En el caso de la nivelación media, las proporciones para los grupos etarios mencionados es particularmente cercana a las exhibidas por la población potencial. Así, mientras la población potencial se distribuye en 39%, 36%, 19% y 6% para los tramos menos de 30, entre 30 y 39 años de edad, entre 40 y 49 y 50 y más, respectivamente (ver Cuadro I.10), el Cuadro I.14 exhibe proporciones de 39%, 34%, 22% y 4% para los mismos grupos de edad.

Cuadro N°I.14
Caracterización de una muestra representativa de 750 beneficiarios del PNCL de las Regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana)

| | Nivelación Básica | Nivelación Media | | Nivelación Básica | Nivelación Media |
|-------------------------|-------------------|------------------|-------------------------------|-------------------|------------------|
| Total | 100.0% | 100.0% | Rama: | | |
| | | | -Agricultura | 15.8% | 8.0% |
| Sexo: | | | -Minería | 0.0% | 0.3% |
| -Hombre | 31.1% | 33.9% | -Industria | 3.9% | 5.4% |
| -Mujer | 68.9% | 66.2% | -El.gas y agua | 0.3% | 0.3% |
| | | | -Construcción | 5.0% | 5.9% |
| Edad: | | | -Comercio | 7.5% | 10.0% |
| -15-19 años | 1.1% | 2.8% | -Tporte. y Comunic. | 0.8% | 2.6% |
| -20-24 años | 10.8% | 18.2% | -Serv.Financieros | 0.3% | 1.0% |
| -25-29 años | 15.3% | 18.5% | -Serv.Com. y Sociales | 66.4% | 66.7% |
| -30-34 años | 16.7% | 15.1% | | | |
| -35-39 años | 21.7% | 18.7% | Categoría Ocupacional: | | |
| -40-44 años | 17.5% | 17.2% | -Empleador | 2.9% | 2.2% |
| -45-49 años | 9.4% | 5.1% | -Cuenta Propia | 20.7% | 24.2% |
| -50-54 años | 4.4% | 2.8% | -Asalariados | 55.8% | 64.3% |
| -55-59 años | 2.2% | 1.0% | -Servicio Doméstico | 20.1% | 8.8% |
| -60 y + años | 0.8% | 0.5% | -Familiar no Remunerado | 0.6% | 0.6% |
| | | | | | |
| Zona: | | | Tamaño Empresa: | | |
| -Urbana | 75.3% | 71.8% | - 1 persona | 36.4% | 27.7% |
| -Rural | 24.7% | 28.2% | - 2 a 9 personas | 22.2% | 20.7% |
| | | | - 10 a 49 personas | 12.5% | 18.5% |
| Jefe de Hogar: | | | - 50 a 199 personas | 11.9% | 11.4% |
| -Jefe | 34.4% | 30.0% | - 200 y más personas | 14.8% | 16.3% |
| -No Jefe | 65.6% | 70.0% | | | |
| | | | Contrato de Trabajo: | | |
| Región: | | | -Con contrato | 61.2% | 63.0% |
| IV | 10.3% | 8.7% | -Sin contrato | 38.8% | 37.0% |
| V | 7.2% | 7.7% | | | |
| VI | 12.8% | 8.0% | Horas trabajadas: | | |
| VII | 15.8% | 28.5% | - < de 30 hrs./semana | 18.2% | 14.7% |
| VIII | 24.7% | 19.7% | - 30 a 39 hrs./semana | 9.1% | 7.6% |
| IX | 15.8% | 13.1% | - 40 a 47 hrs./semana | 10.8% | 9.8% |
| RM | 13.1% | 14.4% | - 48 hrs./semana | 44.9% | 45.1% |
| | | | - 49 a 60 hrs./semana | 8.5% | 18.4% |
| Sit.Ocupacional: | | | - + de 60 hrs./semana | 8.5% | 4.3% |
| -Ocupado | 50.8% | 49.0% | | | |
| -Desocupado | 15.0% | 15.6% | Realiza cotizaciones: | | |
| -Inactivo | 34.2% | 35.4% | - Cotiza | 25.4% | 23.8% |
| | | | - No cotiza | 74.6% | 76.2% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

La muestra de beneficiarios de la nivelación media, tiene una mayor proporción de ruralidad (28%) que la población beneficiaria potencial (13%). Por otra parte, aproximadamente un tercio de los beneficiarios son jefes de hogar de acuerdo al cuadro I.13 mientras que dicha condición la tiene alrededor del 40% de la población potencial.

Considerando la situación ocupacional en el mes de Junio de 2003, un 50% de los beneficiarios se encontraba ocupado, mientras que 15% estaba desocupado y el 35% restante inactivo. Estas cifras se comparan con una proporción de ocupados cercana al 40% para la población potencial (aún cuando debe recordarse que ésta se refiere a la situación medida en Noviembre de 1998) y una proporción de inactivos de entre 43% y 52% de la población potencial.

Si se analiza la información de los beneficiarios ocupados, el aspecto más saliente es que dos tercios de los beneficiados con nivelación básica y 70% de los que siguieron nivelación media, están trabajando en el sector servicios (no financieros). Esta cifra triplica la proporción que muestra la población potencial en el cuadro I.11. El sector que sigue en importancia, como es esperable, es el agrícola (sector que, en la población potencial, era el más importante).

Los criterios de focalización que el programa utiliza (además de las condiciones de elegibilidad que aluden a la insuficiencia en el nivel educacional) son pobreza y desempleo. La distribución de los cupos comunales supone un proceso de focalización en función de la población pobre y con baja escolaridad. En 1999 el programa estuvo asociado a un plan destinado a las 60 comunas con mayor desempleo en el país (la selección de las comunas fue realizada por el Ministerio del Trabajo y la Dirección de Presupuestos).

A partir del año 2001 los cupos regionales son determinados directamente por FOSIS a partir de su estrategia de intervención regional. Para su implementación, FOSIS considera la coordinación con la oferta programática disponible en la región y con las características de éstas, enfatizando indicadores de baja escolaridad y pobreza. A partir de estos cupos FOSIS regionales seleccionan las comunas en las que se focaliza el programa para lo cual se tienen en cuenta aspectos como la tasa de cesantía, el bajo nivel de escolaridad, los compromisos de apoyo al programa por parte de la respectiva municipalidad y la presencia de FOSIS en dichas comunas²⁷.

²⁷ Antecedentes obtenidos de FOSIS (2001), "Programa Nivelación de Competencias Laborales, PNCL, 2001. Lineamiento e instrucciones de operación". Subdirección de gestión de programas. Departamento de Desarrollo e Integración Social. Marzo.

I.4. Programas relacionados

Existen varios programas gubernamentales dirigidos a entregar nivelación de estudios para la población adulta, es decir, dirigidos en principio a la misma población potencial.

Los programas existentes son los siguientes:

- La Oferta regular de Educación de Adultos:

A fines del año 2002 existían en el país 436 establecimientos que impartían Educación Básica de Adultos; 587 que impartían Educación Media Científico-Humanista de Adultos; y otros 122 liceos que entregaban Educación Media Técnico-Profesional. Algunos de estos establecimientos son exclusivos para personas jóvenes y adultos (los denominados Centros de Educación Integrada de Adultos) y otros (la mayoría) ofrecen la Educación de Adultos en forma vespertina (la ofrecen junto a la educación regular de niños y adolescentes). El 75% de los establecimientos anteriores son de dependencia municipal²⁸.

La Educación Básica tiene una duración de 3 años e incluye 3 niveles: 1º a 4º Básico; 5º a 6º Básico; y 7º y 8º Básico. Por otra parte, la Educación Media se puede seguir por la modalidad de un curso por año o bien con un sistema de dos años en uno (1º y 2º Medio juntos y luego 3º y 4º Medio).

La Educación Básica y Media orientada a la formación para el trabajo permite completar estudios hasta 2º Medio y en conjunto realizar cursos de formación para el trabajo. Dentro de lo anterior destacan la Educación Fundamental de Adultos (EFA) y la Educación Técnica Elemental de Adultos (ETEA), con cursos que tienen una duración máxima de 300 horas y 600 horas, respectivamente.

El Ministerio de Educación reportó una matrícula de la modalidad regular de adultos (incluyendo los programas EFA y ETEA) de 165.257 estudiantes (Mineduc, 2002).

- Los programas flexibles:

En 1996 se da inicio al Programa Especial de Nivelación Básica para Trabajadores, diseñado conjuntamente por el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. Este programa abrió la puerta de alternativas de completación de estudios diferentes a la tradicional. El programa es administrado por el Ministerio de Educación y está dirigido a personas que trabajan y desean completar sus estudios básicos.

²⁸ Ministerio de Educación (2002).

La flexibilidad permitida apunta a combinar actividades presenciales y de autoaprendizaje, así como actividades grupales e individuales. Los grupos se pueden reunir en lugares de trabajo, sedes sociales o escuelas y el avance es modular y de acuerdo al ritmo y condiciones de los estudiantes. El número de beneficiarios subió de 999 personas adultas trabajadoras en 1996; a 3.340 en 1997; y 4.684 en 1998.

A partir de un estudio evaluativo realizado el año 2000 en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales del Ministerio de Hacienda, el año 2000 se amplió su ámbito de acción a la Educación Media y permitió certificar estudios a los alumnos que aprueban en niveles equivalentes a 6º u 8º Básico en Educación Básica y a 2º o 4º año en la Enseñanza Media.

Se estableció el Decreto Supremo N°683, de 2000 (modificado por el Decreto Supremo N°131 de 2003), conteniendo 12 módulos en Educación Básica y 11 en Educación Media. En el caso de la Educación Básica, hay 6 módulos para el Nivel equivalente a 1º a 4º Básico; 3 módulos para el Nivel 5º-6º Básico; y 3 módulos para el nivel 7º-8º Básico. En el caso de la Educación Media el primer ciclo (1º y 2º Medio) contiene 5 módulos mientras que el segundo ciclo (3º y 4º Medio) incluye 6 módulos.

El valor de cada módulo de Educación Básica es de \$23.510 y el de Media es de \$28.215 (valores vigentes para el año 2003). Los beneficiarios del Programa en el año 2000 fueron 2.503 y en el año 2001 6.669 (3.944 en Básica y 2.725 en Educación Media)²⁹. Los beneficiarios programados para 2002 eran 8.000.

No se establecen normas específicas sobre la duración máxima de los cursos, dejándose este aspecto como un elemento a evaluar en la propuesta de la institución ejecutora. Por otra parte, respecto de los requisitos para los beneficiarios, se establecen sólo mínimos de edad de 15 y 18 años para los programas de Educación Básica y Media, respectivamente.

La institución responsable del Programa es el Ministerio de Educación y las instituciones ejecutoras son establecimientos educacionales reconocidos por el Estado y entidades con personalidad jurídica que impartan acciones educativas de capacitación y/o formación profesional.

- Posibilidad de nivelación de estudios básicos y medios con financiamiento vía Franquicia Tributaria.

A partir de 2002, en virtud del D.S. N°265, de Diciembre de 2001, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (suscrito además por los Ministros de Educación y Hacienda), se modificó el Reglamento General del Estatuto de Capacitación y Empleo posibilitando el financiamiento de la nivelación de estudios básicos y

²⁹ Ministerio de Educación (2002).

medios por medio de la franquicia tributaria. No se tiene información a la fecha de la cobertura alcanzada por estar en una etapa aún preliminar.

El decreto anterior no contiene requisitos específicos para los beneficiarios así como tampoco incluye requisitos de duración mínimos de los cursos posibles de ser financiados. Sí se establece como requisitos para que la acción de nivelación pueda ser beneficiada con la franquicia tributaria el que (a) se trate de cursos desarrollados en base a los planes y programas del D.S.683 (modificado por el D.S.131) y (b) que las instituciones ejecutoras cumplan los requisitos contenidos en la misma normativa anterior y estén inscritos en un registro de ejecutores del Ministerio de Educación.

- Programa de Educación Permanente, Chile Califica.

A partir del año 2002 se comienza a impulsar fuertemente a través del Programa de Educación Permanente, la modalidad flexible de nivelación de estudios antes referida. Acá se deben destacar: (a) Proyectos de alfabetización; (b) Nivelación de estudios a nivel de Educación Básica; y (c) Nivelación de estudios en Educación Media.

La vinculación con los programas flexibles que maneja el Ministerio de Educación es alta por cuanto se rigen completamente por el D.S. N°683 de 2000, del Ministerio de Educación, modificado por el D.S. N°131 de 2003, del mismo Ministerio³⁰. Así, se debe también basar en los 12 módulos para Educación Básica y los 11 para Educación Media ya referidos. Los valores por módulo en los que se basan las actividades de nivelación del Programa Chile Califica son, también, los considerados por el D.S.131, es decir, \$23.510 para cada módulo de Educación Básica y \$28.215 por módulo de Educación Media. Tampoco incluye en las bases ninguna consideración sobre la duración de los cursos, quedando este aspecto radicado a la propuesta educativa que realiza cada institución ejecutora.

En cuanto a los requisitos, además de los mínimos de 15 y 18 años de edad para la nivelación básica y media, respectivamente, las Bases Generales del Programa indican que los beneficiarios preferentemente deben pertenecer a los sectores socioeconómicos más necesitados de la población. En particular, se menciona que el programa se focalizará en los beneficiarios del programa PUENTE de Chile Solidario (MIDEPLAN); en beneficiarios padres, madres y/o apoderados adscritos a programas focalizados del Ministerio de Educación³¹.

La institución responsable del Programa es el Ministerio de Educación y las instituciones ejecutoras son, al igual que en el programa flexible del mismo

³⁰ A diferencia del PNCL que utiliza el decreto mencionado sólo en su referencia curricular.

³¹ Programa de las 900 Escuelas (P900); Liceo para Todos; Programa de Mejoramiento de la Infancia; y el Programa Conozca a su Hijo.

ministerio, establecimientos educacionales reconocidos por el Estado y entidades con personalidad jurídica que impartan acciones educativas de capacitación y/o formación profesional.

Durante 2002 los programas de nivelación abarcaron a 14.278 beneficiarios en Educación Básica y a 17.934 en Educación Media. Para el año 2003 están contemplados 20.000 cupos en Educación Básica y 40.000 para Educación Media.

Debe señalarse que todos los programas flexibles, incluyendo los cubiertos por la franquicia tributaria, culminan con exámenes elaborados por el Ministerio de Educación y aplicados por instituciones diferentes contratadas por la misma repartición.

CAPÍTULO II: EVALUACIÓN

CAPÍTULO II: EVALUACIÓN

II.1. Eficacia del Programa

II.1.1. Resultados a nivel de producto

II.1.1.1. Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes

Un primer elemento de análisis lo constituye la evolución de la producción de sus componentes, sea ésta medida por el número de proyectos (ver cuadro I.5) o bien por el número de beneficiarios efectivos del Programa (ver cuadro I.12).

Se puede apreciar un incremento en la producción de los componentes con un "peak" en el año 2001 en el que se entregan los componentes a cerca de 11 mil beneficiarios; no obstante ello, el año 2002 registra una drástica caída (34% respecto del año anterior) a los niveles del año 2000. Se ha informado³² que el comportamiento anterior responde, no sólo a razones generales de ajuste presupuestario para el año 2002 sino que, fundamentalmente, a una planificación central conjunta de los cupos provistos por el PNCL y los programas de Educación de Adultos en su modalidad flexible ofrecidos por el Ministerio de Educación. Esta situación se produce por la entrada en funciones del programa de Educación Permanente, ya referido, precisamente con una magnitud importante de beneficiarios de nivelación básica y media en una modalidad flexible. Así, el alza de 2001 habría suplido deficiencias de cupos en programas alternativos mientras que la disminución en 2002 apunta a reacomodar los beneficiarios, considerando la entrada del Programa Chile Califica. En consecuencia, más que la caída en el año 2002 debería considerarse transitoria el alza del año 2001.

Las tasas de aprobación, repetición y deserción para los años 1999 a 2001, las únicas hasta la fecha disponibles en el Programa³³, se reportan en el cuadro II.1. Debe recordarse que el componente Nivelación de Educación Media comenzó recién el año 2001 por lo que la parte superior del cuadro II.1. se refiere sólo al componente Nivelación de Básica.

³² Entrevista con la encargada del PNCL en FOSIS Central.

³³ Como se comentó anteriormente, los datos para el año 2002 deben ser enviados oficialmente por el Ministerio de Educación a FOSIS, una vez que se tengan los resultados de las exámenes.

Cuadro N°II.1
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Tasas de Aprobación, Reprobación y Deserción 1999-2001

| Región | 1999: Nivelación Básica | | | | 2000: Nivelación Básica | | | |
|--------------|-------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| | N° Beneficiarios | Tasa de Aprobación | Tasa de Reprobación | Tasa de Deserción | N° Beneficiarios | Tasa de Aprobación | Tasa de Reprobación | Tasa de Deserción |
| I | 240 | 49,8% | 36,0% | 14,2% | 129 | 62.0% | 20.2% | 17.8% |
| II | 240 | 72,1% | 6,7% | 21,3% | 160 | 87.5% | 0.0% | 12.5% |
| III | 300 | 68,7% | 3,3% | 28,0% | 206 | 93.2% | 0.0% | 6.8% |
| IV | 500 | 68,8% | 10,1% | 21,1% | 483 | 83.9% | 1.4% | 14.7% |
| V | 1.251 | 76,5% | 2,8% | 20,7% | 855 | 68.7% | 8.8% | 22.6% |
| VI | 280 | 97,9% | 0,0 % | 2,1% | 479 | 97.7% | 0.6% | 1.7% |
| VII | 925 | 81,7% | 14,7% | 3,6% | 884 | 92.0% | 2.5% | 5.5% |
| VIII | 938 | 65,6% | 13,0% | 21,4% | 1395 | 68.0% | 14.3% | 17.7% |
| IX | 800 | 75,8% | 5,3% | 19,0% | 933 | 65.7% | 8.9% | 25.1% |
| X | 755 | 60,8% | 9,8% | 29,4% | 599 | 80.0% | 10.5% | 9.5% |
| XI | 80 | 43,8% | 0,0 % | 56,3% | 80 | 55.0% | 16.3% | 28.8% |
| XII | | | | | 41 | 95.1% | 2.4% | 2.4% |
| RM | 2.218 | 40,5% | 7,2% | 52,3% | 1023 | 65.9% | 10.6% | 23.6% |
| Total | 8.527 | 63,9% | 8,6% | 27,6% | 7267 | 75.4% | 8.3% | 16.3% |

| Región | 2001: Nivelación Básica | | | | 2001: Nivelación Media | | | |
|--------------|-------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| | N° Beneficiarios | Tasa de Aprobación | Tasa de Reprobación | Tasa de Deserción | N° Beneficiarios | Tasa de Aprobación | Tasa de Reprobación | Tasa de Deserción |
| I | 170 | 67.4% | 10.6% | 21.8% | 130 | 43.8% | 36.9% | 19.2% |
| II | 171 | 96.0% | 0.6% | 3.5% | 130 | 94.7% | 2.3% | 3.1% |
| III | 211 | 91.5% | 3.8% | 4.3% | 200 | 86.1% | 8.0% | 6.0% |
| IV | 482 | 91.9% | 7.5% | 0.6% | 400 | 68.0% | 19.5% | 12.0% |
| V | 600 | 88.2% | 8.8% | 3.0% | 640 | 73.0% | 11.7% | 15.2% |
| VI | 490 | 91.2% | 1.8% | 6.9% | 240 | 66.4% | 17.9% | 15.8% |
| VII | 714 | 77.2% | 10.1% | 12.7% | 650 | 64.8% | 30.8% | 4.5% |
| VIII | 800 | 82.8% | 10.5% | 6.5% | 570 | 73.2% | 21.2% | 5.6% |
| IX | 700 | 76.6% | 11.0% | 12.4% | 450 | 59.6% | 21.1% | 19.3% |
| X | 700 | 86.3% | 4.1% | 9.6% | 275 | 36.7% | 52.0% | 8.0% |
| XI | 120 | 78.3% | 10.0% | 11.7% | 30 | 53.0% | 13.3% | 33.3% |
| XII | 116 | 89.7% | 4.3% | 5.2% | 30 | 73.5% | 16.7% | 10.0% |
| RM | 976 | 84.3% | 6.9% | 8.7% | 756 | 54.5% | 34.3% | 11.2% |
| Total | 6250 | 84.2% | 7.5% | 8.1% | 4501 | 64.7% | 24.2% | 10.9% |

Fuente: FOSIS.

Del análisis del cuadro II.1 se aprecian tasas de reprobación similares para la nivelación básica entre 1999 y 2001: de 100 beneficiarios reprobaron alrededor de 8. Por otra parte, se observa una disminución en la tasa de deserción entre 1999 y 2000 de 11 puntos porcentuales, seguido de otra de 8 puntos el año 2001, lo cual puede reflejar una caída asociada a la mayor experiencia de aplicación con el programa al cabo del tercer año. Se puede apreciar también, positivamente, que el año 2000 y el año 2001 los indicadores mejoran respecto del año anterior no sólo porque disminuye la deserción sino porque esta variación se traduce en una mejor tasa de aprobación.

El otro aspecto claro del cuadro II.1 es que las tasas de reprobación son superiores en Media respecto de la nivelación de Básica. Para 2001 la tasa de reprobación ascendió a 24%, tres veces la de Básica (mientras que la tasa de deserción es 3

puntos superiores a la de nivelación Básica). No se pueden, sin embargo, detectar tendencias con un solo año de información para el componente nivelación media.

La muestra aleatoria de beneficiarios, por otra parte, confirma las cifras anteriores. La información proporcionada por el Cuadro II.2. muestra que cuando se considera el total de 750 beneficiarios del Programa encuestados para esta evaluación³⁴, se tiene que un 11,1% desertó (no completó el programa o bien lo completó pero no rindió el examen); un 11,5% reprobó y un 77,5% lo aprobó. Sin embargo, separando por componente, la tasa de aprobación de la nivelación básica fue 86% versus 70% en la nivelación media; la tasa de reprobación fue de 7% en la básica en comparación con 16% en la media; finalmente, la deserción fue de 8% en el componente nivelación básica y 14% en el componente nivelación media.

Cuadro N°II.2
Tasa de Aprobación, Repetición y Deserción según reporte de beneficiarios

| | Total beneficiarios | Aprobados | Reprobados | Desertores | Tasa de aprobación | Tasa de reprobación | Tasa de deserción |
|---------------------|----------------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Básica 2000 | 161 | 142 | 8 | 11 | 88.2% | 5.0% | 6.8% |
| Básica 2001 | 116 | 106 | 4 | 6 | 91.4% | 3.4% | 5.2% |
| Básica 2002 | 83 | 61 | 12 | 10 | 73.5% | 14.5% | 12.0% |
| Total Básica | 360 | 309 | 24 | 27 | 85.8% | 6.7% | 7.5% |
| Media 2001 | 153 | 116 | 7 | 30 | 75.8% | 4.6% | 19.6% |
| Media 2002 | 237 | 156 | 55 | 26 | 65.8% | 23.2% | 11.0% |
| Total Media | 390 | 272 | 62 | 56 | 69.7% | 15.9% | 14.4% |
| TOTAL | 750 | 581 | 86 | 83 | 77.5% | 11.5% | 11.1% |

Fuente: elaboración Propia en base a encuesta a beneficiarios del PNCL

La significativa mayor deserción y reprobación en la Educación Media, además de ser atribuible a la dificultad en contenidos, puede también asociarse a su mayor extensión en el tiempo. Cuando esto último se junta con el término de los cursos en el período en que varios beneficiarios tiene la oportunidad de realizar trabajos de temporada, se produce deserción, tal como se reporta en las entrevistas realizadas a las instituciones ejecutoras³⁵. En efecto, especialmente las instituciones ejecutoras privadas señalaron que no era conveniente realizar el proceso de postulación entre Junio y Agosto de cada año, puesto que produce una extensión del programa más allá de Noviembre y Diciembre. Algunos ejecutores privados culparon en las entrevistas a la planificación centralizada en Santiago. Este tema también emerge de

³⁴ 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. Véase el Anexo N°5 para los detalles técnicos de la Encuesta.

³⁵ Se entrevistó a 26 instituciones ejecutoras del PNCL, 15 municipios y 11 instituciones privadas. Las entrevistas fueron realizadas en los meses de Julio y Agosto de 2003. Véase el Anexo N°7 para un informe detallado de las entrevistas en cuestión.

las entrevistas a los encargados del Programa en FOSIS regionales³⁶, especialmente en aquellas zonas entrevistadas donde el trabajo agrícola de temporada es más relevante (regiones V y VII).

Las tasas de aprobación registradas son significativamente superiores a las exhibidas por la modalidad tradicional de Educación de Adultos que es del orden de 64%³⁷. Por otra parte, el Programa de Educación Básica para Trabajadores registró para el período Diciembre 1996-Diciembre 2000 una tasa de aprobación de 75,7%, evidenciando cifras comparables con las obtenidas para el PNCL con los datos disponibles³⁸. Estas cifras deben reforzar el diagnóstico que tiene hoy el Gobierno a favor de las modalidades flexibles de programas de nivelación (aspecto que ha sido consolidado en el programa Chile Califica) por cuanto exhiben mejores resultados que la modalidad tradicional.

Considerando la información proporcionada por las instituciones ejecutoras encuestadas telefónicamente³⁹, es posible obtener estimaciones de las tasas de aprobación, reprobación y deserción sumando directamente los beneficiarios reportados en cada categoría. Aún cuando debe advertirse que por la naturaleza autoaplicada de esta sección se aprecia una tendencia a subreportar la deserción⁴⁰, el cuadro II.3 exhibe los resultados que muestran una importante similitud con el anterior en tasas de aprobación: 86% para Nivelación Básica y 70% para Nivelación Media⁴¹.

³⁶ Se realizaron 8 entrevistas a profesionales encargados del PNCL en FOSIS en las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana (en la VI Región se entrevistó a dos personas). Las entrevistas fueron realizadas en los meses de Julio y Agosto de 2003. Véase el Anexo N°7 para un informe detallado de las entrevistas en cuestión.

³⁷ Información extraída de Ministerio de Educación (2002), página 31.

³⁸ Fuente: Ministerio de Educación (2002).

³⁹ 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. Véase el Anexo N°3 para más detalles de los aspectos técnicos de esta encuesta.

⁴⁰ El cuestionario de la encuesta telefónica recogió el número de beneficiarios, aprobados y reprobados, quedando los desertores como los no mencionados. Esto puede haber llevado a un error de clasificación donde muchos reprobados son, en realidad, desertores.

⁴¹ Debe notarse que el cuadro II.3. refiere un número total de beneficiarios informado por las instituciones ejecutoras encuestadas telefónicamente. Comparando las cifras totales con las reportadas en el cuadro I.11 se puede apreciar que representan algo menos del 50% del total de beneficiarios en el período 1999-2002.

Cuadro II.3
Tasa de Aprobación, Repetición y Deserción según reporte de Ejecutores
Fuente: Encuesta a 124 instituciones ejecutoras del PNCL (Período 1999-2002)

| | Total beneficiarios | Aprobados | Reprobados | Desertores | Tasa de aprobación | Tasa de reprobación | Tasa de deserción |
|---------------------|----------------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Básica 1999 | 2.861 | 2.451 | 390 | 20 | 85.7% | 13.6% | 0.7% |
| Básica 2000 | 3.814 | 3.423 | 271 | 120 | 89.7% | 7.1% | 3.1% |
| Básica 2001 | 3.534 | 3.120 | 196 | 218 | 88.3% | 5.5% | 6.2% |
| Básica 2002 | 1.634 | 1.203 | 272 | 159 | 73.6% | 16.6% | 9.7% |
| Total Básica | 11.843 | 10.197 | 1.129 | 517 | 86.1% | 9.5% | 4.4% |
| Media 2001 | 1.401 | 1.080 | 176 | 145 | 77.1% | 12.6% | 10.3% |
| Media 2002 | 2.307 | 1.515 | 634 | 158 | 65.7% | 27.5% | 6.8% |
| Total Media | 3.708 | 2.595 | 810 | 303 | 70.0% | 21.8% | 8.2% |

Fuente: elaboración Propia en base a encuesta telefónica a ejecutores del PNCL

En consecuencia, aún cuando los datos oficiales sobre aprobados, reprobados y desertores no están disponibles para todo el período bajo análisis, la información complementaria recogida para fines de esta evaluación por medio de las encuestas a beneficiarios e instituciones ejecutoras⁴², permite señalar que las tasas de aprobación registradas son relativamente altas en comparación con la modalidad tradicional de educación de adultos. Por otra parte, el Programa, correctamente a nuestro juicio, no considera pago a la institución ejecutora por aquellos beneficiarios que no rinden la examinación. De allí que esta institución tenga todos los incentivos para hacer su mejor esfuerzo a fin de que los beneficiarios concluyan el Programa. Como contrapartida debe mencionarse que se trata de una población con dificultades para concluir una labor de esta naturaleza (se trata, de hecho, de desertores del sistema educacional); no obstante, el Programa los aborda con una metodología flexible y que se puede adaptar a las posibilidades de este segmento poblacional.

Utilizando la información proveniente de la encuesta a beneficiarios del PNCL desarrollada en el transcurso de esta evaluación, se tiene que del total de beneficiarios que completó sus estudios, un 98% señaló haber rendido el examen de certificación de estudios.

⁴² Debe destacarse la representatividad de las encuestas a instituciones ejecutoras. El levantamiento de encuestas (124) sumado al de entrevistas (22) permitió obtener información de un 77% del universo de estos organismos.

Cuadro N° II.4
¿Rindió el examen de certificación de estudios al final del programa?

| | Beneficiarios | |
|-----------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Si | 98.2% | 97.9% |
| No | 1.8% | 2.1% |

Fuente: elaboración en base a encuesta a beneficiarios del PNCL

Preguntados sobre si este examen de certificación final tuvo relación con los contenidos del curso (si es que se considera la escala en que 1 corresponde a ninguna relación y 7 a muy relacionado), un 84% de los beneficiarios de la nivelación básica calificó este aspecto con nota 5 o superior, mientras que en el caso de la nivelación media dicha proporción ascendió a 73% (ver cuadro II.5):

Cuadro N° II.5
¿El examen de certificación final tuvo relación con los contenidos del curso?
Nota asignada:

| Nota | Beneficiarios | |
|----------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| 1 | 5.5% | 7.3% |
| 2 | 0.9% | 2.8% |
| 3 | 2.1% | 4.9% |
| 4 | 6.7% | 12.5% |
| 5 | 22.6% | 20.2% |
| 6 | 26.9% | 25.1% |
| 7 | 34.9% | 27.2% |

Fuente: elaboración en base a encuesta a beneficiarios del PNCL

Debe notarse el contraste de las cifras anteriores, en las que los beneficiarios indican una alta relación entre el contenido del examen y el de los contenidos de los cursos, con la evaluación menos positiva que hacen los ejecutores en las entrevistas semi-estructuradas (ver anexo 7). Esta discrepancia, a nuestro juicio, debe ser interpretada como evidencia de que los exámenes tienen un nivel de dificultad adecuado y que los ejecutores, al ser pagados por examinado aprobado, quisieran que el nivel de dificultad del examen fuera inferior. Esta discordancia refuerza la

importancia de que la institución ejecutora y la que elabora el examen sean diferentes, validando un aspecto organizativo del PNCL.

Por otra parte, de los que aprobaron el examen, un 84% de los beneficiarios de nivelación básica y un 66% de los beneficiarios de nivelación media reportaron haber recibido un certificado o diploma por esta nivelación, tal como se indica en el cuadro II.6. En ambos casos el no haber recibido el certificado se atribuye mayoritariamente a que éste se encontraría en trámite o viene en camino, aún cuando debe considerarse que un 20% indicó no saber por qué aún no recibía su certificado de nivelación (ver cuadro II.7).

Cuadro N° II.6
¿Recibió un certificado o diploma por esta nivelación de estudios?

| | Beneficiarios | |
|-----------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Si | 87.4% | 68.0% |
| No | 12.6% | 32.0% |

Fuente: elaboración en base a encuesta a beneficiarios del PNCL

Cuadro N° II.7
¿Por qué no recibió certificado o diploma?

| | Beneficiarios | | | | Total | |
|---|------------------------|---------------|-----------------------|---------------|------------|---------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | | Sin Ed.Media Completa | | | |
| Coordinador nunca se presentó | 2 | 4.9% | 3 | 3.0% | 5 | 3.5% |
| No lo ha retirado de la escuela | 3 | 7.3% | 6 | 6.0% | 9 | 6.4% |
| No lo sabe | 8 | 19.5% | 21 | 21.0% | 29 | 20.6% |
| Se entrega el certificado al comenzar 3º y 4º medio | 1 | 2.4% | 4 | 4.0% | 5 | 3.5% |
| Terminó recién y aún hay gente dando exámenes | 3 | 7.3% | 3 | 3.0% | 6 | 4.3% |
| Burocracia del sistema, despreocupación | 3 | 7.3% | 13 | 13.0% | 16 | 11.3% |
| Reprobó el curso o no se licenció | 4 | 9.8% | 4 | 4.0% | 8 | 5.7% |
| No ha llegado el certificado | 15 | 36.6% | 31 | 31.0% | 46 | 32.6% |
| Tramite faltante, aún no entregan los resultados | 2 | 4.9% | 15 | 15.0% | 17 | 12.1% |
| Total | 41 | 100.0% | 100 | 100.0% | 141 | 100.0% |

Fuente: elaboración en base a encuesta a beneficiarios del PNCL

En relación ahora con los organismos técnicos especializados (instituciones ejecutoras), el Cuadro I.7 presentó el número que dictó los cursos de nivelación por región y por año, separando Municipalidades de otros ejecutores. Se puede apreciar que de un total de 440 ejecutores involucrados en el período bajo análisis, un 73% fueron Municipalidades.

El cuadro II.8 siguiente, elaborado a partir de información estadística proporcionada por el Programa, muestra que un 60% de los ejecutores municipales ha participado en más de uno de los cuatro años de vigencia del PNCL y un 10% lo ha hecho cada año. Como se aprecia, un total de 260 instituciones distintas ha participado en el PNCL entre 1999 y 2002.

**Cuadro N°II.8
Municipalidades Ejecutoras PNCL 1999-2002**

| | | |
|---|------------|-------------|
| Municipalidades que participaron los 4 años | 14 | 9% |
| Municipalidades que participaron en 3 de los 4 años | 31 | 19% |
| Municipalidades que participaron en 2 de los 4 años | 53 | 33% |
| Municipalidades que participaron sólo en 1 año | 64 | 40% |
| Total de Municipalidades | 162 | 100% |

Otros Ejecutores PNCL 1999-2002

| | | |
|--|-----------|-------------|
| Ejecutores que participaron los 4 años | 0 | 0% |
| Ejecutores que participaron en 3 de los 4 años | 0 | 0% |
| Ejecutores que participaron en 2 de los 4 años | 20 | 20% |
| Ejecutores que participaron sólo en 1 año | 78 | 80% |
| Total de Otros Ejecutores | 98 | 100% |

Fuente: Elaborado a partir de datos entregados por FOSIS.

La encuesta a las instituciones ejecutoras permite obtener un perfil de quienes están llevando a cabo la Nivelación de Competencias Laborales. El resumen de las características de los encargados del Programa de Nivelación de Competencias Laborales se presenta en el cuadro II.9 separando ejecutores municipales y otros ejecutores (como ONG's, Centros de Capacitación, etc.).

Como puede observarse del cuadro mencionado el género de los encargados del Programa se distribuye de manera casi pareja, tanto para las municipalidades, para los otros ejecutores y el total de ejecutores, con diferencias entre un 6% y un 10%. Puede notarse que en los municipios es más común encontrar encargados hombres, situación que se revierte para los otros ejecutores; mientras que para el total de ejecutores en el 54% de los casos el encargado del Programa es un hombre.

Cuadro N°II.9
Características de los Encargados del Programa

| | Tipos de Ejecutores | | Total |
|----------------------------------|---------------------|------------------|--------|
| | Municipal | Otros Ejecutores | |
| Sexo | | | |
| Femenino | 43.48% | 53.13% | 45.97% |
| Masculino | 56.52% | 46.88% | 54.03% |
| Tramos de Edad | | | |
| Menor de 30 años | 12.0% | 6.3% | 10.5% |
| 30 a 34 años | 16.3% | 9.4% | 14.5% |
| 35 a 39 años | 6.5% | 25.0% | 11.3% |
| 40 a 44 años | 17.4% | 9.4% | 15.3% |
| 45 a 49 años | 19.6% | 25.0% | 21.0% |
| 50 a 54 años | 12.0% | 12.5% | 12.1% |
| 55 a 59 años | 9.8% | 9.4% | 9.7% |
| 60 años o más | 6.5% | 3.1% | 5.7% |
| Tramos de Educación | | | |
| Media Inc. | 2.4% | 0.0% | 1.7% |
| Media Com | 8.4% | 0.0% | 6.1% |
| Técnico.Sup.Inc. | 0.0% | 3.1% | 0.9% |
| Técnico.Sup.Com | 7.2% | 15.6% | 9.6% |
| Universitaria.Inc. | 4.8% | 3.1% | 4.4% |
| Universitaria.Post | 77.1% | 78.1% | 77.4% |
| Antigüedad en institución | | | |
| Menor de 2 años | 9.8% | 21.9% | 12.9% |
| 3 a 4 años | 14.1% | 3.1% | 11.3% |
| 5 a 6 años | 20.7% | 25.0% | 21.8% |
| 7 a 10 años | 20.7% | 15.6% | 19.4% |
| 11 a 20 años | 12.0% | 28.1% | 16.1% |
| 21 años o más | 22.8% | 6.3% | 18.6% |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL

En relación a la edad de los encuestados, es posible observar que para las municipalidades se encuentra concentrada en dos grandes grupos, ya que el 28% de los encargados tiene menos de 34 años y el 49% tiene entre 40 y 54 años de edad. Para el caso de los otros ejecutores, tenemos que el 25% tiene entre 35 y 39 años, mientras que el 38% tiene entre 45 y 54 años de edad. Sin embargo, para el total de encuestados el 85% es menor de 54 años, destacándose el tramo de edad entre 45 y 49 años que representa un 21% del total.

Una característica de gran relevancia para el Programa de Nivelación de Competencias es el nivel educacional de los encargados de las instituciones ejecutoras. Como se presenta en el cuadro II.9, todos los entrevistados tienen al

menos educación básica completa. Para los encargados en las ejecutoras municipales un 11% tiene educación media incompleta o sólo educación media completa, cosa que no ocurre en los otros ejecutores. En las otras instituciones ejecutoras el 94% de sus encargados tiene educación superior (técnica o universitaria) completa, mientras que los encargados con estas características son el 84% para las municipalidades. Se debe destacar que el 77% de los encargados a nivel general tiene educación universitaria a nivel de postgrado, lo que indica la alta especialización que tienen los encargados de dirigir un programa con las características del aquí analizado.

La última característica de los encargados del Programa indagada por la encuesta son los años de antigüedad en la empresa o institución, debido a que constituye un indicador de la experiencia en dirigir programas como el de Nivelación de Competencias. Se puede observar que la distribución de los años de antigüedad en la empresa puede parecer disímil, sin embargo el 65% de los encargados del PNCL en municipios, el 66% de los encargados en otras instituciones y el 65% del total tiene 10 años o menos en la empresa. No obstante, se podría decir que los encargados del PNCL en instituciones ejecutoras no municipales tienen menor experiencia en la empresa ya que un 22% de ellos tiene 2 años o menos en la institución.

En la encuesta a ejecutores también se indaga sobre la forma en que la institución se organiza para la ejecución del Programa. Para esto se trata de identificar cómo se generó la participación de los ejecutores en el PNCL, cómo ha sido elaborada la propuesta y se recoge la opinión de los entrevistados con respecto al proceso de postulación. Los resultados a estas preguntas se resumen en el Cuadro II.10.

Si bien no se cuenta con información sobre el número de proyectos de acuerdo a su forma de asignación, puede mencionarse que en los años 1999 a 2001 se utilizaron mecanismos de asignación directa a ejecutores, en un proceso regido por términos de referencia emanados de FOSIS Central. A partir de 2002 se realiza un proceso de licitación pública regido por bases generales y regionales. No obstante, FOSIS puede utilizar –y de hecho ha utilizado– para ese año y los siguientes los mecanismos de asignación directa o licitación privada cuando lo estime conveniente (véanse los antecedentes que se reportan más adelante en el cuadro II.10).

El 44% de las municipalidades declaró haberse incorporado al Programa a través de invitación directa del FOSIS, mientras que el 43% de los otros ejecutores comienza su participación por medio de licitación pública, lo que concuerda con los antecedentes del Programa y su evolución presentados en el capítulo anterior (en un comienzo, para los años 1999 y 2000, los ejecutores eran casi exclusivamente municipalidades que se contactaban directamente por FOSIS; luego, en el 2001, se abre la postulación de ejecutores a otras instituciones, por lo que existe un proceso de licitación).

Es interesante destacar que el 20% de los ejecutores municipales dice haber sido incorporado al programa a través de la municipalidad; esto ocurre porque varias municipalidades delegan la ejecución del Programa a Liceos municipales u otras

instituciones. En conclusión, el 40% del total de ejecutores participa o participó en el programa a través de invitación directa de FOSIS; un 28% participa o participó a través de licitación pública y un 17% lo hizo desde la municipalidad.

Cuadro N°II.10
Organización de los Ejecutores para el PNCL

| | Tipos de Ejecutores | | Total |
|---|---------------------|------------------|-------|
| | Municipalidades | Otros Ejecutores | |
| ¿Cómo se gestó la participación como ejecutora del PNCL? | | | |
| Invitación Directa del FOSIS | 43.8% | 27.5% | 39.9% |
| Licitación Pública | 23.4% | 42.5% | 28.0% |
| Desde la Municipalidad | 19.5% | 10.0% | 17.3% |
| Desde el Ministerio de Educació | 7.0% | 5.0% | 6.5% |
| Licitación Privada | 3.9% | 10.0% | 5.4% |
| Otros | 2.3% | 5.0% | 3.0% |
| ¿Cómo califica el proceso de postulación al Programa en rapidez? | | | |
| Rápido | 48.9% | 53.1% | 50.0% |
| Lento | 15.2% | 12.5% | 14.5% |
| Normal | 35.9% | 34.4% | 35.5% |
| ¿Cómo califica el proceso de postulación al Programa en complejidad? | | | |
| Muy complejo | 2.2% | 12.5% | 4.9% |
| Difícil | 15.4% | 21.9% | 17.1% |
| Normal | 64.8% | 59.4% | 63.4% |
| Fácil | 17.6% | 6.3% | 14.6% |
| ¿Quién elaboró la propuesta de postulación? | | | |
| Consultor externo | 1.1% | 3.1% | 1.6% |
| Personal de la instit | 93.5% | 96.9% | 94.4% |
| Otro | 5.4% | 0.0% | 4.0% |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

En relación a la forma en que fue elaborada la propuesta de postulación al Programa, la mayoría de las instituciones, sean municipales o no, elaboran la propuesta dentro de la misma institución, por personal de la misma. Esto se ve reflejado también en el total de ejecutores, ya que un 94% de estas instituciones elabora la propuesta por personal de la institución.

En cuanto al proceso de postulación, la mayoría de los ejecutores considera que es rápido, lo que se aprecia por parte de alrededor de 50% de los ejecutores. Además, es importante destacar que el 35%, en todas las categorías, dice que el proceso tiene una rapidez normal, lo cual implica que el 86% del total de ejecutores califique el proceso como rápido o normal. Cuando se les consultó sobre la complejidad del proceso de postulación, la mayoría de los ejecutores (un 65% para las municipalidades, un 59% para otros ejecutores y un 63% del total) considera que tiene una complejidad normal. Por otra parte, 17% de los ejecutores municipales y un 34% de los ejecutores privados lo considera difícil o muy complejo.

En relación al proceso de postulación al Programa, la evidencia de las entrevistas semi-estructuradas a instituciones ejecutoras (ver anexo 7) muestra que estas entidades (tanto las municipales como las no municipales) evalúan de manera muy positiva los mecanismos de licitación pública o privada que lleva a cabo FOSIS para la asignación de los ejecutores; en particular, se destaca la transparencia del proceso, especialmente la contratación de evaluadores externos. Asimismo, se destaca la rapidez y flexibilidad del proceso, así como la ayuda y colaboración prestada por FOSIS regional.

La estructura del programa relativa a la selección de las propuestas ha tenido la virtud de que, además de basarse en la evaluación externa generada desde la región, la selección final se realiza a través de un Jurado Regional formado por representantes de FOSIS regionales, SEREMI de Educación, entre otros. De esta manera, el PNCL ha entregado un papel significativo a la participación regional.

Se nos ha informado que esta práctica ha cambiado desde el presente año 2003 para el cual la evaluación de las propuestas se realizó por FOSIS central. Esta decisión tuvo relación con un ajuste presupuestario de FOSIS para el presente año.

Dentro de la evidencia recogida para este estudio se destaca la buena evaluación que tienen las instituciones ejecutoras por parte de los beneficiarios.

En efecto, una gran mayoría de los beneficiarios encuestados, en torno al 90% en ambos tipos de nivelación, señaló haber recibido apoyo del organismo ejecutor durante la capacitación (cuadro II.11). Este aspecto también fue destacado por los encargados regionales de FOSIS en las entrevistas (véanse más detalles en el Anexo N°7).

Cuadro N° II.11
Considera que recibió apoyo del
organismo ejecutor durante la capacitación

| | Beneficiarios | |
|-----------|---------------------------|--------------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Si | 93.9% | 89.2% |
| No | 6.1% | 10.8% |

Fuente: elaboración en base a encuesta a beneficiarios del PNCL.

En relación con las características de los cursos realizados por los ejecutores, el cuadro II.12 presenta información relevante proveniente de la encuesta telefónica a instituciones ejecutoras. Todas las cifras presentadas en este cuadro (cursos,

número de profesores y número de beneficiarios) se reportan como promedios por ejecutor para cada año y tipo de institución.

En dicho cuadro los datos han sido desagregados por año y por nivelación de básica o de media. En el caso de la nivelación de estudios básicos, 2 instituciones no pertenecientes a municipalidades mencionaron haber participado en los años 1999 y 2000, situación que puede deberse a algún convenio con los municipios respectivos. Sin embargo, no es un número que indique que la forma en que se ejecutó el Programa para esos años sea sustancialmente distinta a la descrita por FOSIS. Esto implica que el análisis en relación a los datos de la nivelación básica de ejecutores no municipales debe centrarse desde el 2001 en adelante.

En relación a los cursos de básica, se puede apreciar que el número de cursos promedio realizado por un ejecutor ha disminuido desde el año 1999 al año 2002. El Cuadro II.12 muestra que se ha decrecido de 3,8 cursos por institución en 1999 a 1,7-1,8 cursos en 2002 para los ejecutores municipales. En el caso de las instituciones no municipales, la disminución es de 4 a 2,7 entre 2001 y 2002⁴³. De lo anterior se puede apreciar que para los años 2001 y 2002, el número promedio de cursos ejecutados en básica fue mayor para los ejecutores no municipales que para los municipales. Esta situación (mayores cursos por institución en el caso de los ejecutores no municipales) se repite para el componente de nivelación media: mientras los ejecutores municipales reportaron tener entre 1,5 y 1,6 cursos promedio para los años 2001 y 2002, las instituciones no municipales indicaron haber realizado entre 2,2 y 3,1 cursos por institución.

El número promedio de profesores por institución ejecutora en nivelación básica ha ido disminuyendo al observar el total de ejecutores, de 6,7 en el año 1999 a 4,7 en el año 2002; por su parte los otros ejecutores también muestran una disminución si se mira el promedio de 7,7 profesores en 2001 en comparación con los 4,7 docentes por institución en el año 2002. En la nivelación de estudios medios, el promedio de profesores participantes ha aumentado para el total de ejecutores y para las municipalidades, mientras que para los otros ejecutores se ha mantenido casi inalterado.

⁴³ No se estima confiable mirar los datos para ejecutores privados en 1999 y 2000 pues reflejan promedios para unas pocas instituciones que prestaron servicios a instituciones municipales.

Cuadro N°II.12
Datos sobre la Ejecución de los Cursos del PNCL
(Indicadores promedio por institución ejecutora)

| Indicador expresado como promedio por institución ejecutora: | Tipos de Ejecutores | | |
|--|---------------------|------------------|-------|
| | Municipalidades | Otros Ejecutores | Total |
| Cursos de Nivelación Básica realizados en 1999 | 3.8 | 2.0 | 3.8 |
| Cursos de Nivelación Básica realizados en 2000 | 2.6 | 5.5 | 2.7 |
| Cursos de Nivelación Básica realizados en 2001 | 1.7 | 4.0 | 2.5 |
| Cursos de Nivelación Básica realizados en 2002 | 1.8 | 2.7 | 2.2 |
| Cursos de Nivelación Media realizados en 2001 | 1.5 | 2.2 | 1.6 |
| Cursos de Nivelación Media realizados en 2002 | 1.6 | 3.1 | 2.2 |
| Profesores de Nivelación de Estudios Básica 1999 | 6.8 | 3.0 | 6.7 |
| Profesores de Nivelación de Estudios Básica 2000 | 5.3 | 10.5 | 5.5 |
| Profesores de Nivelación de Estudios Básica 2001 | 3.9 | 7.7 | 5.1 |
| Profesores de Nivelación de Estudios Básica 2002 | 4.8 | 4.7 | 4.7 |
| Profesores de Nivelación de Estudios Media 2001 | 5.5 | 8.2 | 6.0 |
| Profesores de Nivelación de Estudios Media 2002 | 6.0 | 7.9 | 6.8 |
| Profesores de Formación Sociolaboral Básica 1999 | 2.5 | 1.0 | 2.4 |
| Profesores de Formación Sociolaboral Básica 2000 | 2.3 | 3.5 | 2.4 |
| Profesores de Formación Sociolaboral Básica 2001 | 1.7 | 2.8 | 2.0 |
| Profesores de Formación Sociolaboral Básica 2002 | 2.1 | 1.9 | 2.0 |
| Profesores de Formación Sociolaboral Media 2001 | 1.6 | 2.2 | 1.7 |
| Profesores de Formación Sociolaboral Media 2002 | 1.8 | 2.0 | 1.9 |
| Beneficiarios Nivelados Básica 1999 | 115.9 | 80.0 | 114.4 |
| Beneficiarios Nivelados Básica 2000 | 67.4 | 155.0 | 70.6 |
| Beneficiarios Nivelados Básica 2001 | 41.2 | 83.8 | 55.2 |
| Beneficiarios Nivelados Básica 2002 | 41.1 | 65.6 | 51.1 |
| Beneficiarios Nivelados Media 2001 | 38.0 | 56.7 | 41.4 |
| Beneficiarios Nivelados Media 2002 | 40.3 | 81.1 | 57.6 |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

Nota: Los datos de Nº de cursos, profesores y beneficiarios se presentan en promedios

En cuanto al número de profesores que participó en el subcomponente de formación sociolaboral en la nivelación de estudios básicos, para los ejecutores municipales se ha mantenido en un promedio cercano a 2. Sin embargo, para los otros ejecutores, ha disminuido levemente. En el caso de la nivelación de media, el número de profesores en la formación sociolaboral se ha mantenido constante para todos los ejecutores y para los dos grupos de ejecutores, en los años evaluados.

Tanto en el caso de los profesores del módulo de formación sociolaboral como en el caso de los docentes para la nivelación de estudios, los ejecutores no municipales muestran un mayor número de docentes por ejecutor para todos los años que los ejecutores municipales, lo que está en concordancia con el mayor número de cursos promedio que estos ejecutores reportan en el mismo cuadro II.12.

El número promedio de beneficiarios nivelados por institución ejecutora, en estudios básicos, ha ido disminuyendo desde 1999 a 2002, para el total de ejecutores. Es interesante observar que para el año 2000 disminuyó significativamente el número

promedio de beneficiarios nivelados para los ejecutores municipales, de 116 a 67⁴⁴, para luego bajar a 41 en 2002. La disminución anterior se aprecia entre 2001 y 2002 en el caso de los ejecutores privados pero el número de beneficiarios que éstos atendieron fue de en promedio 66 en el año 2002. Por otra parte, el promedio de beneficiarios por institución ejecutora nivelados en educación media ha aumentado significativamente desde el año 2001 al 2002, alza que ha estado exclusivamente focalizada en los ejecutores no municipales (para los que sube de 57 beneficiarios promedio a 81 por institución ejecutora entre 2001 y 2002).

Debido a que la formación sociolaboral es un elemento muy particular de la nivelación de estudios impartida por este Programa, se incluyó en la encuesta a ejecutores una pregunta sobre el oficio o profesión de los profesores que participaron en ella el año 2002. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro N°II.13
Porcentaje de Profesionales Participantes en la Formación Sociolaboral para el año 2002

| | Básica 2002 | | Media 2002 | |
|--|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Municipalidades | Otros ejecutores | Municipalidades | Otros ejecutores |
| Gerentes de empresas | 0.0% | 0.0% | 2.3% | 0.0% |
| Cartógrafos y agrimensores | 0.0% | 0.0% | 2.3% | 0.0% |
| Arquitectos, ingenieros y afines | 2.4% | 0.0% | 9.3% | 0.0% |
| Agrónomos y afines | 2.4% | 3.8% | 0.0% | 0.0% |
| Profesores de la enseñanza secundaria | 2.4% | 7.7% | 39.5% | 16.7% |
| Maestros de nivel superior de la enseñanza primaria | 9.5% | 30.8% | 2.3% | 13.9% |
| Maestros e instructores de nivel superior de la enseñanza especial | 0.0% | 3.8% | 0.0% | 0.0% |
| Otros profesionales de la enseñanza | 23.8% | 11.5% | 9.3% | 5.6% |
| Contadores | 4.8% | 0.0% | 2.3% | 2.8% |
| Abogados | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 5.6% |
| Economistas | 0.0% | 0.0% | 2.3% | 0.0% |
| Sociólogos, antropólogos y afines | 2.4% | 0.0% | 2.3% | 0.0% |
| Psicólogos | 2.4% | 7.7% | 11.6% | 11.1% |
| Profesionales del trabajo social | 19.0% | 30.8% | 16.3% | 41.7% |
| Sacerdotes de distintas religiones | 0.0% | 3.8% | 0.0% | 2.8% |
| Agentes de las administraciones públicas de aduanas, impuestos | 2.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Artesanos | 26.2% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Oficios no bien especificados | 2.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

Las profesiones más comunes en los profesores participantes en la formación sociolaboral de nivelación de estudios básicos no difieren significativamente entre grupos de ejecutores. Para los ejecutores municipales el 69% de los profesores son profesionales de la enseñanza, profesionales del trabajo social y artesanos; mientras que para los ejecutores no municipales el 73% de los profesores son maestros de nivel superior de la enseñanza primaria, otros profesionales de la enseñanza y profesionales del trabajo social. Puede verse que hay gran similitud entre los profesionales que trabajan para los dos tipos de ejecutores de nivelación de estudios básicos.

⁴⁴ Nuevamente se advierte que aunque para otros ejecutores se muestra una disminución para 1999-2000, dichos datos no son comparables pues representan a un escaso número de instituciones ejecutoras privadas que se desempeñaron por encargo de otras instituciones municipales.

En la nivelación de estudios medios, las profesiones más comunes para ambos grupos de ejecutores son profesionales del trabajo social y psicólogos (27% para municipalidades y 53% para ejecutores no municipales), esta última profesión tiene una menor relevancia en la nivelación de estudios básicos. En cuanto a los ejecutores municipales el 40% de los profesores de formación sociolaboral son profesores de enseñanza secundaria, y para los ejecutores no municipales el 31% de sus profesores son profesores de enseñanza secundaria o maestros de la enseñanza primaria.

Es muy importante observar que la mayor parte de los profesores de formación sociolaboral son profesores de la enseñanza primaria o secundaria y que las otras profesiones más comunes son profesionales del trabajo social y psicólogos en el caso de la nivelación de educación media. Esta información nos entrega el tipo de profesionales que trabajan con los beneficiarios y nos indica el grado de profesionalización del módulo de formación sociolaboral.

Las entrevistas semi-estructuradas, adicionalmente, (ver el detalle de los informes en el Anexo N°7) indican que el módulo de formación sociolaboral fue enfocado por los ejecutores hacia los temas de desarrollo personal, comunicación, legislación laboral y elaboración de currículum. En el área de desarrollo personal se trabajó fundamentalmente con la autoestima de los beneficiarios. Por otra parte, alrededor del 50% de los ejecutores, municipales y privados, declaró haber desarrollado habilidades destinadas al trabajo independiente o a favorecer nuevos emprendimientos.

Asimismo, las entrevistas entregan evidencia de que para la formulación de sus propuestas referidas al subcomponente de formación sociolaboral, la estructura de licitación deja espacio a los ejecutores para proponer de manera diversa en función de las condiciones de los beneficiarios, lo cual representa una conveniente flexibilidad. Esta tarea es abordada por las instituciones ejecutoras con la participación de profesionales fuera del ámbito docente, tal como ya se indicó.

Otros aspectos de la gestión del Programa

De las entrevistas cualitativas a instituciones ejecutoras, municipales y privadas, se indica que debe mejorarse la situación relacionada con la demora que actualmente existe para la acreditación del nivel de estudios de los beneficiarios anterior al programa. Se indica que esto es responsabilidad del Ministerio de Educación.

También, en las entrevistas y encuestas realizadas, se puede evidenciar que hay roces con las entidades examinadoras del Programa. Los ejecutores se quejan que los examinadores intimidan a los alumnos sin considerar que son adultos y que la experiencia de examinación tiene un contexto diferente. Si bien, tal como se mencionara anteriormente, esto puede constituir un indicador de que la evaluación es positivamente exigente, también podría requerir una mayor atención del

Ministerio de Educación con el objeto de entregar una mayor capacitación de los examinadores.

De manera general, a partir de las entrevistas semi-estructuradas, se percibe que la relación entre FOSIS regional y las SEREMI de Educación difiere entre regiones⁴⁵. Mientras que en algunas es cercana y de colaboración (VIII región) en otras simplemente no hay mayor relación que la requerida para la coordinación de la toma de los exámenes finales. Sin embargo, sabemos que hay una coordinación en la focalización y examinación a nivel de FOSIS central y el Ministerio de Educación⁴⁶. Esto tal vez sugiere que no hay una forma clara en la que estas instituciones interactúan, especialmente a nivel regional.

En relación a la estructura interna de FOSIS para la ejecución y gestión del Programa es posible observar a nivel Central una encargada del Programa, mientras que en regiones no existen encargados especiales del PNCL. Los funcionarios de FOSIS deben supervisar todos los programas que realizan al mismo tiempo, por lo que no existen ni supervisores especializados ni alguien completamente encargado del PNCL. Esto puede deberse a razones presupuestarias o de simple organización; sin embargo, ignora las particularidades que tiene este programa en relación a otros ejecutados por FOSIS y obstaculiza una mejor coordinación con ejecutores, SEREMI de Educación y examinadores.

Por otra parte, la supervisión del proyecto y del ejecutor está en manos de un Agente de Desarrollo Local (ADL) que FOSIS contrata en cada región. La supervisión de los ejecutores se centra en el cumplimiento de los aspectos administrativos del proyecto. Sin embargo, como emerge de las entrevistas y encuestas a instituciones ejecutoras, no existe una supervisión pedagógica efectiva que permita verificar el proceso educativo. La razón fundamental estriba en que no está involucrado el Ministerio de Educación y las Secretarías Regionales Ministeriales en este proceso de supervisión.

Por otra parte, hay opiniones diversas encontradas en las entrevistas realizadas, ya que al parecer hay una gran diferencia entre los grados de compromiso y apoyo de los ADL con los ejecutores dependiendo del encargado de supervisar. Aquí nuevamente surge el problema de que tal vez los ADL no estén correctamente capacitados para realizar la labor de supervisión en un programa de educación de adultos.

⁴⁵ Se realizaron 6 entrevistas a los encargados de Educación de Adultos en las Secretarías Regionales Ministeriales de las regiones IV, V, VI, VII, VIII y IX. Las entrevistas fueron realizadas en los meses de Julio y Agosto de 2003. Véase el Anexo N°7 para un informe detallado de las entrevistas en cuestión.

⁴⁶ Información entregada a través de conversaciones personales con la encargada del Programa a nivel nacional.

Las funciones de seguimiento y evaluación requieren contar, al menos, con buenos registros de beneficiarios. Al entrevistar a las entidades ejecutoras y a los encargados de FOSIS regionales, fue posible constatar que los ejecutores mantienen la información de los beneficiarios archivada y que, en general, los encargados del PNCL de FOSIS regionales dicen tener toda la información en archivos. Incluso se menciona que pronto se realizará una base de beneficiarios nacional.

No obstante, lo anterior se contrapone con la realidad que enfrentamos al solicitar la información de los beneficiarios a FOSIS para el período 1999-2002, ya que la mayor cantidad de información nos llegó en papel y los archivos electrónicos eran las mismas fichas que los ejecutores debían llenar, no constituyendo una base de datos. Por otra parte en las bases del Programa se incluye una ficha que el ejecutor debe completar sobre cada beneficiario, y que constituye una manera de controlar si pertenece a la población objetivo o potencial. Esta ficha contiene información sobre el número de integrantes de la familia, ingresos, situación ocupacional, si es jefe de hogar y trabajos anteriores. Contar con esta información digitada y validada sería de gran relevancia para la verificación de la focalización correcta del Programa así como para la conformación de una mejor base de datos de beneficiarios que permita realizar futuros seguimientos de éstos para mediciones de impacto.

II.1.1.2. Cobertura del Programa

El análisis de los beneficiarios efectivos del programa en relación con la población potencial total es posible de realizar comparando la información de los cuadros I.10, I.11 y I.14. Con estos antecedentes se obtiene la estimación de la cobertura del PNCL desde 1999 a 2002 en relación al stock de población potencial, lo que se incluye en el Cuadro II.14.

En primer lugar, se debe destacar que sumando los beneficiarios efectivos del programa que recibieron nivelación de educación básica entre 1999 y 2002, se concluye que éstos representaron el 3,6% de la población potencial; similar análisis muestra que se cubrió sólo el 1,5% del potencial en la línea de nivelación de educación media. En resumen, la cobertura del programa ha ascendido sólo al 2,7% de la población beneficiaria potencial.

En segundo lugar, la muestra de beneficiarios encuestada, muestra una mayor cobertura para las mujeres (4,7% en Básica y 1,9% en Media) respecto de los hombres (quienes exhiben 2,5% en Básica y 1,1% en Media). Esto, por cuanto la proporción de mujeres es mayor a nivel de beneficiarios, si bien en la población potencial la proporción de hombres y mujeres es relativamente pareja (algo superior en las mujeres), entre los beneficiarios las mujeres representan algo más de dos tercios del total.

Similar comparación indica que la cobertura ha sido mayor que el promedio 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%) y, por otra parte, ha sido significativamente baja en la población mayor de 50 años (la cobertura en nivelación básica está entre 0,4% y 0,7% mientras que en nivelación media la cobertura es del orden de 0.7%). Por otra parte, la cobertura ha sido mayor en zonas urbanas (3,9%) que en rurales (3%) en el caso del componente de nivelación básica mientras que lo opuesto ha ocurrido con la nivelación media (en este caso la cobertura urbana es de 1,3% mientras que la rural es 3,3%).

Cuadro N°II.14
Cobertura estimada de beneficiarios del programa
Beneficiarios Efectivos / Población Potencial

| | Nivelación Básica | Nivelación Media | | Nivelación Básica | Nivelación Media |
|-------------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------|----------------------|---------------------|
| Total | 3.6% | 1.5% | Rama: | | |
| Sexo: | | | -Agricultura | 1.9% | 0.7% |
| -Hombre | 2.5% | 1.1% | -Minería | 0.0% | 0.4% |
| -Mujer | 4.7% | 1.9% | -Industria | 2.1% | 0.6% |
| Edad: | | | -El.gas y agua | 3.6% | 0.7% |
| -15-19 años | 0.4% | 0.5% | -Construcción | 2.3% | 0.8% |
| -20-24 años | 5.3% | 1.9% | -Comercio | 3.4% | 1.1% |
| -25-29 años | 6.2% | 1.8% | -Tporte. y Comunic. | 0.9% | 0.6% |
| -30-39 años | 2.6% | 0.7% | -Serv.Financieros | 2.4% | 1.1% |
| -40-49 años | 2.1% | 0.9% | -Serv.Com. y Sociales | 17.2% | 6.0% |
| -50-59 años | 0.7% | 0.6% | Categoría Ocupacional: | | |
| -60 y + años | 0.4% | 0.8% | -Empleador | 29.2% | 13.7% |
| Zona: | | | -Cuenta Propia | 4.7% | 3.7% |
| -Urbana | 3.9% | 1.3% | -Asalariados | 4.3% | 1.5% |
| -Rural | 3.0% | 3.3% | -Servicio Doméstico | 10.7% | 2.0% |
| Jefe de Hogar: | | | -Familiar no Remunerado | 1.7% | 0.9% |
| -Jefe | 3.1% | 1.2% | Tamaño Empresa: | | |
| -No Jefe | 4.0% | 1.7% | - Menos de 10 pers. | 2.3% | 0.9% |
| Región: | | | - 10 a 49 personas | 3.6% | 1.6% |
| IV | 6.4% | 3.2% | - 50 a 199 personas | 6.2% | 1.5% |
| V | 5.9% | 1.7% | - 200 y más personas | 10.2% | 2.5% |
| VI | 3.3% | 1.7% | Contrato de Trabajo: | | |
| VII | 4.6% | 4.6% | -Con contrato | 6.4% | 2.0% |
| VIII | 2.4% | 1.0% | -Sin contrato | 3.8% | 1.6% |
| IX | 3.8% | 1.6% | | | |
| RM | 3.2% | 0.9% | | | |
| Sit.Ocupacional: | | | | | |
| -Ocupado | 5.1% | 1.9% | | | |
| -Desocupado | 4.6% | 1.5% | | | |
| -Inactivo | 2.4% | 1.3% | | | |

Fuente: Para la estimación se utiliza la distribución de beneficiarios proveniente de los resultados de la Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile). La población potencial proviene de la Encuesta CASEN 1998 elaborada en los Cuadros I.10 y I.11.

Asimismo, la cobertura ha sido inferior entre los jefes de hogar (3,1% en básica y 1,2% en media) respecto de los no jefes (quienes exhiben una cobertura de 4% en nivelación básica y 1,7% de la población potencial en nivelación media). Al mismo tiempo, ha sido superior en la población desocupada respecto de la ocupada e inactiva. En efecto, mientras que en la nivelación básica los beneficiarios ocupados representaron un 5,1% de la población potencial ocupada, la cobertura fue de 4,6% entre los desocupados y de 2,4% en los inactivos. Asimismo, la cobertura para nivelación media fue de 1,9%, 1,5% y 1,3% para ocupados, desocupados e inactivos, respectivamente.

El análisis regional del Cuadro II.14 limitó el análisis de la población potencial a las regiones encuestadas, destacándose una menor cobertura en la región metropolitana respecto del resto del país. Mientras que la cobertura en la Región Metropolitana es algo menor al promedio total (3,2%) para nivelación básica, ésta es significativamente inferior al promedio (0,9% versus 1,5%) para la nivelación media. Esto denota que la distribución de cupos, aspecto determinado centralmente en el Programa, ha tendido a privilegiar las regiones distintas a la Metropolitana (especialmente destacan las regiones IV, V y VII en nivelación básica y IV y VII en nivelación media).

En materia de ocupación el hecho que más destaca es la significativa cobertura que exhiben los ocupados del sector servicios, la que cuadruplica la cobertura promedio (exhibe una cobertura de 17,2% en nivelación básica y de 6% en nivelación media). En el caso de las categorías ocupacionales, el programa parece estar cubriendo más fuertemente empleadores que el promedio de la población potencial, aún cuando el número de observaciones en esta categoría es bajo como para concluir algo definitivo. Sí se tiene mayor cobertura de mujeres en trabajo de servicio doméstico en el caso de la nivelación básica (11%), mientras que a nivel media las tasas son superiores en trabajadores por cuenta propia.

II.1.1.3. Cobertura planificada

La cobertura planificada se obtiene comparando los beneficiarios efectivos con la población objetivo del Programa. Como esta última población se definió análogamente a la población potencial, el análisis de esta sección es equivalente al de la sección anterior.

II.1.1.4. Grado de Focalización del Programa

Por otra parte, cuando se considera el ingreso del hogar declarado por los beneficiarios, y se expresa en términos per cápita, se tiene que aproximadamente un 75% de éstos puede ser considerado pobre de acuerdo a los estándares utilizados en la medición de pobreza de la encuesta CASEN. Sin embargo, este dato no entrega información sobre el grado de focalización del programa puesto que dicha cifra constituye el ingreso per cápita post-programa⁴⁷.

La encuesta telefónica a instituciones ejecutoras indagó sobre las formas de difusión del Programa y los criterios de selección utilizados por éstas. Los resultados se presentan en el cuadro II.15.

Cuadro N°II.15
Selección de Beneficiarios por parte de los Ejecutores

| | Tipos de Ejecutores | | Total |
|--|---------------------|------------------|-------|
| | Municipalidades | Otros Ejecutores | |
| ¿Cómo se informó a los potenciales postulantes del Programa? | | | |
| Afiches | 17.9% | 16.1% | 17.5% |
| Oficina Municipal de Información Laboral | 15.1% | 13.8% | 14.8% |
| Radios | 14.3% | 9.2% | 13.0% |
| Municipalidad | 11.6% | 16.1% | 12.7% |
| Volantes | 8.0% | 11.5% | 8.9% |
| Org. Sociales, Juntas de Vecinos | 5.6% | 9.2% | 6.5% |
| Diarios | 5.2% | 6.9% | 5.6% |
| Colegios o Escuelas | 7.2% | 1.1% | 5.6% |
| Charlas Promocionales de FOSIS | 4.0% | 5.7% | 4.4% |
| Visitas puerta a puerta | 3.2% | 3.4% | 3.3% |
| Otros Medios de Comunicación | 1.6% | 3.4% | 2.1% |
| Televisión | 2.0% | 1.1% | 1.8% |
| Otros | 4.4% | 2.3% | 3.8% |
| ¿Cómo se seleccionó a los beneficiarios entre los postulantes al Programa? | | | |
| Precaria situación ocupacional: cesantes o trabajador temporal. | 13.4% | 12.5% | 13.2% |
| Escolaridad incompleta: 6º u 8º básico, desertores del sistema educacional. | 12.0% | 14.6% | 12.6% |
| Tramo de edad: 17-22, 18-40, 18-45, 18-50, 18-59, 19-24, 20-45, 24-59. | 11.6% | 11.5% | 11.6% |
| Ser de escasos recursos. | 6.9% | 5.2% | 6.5% |
| Ubicación geográfica: dentro de la comuna o región, acceso al lugar, zonas rurales | 5.8% | 6.3% | 5.9% |
| Inscritos en la Oficina de Información Laboral. | 5.1% | 6.3% | 5.4% |
| Trabajar y ser jefe/a de hogar. | 5.8% | 4.2% | 5.4% |
| Interés de participar y estudiar | 4.7% | 3.1% | 4.3% |
| Participar en organizaciones sociales: junta de vecinos, club deportivo, centro de r | 3.3% | 5.2% | 3.8% |
| Aplicación de instrumentos de medición: encuesta, entrevista personal, visita dom | 2.5% | 4.2% | 3.0% |
| A través de las bases del Programa FOSIS. | 1.8% | 5.2% | 2.7% |
| Presentar certificado del curso anterior. | 0.7% | 3.1% | 1.3% |
| A través de la Ficha CAS. | 1.4% | 1.0% | 1.3% |
| Participar como líderes comunitarios. | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Presentación de un pre-proyecto. | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Beneficiarios de programas sociales: Puente, de la Mujer u otros complementarios. | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Sexo: mujer y dueña de casa. | 0.7% | 1.0% | 0.8% |
| Trabajadores con contrato o certificado de trabajo. | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Diagnóstico psico-social y/o exámen psicológico. | 0.4% | 1.0% | 0.5% |
| Disponibilidad de horario. | 0.4% | 1.0% | 0.5% |
| Ser discapacitado. | 0.4% | 0.0% | 0.3% |
| Sin datos. | 18.8% | 14.6% | 17.7% |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

⁴⁷ La Encuesta a beneficiarios sólo reconstruyó los niveles de remuneraciones anteriores al programa pero no el ingreso total de la familia.

Se puede apreciar que los medios de difusión más utilizados por los ejecutores de municipalidades, en orden de importancia, son los afiches publicitarios (18% del total), contacto a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (15% del total), las radios (14% del total) y la municipalidad (12% del total). En el caso de las otras instituciones ejecutoras los dos medios de difusión más utilizados son los afiches e información a través de las municipalidades (ambas con un 16% de las menciones), luego indican a las Oficinas Municipales de Información Laboral (14%) y posteriormente mencionan el uso de volantes (12%).

Lo anterior denota ya que, aún para los ejecutores no municipales, las municipalidades constituyen el canal privilegiado para difundir el programa y, por ello, para reclutar beneficiarios.

Los beneficiarios, en la encuesta especial levantada durante esta evaluación, también fueron consultados por la forma en que obtuvieron información del programa. Como se aprecia del cuadro II.16 el 43% de los beneficiarios obtuvo información sobre el programa a través de amigos, vecinos o familiares, lo que implica que la mayor fuente de información de los beneficiarios finales es la transmisión persona a persona. La segunda y tercera fuente de información del programa es a través de municipalidades y colegio o profesores respectivamente.

Cuadro N° II.16
¿Cómo obtuvo información del Programa?

| | Beneficiarios | | | | Total | |
|--|-------------------------|---------------|------------------------|---------------|------------|---------------|
| | Sin Ed. Básica Completa | | Sin Ed. Media Completa | | | |
| Municipalidad, Casa de Cultura, Prodemu | 93 | 25.8% | 126 | 32.3% | 219 | 29.2% |
| Amigos, Vecinos, Familiares | 154 | 42.8% | 169 | 43.3% | 323 | 43.1% |
| Colegio o Profesores | 82 | 22.8% | 48 | 12.3% | 130 | 17.3% |
| Afiches pegados en la calle | 8 | 2.2% | 13 | 3.3% | 21 | 2.8% |
| Radio, Televisión (medios de comunicación) | 22 | 6.1% | 31 | 7.9% | 53 | 7.1% |
| Servicio Militar | 0 | 0.0% | 1 | 0.3% | 1 | 0.1% |
| Trabajo | 0 | 0.0% | 1 | 0.3% | 1 | 0.1% |
| Otro | 1 | 0.3% | 1 | 0.3% | 2 | 0.3% |
| Total | 360 | 100.0% | 390 | 100.0% | 750 | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

En relación a los criterios de selección que han utilizado los ejecutores es interesante observar en el cuadro II.15 que, a pesar de representar un porcentaje muy bajo de las alternativas mencionadas, se encuentran características que nunca han sido explicitadas por FOSIS en las bases. Estas surgen porque la pregunta fue abierta, es decir, no se incluyeron alternativas para no guiar al entrevistado en su respuesta. Sin embargo, es muy importante descubrir que los tres criterios de selección más mencionados, para todos los ejecutores, así como para las municipalidades y los otros ejecutores son: tener una precaria situación laboral (13% del total); tener escolaridad incompleta: 6º u 8º, o desertores del sistema educacional (13% del total); y pertenecer a un cierto tramo etario (12%). Estas tres menciones

representan alrededor de un 37% de las respuestas del total de ejecutores, las que coinciden plenamente con las presentadas en las bases del Programa (ver capítulo anterior). Sin embargo, se debe notar que los tramos etarios delimitados por los ejecutores son variados y no siempre corresponden a los mencionados en las bases.

De las entrevistas y encuestas telefónicas a instituciones ejecutoras queda claro que éstas han realizado esfuerzos para focalizarse en la población que cumple los requisitos establecidos por las bases con priorización de personas en situación de pobreza. Adicionalmente, en todos los casos, sea directamente porque el ejecutor es municipal o cuando el ejecutor es privado porque se utiliza a la municipalidad como reclutador de beneficiarios, el hecho que los Municipios tengan una participación significativa permite una conexión directa con las personas de escasos recursos, tal vez uno de los aspectos de focalización más relevantes.

II.1.1.5. Calidad

Finalmente, la evaluación de los resultados a nivel de producto concluye con evidencia sobre la calidad del servicio provisto a través de los componentes del programa y por la vía de indicadores de satisfacción de los beneficiarios.

La fuente de información que se analiza a continuación es la encuesta a beneficiarios del Programa. En ella se pidió a los beneficiarios calificar con nota de 1 a 7 distintos aspectos de la nivelación realizada.

En relación con dicha primera pregunta, el cuadro II.17 muestra que todos los ámbitos evaluados del programa presentan notas promedios sobre 6, tanto para los beneficiarios que realizaron media, como para los que realizaron nivelación básica, aún cuando en todas las categorías hubo beneficiarios que pusieron la nota mínima.

Para los beneficiarios de básica, todos los aspectos fluctuaron entre 6,3 y 6,5, no existiendo casi áreas relativamente mejor o peor evaluadas. Para los beneficiarios de media los ámbitos relativamente mejor evaluados fueron la calidad de las clases impartidas y la calidad de los docentes que impartieron la nivelación, además del programa en general.

En particular, un indicador de satisfacción de los beneficiarios está dado por una nota promedio de 6,5 para el Programa en general, tanto por los beneficiarios de nivelación básica como por los beneficiarios de nivelación media.

Cuadro N° II.17
Evaluación entidades o experiencias del programa (Nota)

| | Beneficiarios | | | | | |
|--|---------------------------|--------|--------|--------------------------|--------|--------|
| | Sin Ed.Básica Completa | | | Sin Ed.Media Completa | | |
| | Promedio | Mínimo | Máximo | Promedio | Mínimo | Máximo |
| El apoyo del organismo ejecutor en el proceso de postulación | 6.4 | 1 | 7 | 6.3 | 1 | 7 |
| El apoyo del organismo ejecutor durante la capacitación | 6.3 | 1 | 7 | 6.2 | 1 | 7 |
| Al organismo ejecutor en general | 6.4 | 1 | 7 | 6.2 | 1 | 7 |
| La calidad del material de trabajo entregado | 6.5 | 1 | 7 | 6.4 | 1 | 7 |
| La calidad de las clases realizadas en el programa | 6.4 | 1 | 7 | 6.5 | 1 | 7 |
| La calidad de los docentes o quienes impartieron las clases | 6.5 | 1 | 7 | 6.6 | 1 | 7 |
| El programa de Nivelación de Competencias en general | 6.5 | 1 | 7 | 6.5 | 1 | 7 |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

Por otra parte, la encuesta telefónica a instituciones ejecutoras permite recabar la opinión de los ejecutores sobre el programa y la evaluación que realizan sobre éste. En efecto, dentro de la encuesta se pidió a cada encargado colocar una nota de 1 a 7 a varios aspectos relacionados al apoyo de FOSIS, el apoyo del Ministerio de Educación, la relevancia de los módulos de nivelación de estudios y de formación sociolaboral, etc. Los resultados se presentan en el Cuadro II.18.

Los aspectos peor evaluados por los ejecutores son el apoyo del Ministerio de Educación en el proceso de selección de beneficiarios (nota promedio 5,1) y en el proceso de difusión del programa (promedio de 5,2), así como la coordinación entre FOSIS y el Ministerio de Educación (nota promedio 5,1). Esta impresión (y ordenamiento relativo) se encuentra tanto en las evaluaciones de los ejecutores municipales como en las de los privados; sin embargo estos últimos evalúan estas características con una peor nota (por ejemplo, la coordinación entre FOSIS y MINEDUC es calificada con un 4,5 por los ejecutores no municipales).

Los aspectos mejor evaluados son la relevancia del módulo de nivelación de estudios y la relevancia del módulo de formación sociolaboral (en ambos casos con un 6,4 promedio). El tercer elemento mejor evaluado es la calidad del material de apoyo entregado por FOSIS (nota promedio 6,3) y luego el Programa de Nivelación de Competencias en general (nota promedio 6,2).

En particular, se debe destacar que el Programa de Nivelación de Competencias Laborales fue calificado con una nota 6,3 promedio por los ejecutores municipales y 6,1 por los ejecutores privados, nuevamente constituyendo un indicador de satisfacción relevante.

Cuadro N°II.18
Calificaciones de los Ejecutores sobre el Programa de Nivelación de Competencias

| Cómo califica (notas de 1 a 7): | Municipalidades | | | Otros Ejecutores | | | Promedio | Total | |
|---|-----------------|--------|--------|------------------|--------|--------|----------|--------|--------|
| | Promedio | Mínimo | Máximo | Promedio | Mínimo | Máximo | | Mínimo | Máximo |
| El apoyo de FOSIS en el proceso de postulación de su institución | 5.8 | 1 | 7 | 5.7 | 3 | 7 | 5.8 | 1 | 7 |
| El apoyo de FOSIS en el proceso de difusión del programa | 5.6 | 1 | 7 | 5.5 | 4 | 7 | 5.6 | 1 | 7 |
| El apoyo de FOSIS en el proceso de selección de beneficiarios | 5.5 | 1 | 7 | 5.4 | 4 | 7 | 5.5 | 1 | 7 |
| El apoyo de FOSIS durante la ejecución del Programa | 5.8 | 1 | 7 | 5.8 | 4 | 7 | 5.8 | 1 | 7 |
| El apoyo del Ministerio de Educación (o SECREDOC) en el proceso de postulación | 5.8 | 2 | 7 | 5.2 | 4 | 7 | 5.6 | 2 | 7 |
| El apoyo del Ministerio de Educación (o SECREDOC) en el proceso de difusión del programa | 5.5 | 2 | 7 | 4.4 | 2 | 6 | 5.2 | 2 | 7 |
| El apoyo del Ministerio de Educación (o SECREDOC) en el proceso de selección de beneficiarios | 5.3 | 1 | 7 | 4.5 | 3 | 6 | 5.1 | 1 | 7 |
| El apoyo del Ministerio de Educación (o SECREDOC) durante la ejecución del Programa | 5.6 | 3 | 7 | 5.2 | 4 | 7 | 5.5 | 3 | 7 |
| La relevancia del módulo de nivelación de estudios | 6.4 | 4 | 7 | 6.5 | 4 | 7 | 6.4 | 4 | 7 |
| La relevancia del módulo de formación socio laboral | 6.4 | 4 | 7 | 6.3 | 4 | 7 | 6.4 | 4 | 7 |
| La calidad y relevancia del material de apoyo proporcionado en el Programa por FOSIS | 6.4 | 1 | 7 | 6.2 | 2 | 7 | 6.3 | 1 | 7 |
| El papel jugado por las instituciones examinadoras del Programa? | 6.0 | 3 | 7 | 5.5 | 3 | 7 | 5.8 | 3 | 7 |
| La coordinación entre FOSIS y el Ministerio de Educación? | 5.2 | 1 | 7 | 4.5 | 2 | 7 | 5.1 | 1 | 7 |
| El grado de relación entre el examen de certificación final y los contenidos del curso | 5.6 | 2 | 7 | 5.3 | 1 | 7 | 5.5 | 1 | 7 |
| El Programa de Nivelación de Competencias en general | 6.3 | 3 | 7 | 6.1 | 4 | 7 | 6.2 | 3 | 7 |

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

II.1.2 Aspectos metodológicos de la evaluación del impacto de un programa sobre resultados intermedios y finales

Las secciones II.1.3 y II.1.4 siguientes entregan los resultados del análisis de impacto del PNCL sobre variables intermedias y finales. Para la mayor parte de dicho análisis se utiliza una definición rigurosa de impacto, la que se implementa a través de la aplicación de encuestas a grupos de beneficiarios y no beneficiarios. En esta sección se presentan resumidamente los principales aspectos metodológicos involucrados.

II.1.2.1. Conceptos generales

La metodología utiliza los desarrollos del enfoque cuasi-experimental para el análisis del impacto de un programa (tratamiento). Para una exposición de éste puede consultarse Meyer (1995), Angrist y Krueger (1999), Heckman, LaLonde y Smith (1999) y Bravo (2001), entre otros. Aplicaciones para Chile se presentan en Bravo, Contreras y Crespi (2000) y Bravo y Contreras (2001).

El objetivo consiste en la evaluación del efecto causal del Programa de Nivelación de Competencias Laborales sobre un resultado "Y" (que, en la práctica, constituye un vector) medido en la población de interés. Como se mencionó, Y puede tener la característica de ser un resultado intermedio o bien uno final.

Definiendo:

Y_{1i} → resultado del individuo "i" si es expuesto al tratamiento.

Y_{0i} → resultado del individuo "i" si no es expuesto al tratamiento.

$D_i \in \{0,1\}$ → indicador si el individuo "i" participó o no en el tratamiento.

$Y_i = Y_{0i} + D_i (Y_{1i} - Y_{0i})$ → resultado observado para la unidad "i".

X → conjunto de características del individuo y el entorno

Por lo tanto, el efecto causal para la unidad "i" se define como:

$$Y_{1i} - Y_{0i}$$

El *Problema Fundamental de la Inferencia Causal* es que resulta imposible observar el efecto individual del tratamiento (Programa) puesto que los individuos están en uno u otro estado (con o sin tratamiento) pero no en ambos.

En el escenario ideal, si la asignación del tratamiento fuera aleatoria, entonces se puede mostrar que a partir de un grupo de beneficiarios del programa y de otro de

no beneficiarios (grupo de control), es posible calcular el impacto promedio del Programa ("Average Treatment Effect") como:

$$E(Y_{1i} - Y_{0i}) = E(Y_{1i} / D_i=1) - E(Y_{0i} / D_i=0)$$

La mayor parte del tiempo, sin embargo, sólo es posible calcular una medida menos ambiciosa del impacto de un programa: el impacto promedio del Programa sobre los individuos tratados ("Treatment on the Treated" o también "Selected Average Treatment Effect").

$$E(Y_{1i} - Y_{0i} / D_i=1) = E(Y_{1i} / D_i=1, D_i=1) - E(Y_{0i} / D_i=0, D_i=1)$$

En el ejemplo que nos concierne, no interesa conocer el impacto del programa de nivelación escolar sobre una persona promedio de la población sino que sobre uno que tenga las características de un beneficiario promedio o al que se apunta con el programa (con las características de un beneficiario potencial).

Para obtener un estimador del impacto promedio del programa sobre los individuos beneficiados, el paso siguiente es la obtención de una muestra aleatoria de beneficiarios y de una muestra de no beneficiarios que actúe como grupo de control.

II.1.2.2. Obtención de una muestra de beneficiarios

La metodología a utilizar requiere obtener, en primer lugar, una muestra de beneficiarios del Programa representativa para fines de ser encuestada.

Los detalles de la selección de la muestra se presentan en el Anexo N°5. En términos generales, debe decirse que se trata de una muestra representativa de los beneficiarios del PNCL entre los años 2000 a 2002 en 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. Se escogió un tamaño muestral de 750 beneficiarios de manera uniforme entre beneficiarios de los tipos de nivelación realizadas (básica y media) con el objeto de obtener un margen de error muestral equivalente para ambos componentes del PNCL.

II.1.2.3. Obtención de un grupo de control

Como el Programa de Nivelación Escolar no fue asignado aleatoriamente entre un grupo de inscritos o interesados, se requería de una forma alternativa para obtener un grupo de no beneficiarios que pudiera hacer las veces de grupo de comparación y representar el escenario contrafactual.

Con la información recolectada en la encuesta a beneficiarios del Programa, se utilizó un método de "matching" basado en el denominado "propensity score" para la obtención de un grupo de control⁴⁸, enfoque ya seguido por Bravo, Contreras y Crespi (2000).

El uso del propensity score contribuye significativamente a esta tarea al reducir la dimensionalidad del problema de matching. En efecto, de acuerdo a Rosenbaum y Rubin (1983), si se puede sostener la independencia entre la asignación del tratamiento y los resultados una vez que se controla por un conjunto de características observables, X:

$$Y_1, Y_0 \perp D / X$$

y si se aplica el "matching" a lo largo de un soporte común X^* , entonces, si se define el propensity score, $p(x)$, como:

$$p(x) = \Pr \{D = 1 \mid X = x\}$$

se puede demostrar que condicionar respecto de X es equivalente a condicionar respecto del propensity score, es decir:

$$Y_1, Y_0 \perp D / p(X) \quad \text{para } X \text{ en } X^*$$

con la evidente ventaja que $p(x)$ es un escalar, a diferencia de X que es un vector multidimensional.

Para implementar el proceso de matching se requiere la disponibilidad de una encuesta que contenga información equivalente a la de los beneficiarios.

Dadas estas características, y considerando que los beneficiarios se distribuyen entre los años 2000 y 2002, se utilizó la Encuesta CASEN del año 2000 para seleccionar unidades de control dado que esta Encuesta contiene información para una muestra de más de 200.000 individuos.

Para implementar este enfoque se consolidaron los archivos con las bases de beneficiarios y la encuesta CASEN 2000 previamente reorganizadas para este fin. Cabe destacar que el cuestionario aplicado a los beneficiarios permitió reconstruir la historia laboral y sus capacitaciones, teniendo los datos para cada beneficiario del número de capacitaciones realizadas antes de Noviembre del 2000 y la situación ocupacional para Noviembre del 2000, datos relevantes para la realización del matching con la Encuesta CASEN 2000.

Para su implementación, el proceso comenzó definiendo cuatro grupos distintos, debido a que se tenía más información para los trabajadores ocupados. Estos grupos

⁴⁸ La referencia central es Rosenbaum y Rubin (1983). Véase la aplicación de Dehejia y Wahba (1998).

fueron: grupo 1, ocupados que nivelaron enseñanza media; grupo 2, ocupados que nivelaron enseñanza básica; grupo 3, desocupados e inactivos que nivelaron la enseñanza media; grupo 4, desocupados e inactivos que nivelaron la enseñanza básica.

Se obtuvo una estimación de $p(x)$ a partir de una regresión probabilística que considera como variable dependiente un indicador (variable dicotómica) igual a 1 para los beneficiarios y 0 para el resto y, como variables independientes, al vector X . En la lógica de la notación anterior, X es un vector de variables que caracterizan al individuo y que dicen relación con su situación anterior al programa. Las variables de control utilizadas en X fueron: edad (incluyendo varias potencias para capturar efectos no lineales); variables indicadoras de jefe de hogar, estado civil y sexo; interacciones entre estas variables; variables dummies regionales y para zonas urbanas; variable dicotómica si realizó capacitación laboral; dummies para sector de actividad, tamaño de empresa, categoría ocupacional y oficios; salarios y horas trabajadas (Ejemplos de las regresiones realizadas y de las variables utilizadas se encuentran en los Cuadros 2 y 3 del Anexo 5).

Una vez estimadas las especificaciones anteriores, se calculó la probabilidad de pertenecer al Programa para cada individuo (haya sido beneficiario o no). Esta probabilidad es una estimación del "propensity score" y corresponde al valor predicho de la variable dependiente de la regresión anterior.

Finalmente, la selección del grupo de control operó utilizando el método del "vecino más cercano", es decir, asociando a cada individuo beneficiario un individuo del grupo de la encuesta nacional a utilizar con la variable $p(x)$ estimada más cercana a la propia. Con este procedimiento se obtuvo un número de 750 individuos para el grupo de control. Para obtener muestras de reemplazo en caso de tener pérdidas, se seleccionaron por cada beneficiario los 3 individuos de la encuesta Casen 2000 con $p(x)$ más cercano. Una vez seleccionadas las unidades para el grupo de comparación se buscó la información sobre dirección e identificación del individuo y hogar seleccionado dentro de los registros de las encuestas CASEN aplicadas el año 2000, con las cuales se procedió a realizar las encuestas.

El cuestionario aplicado a las unidades beneficiarias y a las de control es el mismo con la excepción de un módulo especial para los beneficiarios referido al PNCL. Los cuestionarios se encuentran en los Anexos 1 y 2, respectivamente. El Anexo 5 contiene mayores detalles técnicos sobre los procedimientos de selección de los individuos beneficiarios y de control, así como sobre los detalles sobre el trabajo de campo.

El Cuadro II.19 muestra los números finales de encuestas realizadas tanto a beneficiarios como a no beneficiarios. Como se aprecia, se cuenta finalmente con 750 encuestas a beneficiarios y 708 encuestas a no beneficiarios disponibles para su utilización en el análisis de impacto. Tal como se planificó, la muestra está casi igualmente dividida entre nivel básico y medio. Este nivel dice relación con el nivel

educacional al año 2000 (antes del programa). Básico se refiere a individuos sin educación básica completa y Media a individuos con educación básica completa pero con educación inferior a 2º año medio.

Cuadro II.19
Muestra final de Individuos Encuestados

| Nivel | Beneficiarios | No Beneficiarios | Total |
|---------------|----------------------|-------------------------|--------------|
| Básica | 360 48.0% | 347 49.0% | 707 48.5% |
| Media | 390 52.0% | 361 51.0% | 751 51.5% |
| Total | 750 100% | 708 100% | 1458 100% |

¿Cómo se comparan los grupos de beneficiarios y no beneficiarios finalmente encuestados de acuerdo a sus características anteriores a Junio de 2000 (antes del programa) considerando la información retrospectiva recogida en la encuesta?. Esta información está contenida en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº II.20
Caracterización de las muestras de beneficiarios y no beneficiarios

| | Total | | Básica | | Media | |
|---|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|
| | Beneficiarios | Control | Beneficiarios | Control | Beneficiarios | Control |
| Edad (años promedio): | 34.56 | 36.71 | 36.05 | 38.13 | 33.18 | 35.35 |
| % de Hombres: | 32.5% | 35.8% | 31.1% | 34.5% | 33.8% | 37.1% |
| % de jefes de hogar: | 32.1% | 37.0% | 34.4% | 39.7% | 30.0% | 34.3% |
| % de solteros: | 27.0% | 19.6% | 23.3% | 19.8% | 30.5% | 19.3% |
| Escolaridad de la madre (años promedio): | 4.34 | 3.44 | 3.77 | 3.03 | 4.81 | 3.83 |
| Escolaridad de la padre (años promedio): | 4.59 | 3.94 | 3.9 | 3.26 | 5.22 | 4.56 |
| % que creció pobre o indigente: | 64.4% | 66.6% | 67.5% | 70.3% | 61.5% | 63.1% |
| % de ruralidad: | 26.6% | 27.6% | 24.8% | 29.4% | 28.3% | 25.8% |
| Región: | | | | | | |
| -% IV Región | 9.4% | 6.6% | 10.2% | 8.0% | 8.7% | 5.2% |
| -% V Región | 7.4% | 8.8% | 7.2% | 8.3% | 7.6% | 9.4% |
| -% VI Región | 10.2% | 8.7% | 12.7% | 9.2% | 7.9% | 8.3% |
| -% VII Región | 22.4% | 20.7% | 15.8% | 14.6% | 28.4% | 26.5% |
| -% VIII Región | 22.1% | 23.5% | 24.7% | 28.2% | 19.7% | 19.1% |
| -% IX Región | 14.4% | 12.8% | 15.8% | 13.8% | 13.0% | 11.9% |
| % con educación básica rural: | 35.2% | 32.9% | 40.2% | 37.7% | 30.5% | 28.2% |
| % con educación básica pública: | 94.0% | 95.4% | 94.7% | 95.6% | 93.3% | 95.2% |
| Nº de personas por hogar: | 4.67 | 4.72 | 4.62 | 4.74 | 4.71 | 4.71 |
| Nº de menores de 15 años en hogar: | 1.46 | 1.48 | 1.47 | 1.44 | 1.45 | 1.52 |
| Nº de menores que van al colegio: | 1.19 | 1.11 | 1.21 | 1.09 | 1.17 | 1.12 |
| Nº de menores entre 0-2 años: | 0.19 | 0.23 | 0.17 | 0.23 | 0.21 | 0.23 |
| Nº de menores entre 3-5 años: | 0.25 | 0.26 | 0.24 | 0.23 | 0.26 | 0.29 |
| Nº de mayores de 15 años en el hogar: | 3.20 | 3.24 | 3.14 | 3.29 | 3.25 | 3.19 |

Fuente: Elaboración en base a encuesta a beneficiarios y no beneficiarios. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

El cuadro II.21 proporciona información para un test de diferencia de medias con el objeto de evaluar si las diferencias observadas en el cuadro II.20 entre los grupos de beneficiarios y no beneficiarios son estadísticamente significativas.

Cuadro N° II.21
Test para evaluar si la diferencia entre el grupo de beneficiarios y no beneficiarios es estadísticamente significativa

| | Test t | Total Significancia | Test t | Básica Significancia | Test t | Media Significancia |
|---|--------|---------------------|--------|----------------------|--------|---------------------|
| Edad (años promedio): | 4.38 | Si | 2.95 | Si | 3.23 | Si |
| % de Hombres: | 1.34 | No | 0.98 | No | 0.93 | No |
| % de jefes de hogar: | 1.95 | No | 1.46 | No | 1.27 | No |
| % de solteros: | -3.35 | Si | -1.11 | No | -3.53 | Si |
| Escolaridad de la madre (años promedio): | -4.60 | Si | -2.72 | Si | -3.60 | Si |
| Escolaridad de la padre (años promedio): | -3.02 | Si | -2.21 | Si | -2.15 | Si |
| % que creció pobre o indigente: | 0.90 | No | 0.80 | No | 0.45 | No |
| % de ruralidad: | -0.43 | No | -1.39 | No | 0.75 | No |
| Región: | | | | | | |
| -% IV Región | -1.98 | Si | -1.01 | No | -1.84 | No |
| -% V Región | 0.99 | No | 0.56 | No | 0.84 | No |
| -% VI Región | -0.98 | No | -1.50 | No | 0.18 | No |
| -% VII Región | -0.75 | No | -0.41 | No | -0.57 | No |
| -% VIII Región | 0.66 | No | 1.06 | No | -0.21 | No |
| -% IX Región | -0.85 | No | -0.74 | No | -0.48 | No |
| % con educación básica rural: | -0.92 | No | -0.68 | No | -0.67 | No |
| % con educación básica pública: | 1.26 | No | 0.59 | No | 1.15 | No |
| N° de personas por hogar: | 0.58 | No | 0.84 | No | 0.00 | No |
| N° de menores de 15 años en hogar: | 0.31 | No | -0.31 | No | 0.78 | No |
| N° de menores que van al colegio: | -1.48 | No | -1.46 | No | -0.61 | No |
| N° de menores entre 0-2 años: | 1.57 | No | 1.82 | No | 0.48 | No |
| N° de menores entre 3-5 años: | 0.31 | No | -0.38 | No | 0.80 | No |
| N° de mayores de 15 años en el hogar: | 0.49 | No | 1.32 | No | -0.62 | No |

Nota: Si=Diferencia es estadísticamente significativa al 5 %

Analizando por línea de nivelación se encuentra que no hay diferencias estadísticamente significativas en la composición del hogar, en la distribución regional o en el porcentaje de ruralidad. Sí hay diferencias que apuntan a una mayor escolaridad de los padres en el grupo beneficiario (entre 0,6 y 1 año adicional), así como a una mayor edad promedio (2 años) en el grupo de control, diferencias estadísticamente significativas.

Los cuadros II.22 y II.23 contienen análoga información a los cuadros anteriores pero ahora referida a la situación del empleo en cada uno de los meses de 1999 y el primer semestre del año 2000, todos previos a la implementación del programa a los beneficiarios. Como se aprecia, ninguna de las diferencias observadas son estadísticamente significativas.

Cuadro N° II.22
Caracterización de las muestras de beneficiarios y no beneficiarios

| | Total | | Básica | | Media | |
|-------------------------|---------------|---------|---------------|---------|---------------|---------|
| | Beneficiarios | Control | Beneficiarios | Control | Beneficiarios | Control |
| % de Ocupados: | | | | | | |
| -Enero 1999 | 51.8% | 51.2% | 56.9% | 52.4% | 47.1% | 50.1% |
| -Febrero 1999 | 52.5% | 51.4% | 57.7% | 52.1% | 47.6% | 50.6% |
| -Marzo 1999 | 50.8% | 50.0% | 55.8% | 51.5% | 46.1% | 48.4% |
| -Abril 1999 | 46.9% | 48.5% | 51.6% | 50.1% | 42.5% | 47.0% |
| -Mayo 1999 | 45.2% | 46.4% | 49.1% | 47.8% | 41.5% | 45.1% |
| -Junio 1999 | 44.9% | 46.3% | 48.3% | 46.3% | 41.7% | 46.2% |
| -Julio 1999 | 44.5% | 46.6% | 47.7% | 46.6% | 41.5% | 46.5% |
| -Agosto 1999 | 44.0% | 45.6% | 47.5% | 44.9% | 40.7% | 46.2% |
| -Septiembre 1999 | 44.8% | 45.7% | 48.3% | 44.9% | 41.5% | 46.5% |
| -Octubre 1999 | 45.4% | 47.5% | 48.8% | 47.5% | 42.3% | 47.6% |
| -Noviembre 1999 | 46.6% | 48.5% | 50.8% | 48.7% | 42.8% | 48.4% |
| -Diciembre 1999 | 48.4% | 49.1% | 52.5% | 48.7% | 44.6% | 49.5% |
| -Enero 2000 | 51.2% | 50.0% | 54.7% | 49.8% | 47.9% | 50.1% |
| -Febrero 2000 | 51.7% | 51.4% | 54.7% | 51.0% | 48.9% | 51.8% |
| -Marzo 2000 | 50.2% | 50.7% | 53.0% | 51.8% | 47.6% | 49.5% |
| -Abril 2000 | 45.7% | 49.5% | 49.7% | 51.2% | 42.0% | 47.9% |
| -Mayo 2000 | 44.6% | 46.8% | 48.6% | 47.8% | 41.0% | 45.9% |
| -Junio 2000 | 43.3% | 47.5% | 47.5% | 47.8% | 39.4% | 47.3% |
| % Meses Ocupados | | | | | | |
| -Enero-Junio 1999 | 48.7% | 49.0% | 53.2% | 50.0% | 44.4% | 47.9% |
| -Julio-Diciembre 1999 | 45.6% | 47.2% | 49.3% | 46.9% | 42.2% | 47.5% |
| -Enero-Diciembre 1999 | 47.1% | 48.1% | 51.2% | 48.5% | 43.3% | 47.7% |
| -Enero-Junio 2000 | 47.8% | 49.3% | 51.3% | 49.9% | 44.5% | 48.7% |
| -Julio-Diciembre 2000 | 45.2% | 48.6% | 49.0% | 49.6% | 41.7% | 47.6% |
| -Enero-Diciembre 2000 | 46.5% | 48.9% | 50.2% | 49.7% | 43.1% | 48.2% |

Fuente: Elaboración en base a encuesta a beneficiarios y no beneficiarios. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Cuadro N° II.23
Test para evaluar si la diferencia entre el grupo de beneficiarios y no beneficiarios
es estadísticamente significativa

| | Total | | Básica | | Media | |
|-------------------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|
| | Test t | Significancia | Test t | Significancia | Test t | Significancia |
| % de Ocupados: | | | | | | |
| -Enero 1999 | -0.22 | No | -1.19 | No | 0.80 | No |
| -Febrero 1999 | -0.42 | No | -1.50 | No | 0.82 | No |
| -Marzo 1999 | -0.30 | No | -1.13 | No | 0.63 | No |
| -Abril 1999 | 0.63 | No | -0.40 | No | 1.24 | No |
| -Mayo 1999 | 0.48 | No | -0.35 | No | 0.99 | No |
| -Junio 1999 | 0.53 | No | -0.51 | No | 1.23 | No |
| -Julio 1999 | 0.79 | No | -0.29 | No | 1.37 | No |
| -Agosto 1999 | 0.62 | No | -0.67 | No | 1.51 | No |
| -Septiembre 1999 | 0.36 | No | -0.89 | No | 1.37 | No |
| -Octubre 1999 | 0.81 | No | -0.35 | No | 1.46 | No |
| -Noviembre 1999 | 0.73 | No | -0.56 | No | 1.55 | No |
| -Diciembre 1999 | 0.28 | No | -1.00 | No | 1.36 | No |
| -Enero 2000 | -0.45 | No | -1.29 | No | 0.59 | No |
| -Febrero 2000 | -0.12 | No | -0.98 | No | 0.77 | No |
| -Marzo 2000 | 0.16 | No | -0.31 | No | 0.51 | No |
| -Abril 2000 | 1.46 | No | 0.41 | No | 1.61 | No |
| -Mayo 2000 | 0.85 | No | -0.20 | No | 1.36 | No |
| -Junio 2000 | 1.63 | No | 0.09 | No | 2.18 | Si |
| % Meses Ocupados | | | | | | |
| -Enero-Junio 1999 | 0.12 | No | -0.89 | No | 1.00 | No |
| -Julio-Diciembre 1999 | 0.62 | No | -0.65 | No | 1.50 | No |
| -Enero-Diciembre 1999 | 0.38 | No | -0.79 | No | 1.28 | No |
| -Enero-Junio 2000 | 0.63 | No | -0.40 | No | 1.26 | No |
| -Julio-Diciembre 2000 | 1.34 | No | 0.14 | No | 1.70 | No |
| -Enero-Diciembre 2000 | 1.01 | No | -0.12 | No | 1.52 | No |

Nota: Si=Diferencia es estadísticamente significativa al 5 %

En síntesis, los cuadros anteriores muestran que los grupos de beneficiarios y no beneficiarios están adecuadamente balanceados estadísticamente, mostrando pocas diferencias estadísticamente significativas en las características más importantes previas a la aplicación del programa.

No obstante, la existencia de algunas diferencias lleva a sugerir que las estimaciones de impacto se realicen controlando por características individuales, de modo de remover las heterogeneidades aún subsistentes. Esto se explica a continuación.

II.1.2.4. Estimación del impacto

Una vez que se tiene información para un grupo de beneficiarios sobre resultados del Programa (intermedios y finales) así como para un grupo de control seleccionado de manera de hacer plausible el supuesto de ortogonalidad del resultado con la asignación del tratamiento, se puede proceder a realizar las estimaciones de impacto.

Supóngase que se quiere estimar el impacto (?) sobre una variable Y de resultado, entonces el primer estimador natural es el denominado "dobles diferencias" o "Differences-in-Differences". Si t representa la situación después del programa y t-1 aquella antes de aplicar el programa, entonces el estimador de diferencias en diferencias se define como:

$$\hat{\tau}^{D-D} = (\bar{Y}_t^B - \bar{Y}_{t-1}^B) - (\bar{Y}_t^C - \bar{Y}_{t-1}^C)$$

es decir, se calcula el cambio en el promedio del resultado Y en la muestra de beneficiarios y a esta diferencia se le resta la diferencia en el promedio del resultado en el grupo de control.

Este estimador se puede también implementar econométricamente, con la ventaja de que esto permite adicionar variables de control (pre-tratamiento) para dar mejor cuenta de la heterogeneidad que pueda aún subsistir entre el grupo beneficiario y el grupo de control. En este caso, se debe estimar la siguiente expresión:

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 \cdot DB_{it} + \beta_3 \cdot DT_{it} + \beta_4 \cdot DB_{it} \cdot DT_{it} + X_{it} \gamma + \mu_{it}$$

donde las variables se definen como:

Y_{it} = Variable de resultado (empleo, salario, etc.)

DB_{it} = Variable =1 si i es beneficiario y 0 si es de control.

DT_{it} = Variable =1 si t= mes después del programa; 0 si no.

X_{it} = Vector de variables de control.

En este caso el estimador de impacto estará dado por el coeficiente estimado $\hat{\beta}_4$ proveniente de la estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios de la especificación anterior. Como se observa, $\hat{\beta}_4$ es el coeficiente de la variable dicotómica interactiva en la especificación.

II.1.3. Resultados intermedios

En esta sección se presenta la evidencia recogida sobre resultados intermedios asociados al PNCL. La información se ordena de acuerdo a la variable o conjunto de variables de resultado que se analiza. Debe señalarse que, además de los resultados de impacto que son posibles de capturar cuantitativamente, también se indican los que aquí se denominan "percepciones de impacto respecto de resultados intermedios". Este último es un resultado de menor valor pero que, en ausencia de otro estimador, puede entregar información pertinente. Por percepciones de impacto nos referimos a las percepciones que los encuestados, beneficiarios o bien ejecutores, tienen del impacto del programa.

II.1.3.1. Impacto del programa sobre la continuación de estudios y la capacitación

¿Cuál es el impacto o efecto causal del PNCL sobre la adquisición de nivelación de estudios?. Para responder adecuadamente esta pregunta debe analizarse la diferencia observada entre el grupo de beneficiarios y el de no beneficiarios. Es este último el que proporcionará una estimación para las acciones de nivelación que habrían ocurrido de no existir el PNCL.

El Cuadro II.24 muestra qué ocurre con los individuos que antes del programa (antes de junio de 2000) no tenían educación básica completa. Como se puede apreciar, la totalidad de ellos –por definición de beneficiarios- tomó la nivelación de 7º y 8º Básico (aún cuando 27 de éstos no la completaron). Por contrapartida, sólo 2,9% de los no beneficiarios tomó cursos de nivelación (con programas distintos al PNCL). En consecuencia, el Cuadro II.24 indica que el impacto estimado del programa sobre la probabilidad de haber realizado cursos de nivelación a nivel de 7º y 8º Básico es 97%.

También puede apreciarse que un 25% de la muestra de beneficiarios siguió estudiando con cursos de nivelación en el nivel 1º y 2º Medio, mientras que sólo un 1% de los no beneficiarios siguió dicho camino. De allí que el estimador de doble-diferencia para el impacto del programa es la diferencia entre estas proporciones: 23%. Es decir, el programa incrementó en 23 puntos la proporción de personas que no teniendo Educación Básica completa culminaran realizando una nivelación de 1º y 2º Medio.

Adicionalmente, un 7% de los beneficiarios siguió con cursos de 3º y 4º medio, mientras que en el grupo de control ello sólo ocurrió en el 0,3% de los casos. Luego, el impacto del Programa en su componente de básica fue de 6,7 puntos de probabilidad de que personas sin Educación Básica Completa en el año 2000 hubieran terminado haciendo una nivelación de 3º y 4º Medio a Junio de 2003.

Hechos los test correspondientes, las estimaciones de este resultado intermedio del programa (columna D-D) resultaron ser estadísticamente significativas. En consecuencia, se concluye que el PNCL se traduce en casi todos los casos en acciones de nivelación de 7º y 8º Básico; 1º y 2º Medio e incluso en un impacto sobre la probabilidad de seguir con cursos de nivelación de 3º y 4º Medio.

Cuadro II.24
Impacto del PNCL sobre la continuación de estudios
de personas sin Educación Básica Completa antes del Programa
(D-D= Estimador de impacto Diferencias en Diferencias)

| | Beneficiarios | No Beneficiarios | D-D | |
|---|----------------------|-------------------------|------------|---|
| 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% | 97.1% | * |
| Individuos con cursos de nivelación 1º y 2º Medio a Junio de 2003: | 89 24.7% | 5 1.4% | 23.3% | * |
| Individuos con cursos de nivelación 3º y 4º Medio a Junio de 2003: | 25 6.9% | 1 0.3% | 6.7% | * |

Nota: * indica que impacto es significativo al 5%.

El Cuadro II.25 realiza un análisis similar al anterior pero considerando en esta oportunidad sólo a los individuos con educación básica completa, susceptibles de tomar cursos de nivelación de 1º y 2º Medio.

Nuevamente se aprecia que sólo un 2,8% del grupo de beneficiarios habría tomado nivelación de estudios en ausencia del PNCL, por lo que el impacto del programa de casi 100% para los cursos de nivelación de 1º y 2º Medio. Adicionalmente, el PNCL tiene el impacto de aumentar en casi 11 puntos porcentuales la probabilidad de que los individuos beneficiados continúen sus estudios con cursos de 3º y 4º medio. Estos dos impactos son significativos estadísticamente y se mantienen cuando se controla econométricamente por otras variables que miden características individuales.

Finalmente, se aprecia que el programa no muestra impacto en la probabilidad de seguir estudios superiores en el horizonte de tiempo 2000 a 2003. Si los impactos se producen a más largo plazo podrían detectarse más adelante lo que requeriría repetir las encuestas a los beneficiarios y no beneficiarios.

Cuadro II.25
Impacto del PNCL sobre la continuación de estudios
de personas con Educación Básica Completa antes del Programa
(D-D= Estimador de impacto Diferencias en Diferencias)

| | Beneficiarios | No Beneficiarios | D-D | |
|---|----------------------|-------------------------|------------|---|
| 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% | 97.2% | * |
| Individuos con cursos de nivelación 3º y 4º Medio a Junio de 2003: | 47 12.1% | 5 1.4% | 10.7% | * |
| Individuos con estudios superiores incompletos o en curso a Junio de 2003: | 1 0.3% | 1 0.3% | 0% | |

Nota: * indica que impacto es significativo al 5%.

Finalmente, las encuestas a beneficiarios y no beneficiarios permiten también capturar las acciones de capacitación realizadas por los individuos entre 1999 y junio de 2003. Cuando se excluyen de estas acciones las asociadas a cursos de nivelación (ya identificadas en los dos cuadros anteriores), la información resultante queda reflejada en el cuadro II.26.

Cuadro II.26
Impacto del PNCL sobre la realización de cursos
de capacitación (excluyendo acciones de nivelación)
(D-D= Estimador de impacto Diferencias en Diferencias)

| | Beneficiarios | No Beneficiarios | D-D |
|--|----------------------|-------------------------|------------|
| Nº de individuos sin Educación Básica Completa antes de Junio de 2000: | 360 100% | 347 100% | |
| Individuos con cursos de capacitación no nivelación en período 2000-2003: | 47 13.1% | 48 13.8% | -0.8% |
| Nº de individuos con Educación Básica Completa antes de Junio de 2000: | 390 100.0% | 361 100.0% | |
| Individuos con cursos de capacitación no nivelación en período 2000-2003: | 61 15.6% | 48 13.3% | 2.3% |

Nota: * indica que impacto es significativo al 5%.

Se puede apreciar que las tasas de capacitación laboral son prácticamente similares para los individuos sin Educación Básica antes del programa mientras que esta tasa

es mayor entre los beneficiarios cuando el grupo que se analiza es el de individuos con educación básica. Sin embargo, ninguno de estos efectos es estadísticamente significativo y no se puede descartar la hipótesis que lo observado corresponda sólo al azar. Para testear esta hipótesis se procedieron a estimar varios modelos econométricos (con distintos conjuntos de variables independientes) con el objeto de evaluar si el control de la heterogeneidad entre beneficiarios y no beneficiarios cambia la significancia del impacto.

No obstante lo anterior, la conclusión se mantuvo: no hay evidencia de que el PNCL haya incidido en aumentar la probabilidad de tomar cursos de capacitación laboral o cualquier acción de perfeccionamiento distinta a las de nivelación escolar.

Además de la evidencia rigurosa de impacto directo sobre la continuación de estudios y la capacitación, las encuestas a beneficiarios y a organismos ejecutores contienen preguntas adicionales que son de interés y permiten evaluar percepciones de impacto.

Por ejemplo, en la encuesta a beneficiarios se solicita directamente a éstos indicar el aporte de las actividades de nivelación sobre distintos ámbitos. Uno de ellos es el mejoramiento en las posibilidades de continuar los estudios. Como se puede apreciar, un 77% de los beneficiarios de nivelación básica indicó que el programa había aportado mucho en las posibilidades de continuar estudios, mientras que sólo un 8% indicó que no había aporte. En el caso de los beneficiarios de nivelación media, un 83% indicó que el aporte del PNCL había sido importante y, nuevamente, un porcentaje muy bajo (6%) indicó que no había aporte en esta área.

Cuadro N° II.27
Aporte de las actividades de nivelación

| En su opinión, ¿cuánto aportaron las actividades de nivelación a: | Mucho | Algo/Poco | Nada | Me perjudicó | No es pertinente |
|--|--------------|------------------|-------------|---------------------|-------------------------|
| Beneficiarios sin Educación Básica Completa: | | | | | |
| Mejorar sus posibilidades de continuar estudios | 77% | 14% | 4% | 4% | 1% |
| Beneficiarios sin Educación Media Completa: | | | | | |
| Mejorar sus posibilidades de continuar estudios | 83% | 11% | 3% | 3% | 0% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

Dado que los cuadros II.24 y II.25 mostraron que, de hecho, había evidencia de impacto positiva, se tiene que las percepciones expresadas por los beneficiarios tienen un serio fundamento.

Por otra parte, una pregunta similar a la anterior se realizó a las instituciones ejecutoras. Como se aprecia en el cuadro II.28, las apreciaciones son muy parecidas a las de los beneficiarios e incluso más optimistas: un 85% de las instituciones ejecutoras indicó que consideraba que el aporte del PNCL había sido grande.

Cuadro N°II.28
Aporte del Programa sobre los Beneficiarios
según reporte de Ejecutores

| | Tipos de Ejecutores | | Total |
|---|---------------------|------------------|-------|
| | Municipalidades | Otros Ejecutores | |
| ¿Cuánto aportaron las actividades de nivelación a mejorar: | | | |
| Posibilidades de seguir estudiando | | | |
| Nada | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Algo o Poco | 12.0% | 21.9% | 14.5% |
| Mucho | 87.0% | 78.1% | 84.7% |

Fuente: Elaboración en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

Finalmente, consultados directamente los beneficiarios del programa si les gustaría seguir con sus estudios, la gran mayoría responde afirmativamente (93% y 99% en básica y media, respectivamente). Un 86% de éstos señaló querer terminar la enseñanza media mientras que un 10% habló de continuar con estudios superiores (cuadros II.29 y II.30). Nuevamente, la evidencia de impacto mostrada anteriormente en este ámbito indica que se trata de expectativas con claro fundamento.

Cuadro N° II.29
¿Le gustaría seguir con sus estudios?

| | Beneficiarios | |
|-----------|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Si | 92.5% | 98.7% |
| No | 7.5% | 1.3% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

Cuadro N° II.30
Estudios con los que le gustaría seguir:

| | Beneficiarios | | | | Total | |
|------------------------------|---------------------------|---------------|--------------------------|---------------|------------|---------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | | Sin Ed.Media Completa | | | |
| Completar la enseñanza media | 287 | 86.4% | 329 | 85.5% | 616 | 85.9% |
| Cursos de Perfeccionamiento | 15 | 4.1% | 12 | 3.2% | 27 | 3.6% |
| Estudios superiores | 30 | 9.2% | 42 | 11.1% | 72 | 10.2% |
| No sabe | 1 | 0.3% | 0 | 0.0% | 1 | 0.1% |
| No contesta | 0 | 0.0% | 2 | 0.3% | 2 | 0.1% |
| Total | 333 | 100.0% | 385 | 100.0% | 718 | 100.0% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

II.1.3.2. Percepciones del Impacto del programa sobre otros resultados intermedios

Tal como se indicó anteriormente, en las encuestas a beneficiarios e instituciones ejecutoras, se solicitó indicar el aporte de las actividades de nivelación sobre distintos ámbitos. Dado que no se tiene evidencia sobre el impacto del programa en áreas como la autoestima y autoconfianza, las relaciones familiares, la integración con el entorno local, las mejoras en las posibilidades de colaborar con la educación de los hijos, las mejoras en el conocimiento de la legislación laboral, en las posibilidades de realizar actividades de emprendimiento y en el acceso a otros programas sociales, estas dimensiones fueron abordadas inquiriendo directamente a los protagonistas.

Los aspectos en donde hay un mayor consenso para los beneficiarios de nivelación básica, como se indica en el cuadro II.31, se refieren a la mejora de su autoestima y autoconfianza y la mejora en sus relaciones familiares; en los casos anteriores calificaron en la escala máxima el aporte un 83% y un 71% de los beneficiarios, respectivamente. Sin embargo, también habría que destacar la mejora en las posibilidades de colaborar con la educación de sus hijos mencionado por un 69% de los beneficiarios (pero que equivalen a un 78% de aquellos para los que la pregunta es pertinente).

En el caso de los beneficiarios de nivelación media los tres aspectos en donde hay un mayor consenso dicen relación al gran aporte del programa para mejorar su autoestima y autoconfianza y mejorar las posibilidades de colaborar con la educación de sus hijos; fueron calificados en la escala máxima por cerca del 83% en todos los casos (nuevamente considerando los casos en que colaborar con los hijos es una respuesta pertinente).

Es de gran importancia destacar que en todas las categorías evaluadas, tanto para los beneficiarios de nivelación básica como de media, la mayoría de los beneficiarios considera que el programa fue un gran aporte para mejorar las condiciones mencionadas.

Cuadro N° II.31
Aporte de las actividades de nivelación

| En su opinión, ¿cuánto aportaron las actividades de nivelación a: | Mucho | Algo/Poco | Nada | Me perjudicó | No es pertinente |
|--|--------------|------------------|-------------|---------------------|-------------------------|
| Beneficiarios sin Educación Básica Completa: | | | | | |
| Mejorar su autoestima y autoconfianza | 83% | 10% | 2% | 4% | 1% |
| Mejorar las relaciones familiares | 71% | 16% | 6% | 4% | 2% |
| Integración con su entorno local | 53% | 26% | 15% | 3% | 3% |
| Mejorar sus posibilidades de colaborar con la educación de sus hijos | 69% | 10% | 6% | 4% | 12% |
| Mejorar su conocimiento de la legislación laboral | 60% | 20% | 11% | 3% | 6% |
| Mejorar sus beneficios laborales | 35% | 19% | 26% | 4% | 16% |
| Mejorar sus posibilidades para acceder a otros programas sociales | 53% | 20% | 18% | 4% | 4% |
| Mejorar sus posibilidades de realizar actividades de emprendimiento | 43% | 21% | 27% | 3% | 5% |
| Beneficiarios sin Educación Media Completa: | | | | | |
| Mejorar su autoestima y autoconfianza | 84% | 11% | 2% | 2% | 1% |
| Mejorar las relaciones familiares | 67% | 16% | 11% | 2% | 3% |
| Integración con su entorno local | 55% | 18% | 18% | 2% | 6% |
| Mejorar sus posibilidades de colaborar con la educación de sus hijos | 72% | 9% | 4% | 2% | 13% |
| Mejorar su conocimiento de la legislación laboral | 64% | 20% | 11% | 2% | 3% |
| Mejorar sus beneficios laborales | 37% | 18% | 28% | 2% | 15% |
| Mejorar sus posibilidades para acceder a otros programas sociales | 57% | 17% | 20% | 1% | 5% |
| Mejorar sus posibilidades de realizar actividades de emprendimiento | 52% | 19% | 22% | 3% | 5% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

Los juicios emitidos por los beneficiarios son fuertemente coincidentes con los expresados por las instituciones ejecutores ante similar pregunta. Las respuestas de los ejecutores, contenidas en el Cuadro II.32, indican que las áreas sobre las que hay mayor consenso en que el Programa aporta mucho (en promedio sobre un 85% de los ejecutores así lo declaró) son:

- las posibilidades de colaborar en la educación de los hijos (93%);
- la mejora de la autoestima y la confianza de los beneficiarios (91%); y

En orden de importancia, las áreas de aporte del programa que siguen son la integración de los alumnos con su entorno social, las posibilidades de acceder a otros programas sociales y el conocimiento de la legislación laboral (en torno al 70% de los ejecutores consideró que el PNCL aportaba mucho en estas áreas).

Un área de disenso entre ejecutores sobre el impacto del programa, por otra parte, se refiere a las posibilidades de realizar actividades de emprendimiento individual. Un 22% de los ejecutores no municipales indicó que mejoraba o aportaba nada, aún cuando un 41% relevó un gran aporte. En el caso de los ejecutores municipales la mayor proporción apunta a indicar un aporte significativo.

Cuadro N°II.32
Aporte del Programa sobre los Beneficiarios
según reporte de Ejecutores

| | Tipos de Ejecutores | | Total |
|---|---------------------|------------------|-------|
| | Municipalidades | Otros Ejecutores | |
| ¿Cuánto aportaron las actividades de nivelación a mejorar: | | | |
| Autoestima y confianza de los alumnos | | | |
| Algo o Poco | 6.5% | 15.6% | 8.9% |
| Mucho | 93.5% | 84.4% | 91.1% |
| Relaciones familiares | | | |
| No responde | 5.4% | 12.9% | 7.3% |
| Fueron perjudiciales | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Nada | 1.1% | 3.2% | 1.6% |
| Algo o Poco | 31.5% | 29.0% | 30.9% |
| Mucho | 60.9% | 54.8% | 59.4% |
| Posibilidades de desarrollar trabajo independiente o emprendimiento individual | | | |
| No responde | 2.2% | 0.0% | 1.6% |
| Nada | 5.4% | 21.9% | 9.7% |
| Algo o Poco | 35.9% | 37.5% | 36.3% |
| Mucho | 56.5% | 40.6% | 52.4% |
| El conocimiento de la legislación laboral | | | |
| No responde | 0.0% | 3.1% | 0.8% |
| Nada | 2.2% | 3.1% | 2.4% |
| Algo o Poco | 27.2% | 31.3% | 28.2% |
| Mucho | 70.7% | 62.5% | 68.6% |
| Posibilidades de acceder a otros programas sociales | | | |
| No responde | 4.4% | 3.1% | 4.0% |
| Nada | 0.0% | 9.4% | 2.4% |
| Algo o Poco | 22.8% | 28.1% | 24.2% |
| Mucho | 72.8% | 59.4% | 69.4% |
| La integración de los alumnos con su entorno social | | | |
| No responde | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Nada | 1.1% | 6.3% | 2.4% |
| Algo o Poco | 21.7% | 28.1% | 23.4% |
| Mucho | 76.1% | 65.6% | 73.4% |
| Posibilidades de colaborar en la educación de sus hijos | | | |
| No responde | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Algo o Poco | 6.5% | 6.3% | 6.5% |
| Mucho | 92.4% | 93.8% | 92.7% |

Fuente: Elaboración en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

En consecuencia, en esta sección se ha mostrado que las percepciones del impacto del programa en otros ámbitos son muy positivas. Estos aspectos pueden incrementar la empleabilidad de los trabajadores y su inserción social. Las apreciaciones anteriores (salvo las referidas a la continuación de estudios y capacitación), sin embargo, deben tomarse como indicadores relevantes de satisfacción con el Programa al no provenir de un análisis riguroso de impacto.

II.1.4. Resultados finales

En esta sección se aborda la pregunta sobre los resultados finales del Programa en el horizonte de evaluación comprendido por el período 2000 a Junio de 2003.

Específicamente se indaga sobre el impacto del PNCL en las siguientes variables:

- probabilidad de estar empleado;
- probabilidad de estar empleado en empleo con cotizaciones;
- probabilidad de estar empleado en empleo con contrato;
- salarios de los ocupados.

Antes de ir a los resultados de impacto real examinaremos las apreciaciones o percepciones de impacto de los beneficiarios y ejecutores sobre este conjunto de resultados finales (empleo y salarios).

II.1.4.1. Percepciones de Impacto

Preguntados los beneficiarios sobre el aporte que las actividades de nivelación habían significado para el mejoramiento en las opciones laborales, una proporción menor que en las otras dimensiones encuestadas indicó un aporte grande. No obstante, llama la atención que en torno al 50% de los beneficiarios de nivelación básica y media consideró que el PNCL había aportado mucho a mejorar sus opciones de empleo, aunque sólo un tercio consideró que había significado un mejoramiento en sus condiciones de trabajo.

Cuadro N° 11.33
Aporte de las actividades de nivelación

| En su opinión, ¿cuánto aportaron las actividades de nivelación a: | Mucho | Algo/Poco | Nada | Me perjudicó | No es pertinente |
|---|-------|-----------|------|--------------|------------------|
| Beneficiarios sin Educación Básica Completa: | | | | | |
| Mejorar las opciones laborales | 48% | 18% | 26% | 3% | 4% |
| Mejorar sus beneficios laborales | 35% | 19% | 26% | 4% | 16% |
| Beneficiarios sin Educación Media Completa: | | | | | |
| Mejorar las opciones laborales | 52% | 22% | 21% | 2% | 3% |
| Mejorar sus beneficios laborales | 37% | 18% | 28% | 2% | 15% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

La opinión de las instituciones ejecutoras ante la misma pregunta se muestra en el Cuadro II.34. En general se aprecia que los ejecutores municipales tienen mejores expectativas sobre el desenlace ocupacional de los beneficiarios. En particular, un 45% de los ejecutores municipales y un 31% de los otros ejecutores consideró que el PNCL había aportado mucho a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios, mientras que entre 50 y 56% de ellos indicó que el aporte había sido pequeño. La discrepancia entre instituciones ejecutoras es mayor cuando se pregunta sobre las posibilidades de tener un empleo de mayor calidad: el aporte es valorado significativamente por 49% de los ejecutores municipales aunque sólo por 25% de los privados. Finalmente, es menor la proporción que destaca un aporte del programa en el mejoramiento de los ingresos, estando la mayoría concentrado en indicar que el aporte es pequeño.

**Cuadro N°II.34
Aporte del Programa sobre los Beneficiarios
según reporte de Ejecutores**

| | Tipos de Ejecutores | | Total |
|---|---------------------|------------------|-------|
| | Municipalidades | Otros Ejecutores | |
| ¿Cuánto aportaron las actividades de nivelación a mejorar: | | | |
| Posibilidades de Empleo | | | |
| No responde | 0.0% | 6.3% | 1.6% |
| Nada | 5.4% | 6.3% | 5.7% |
| Algo o Poco | 50.0% | 56.3% | 51.6% |
| Mucho | 44.6% | 31.3% | 41.1% |
| Posibilidades de tener un empleo de mayor calidad | | | |
| No responde | 1.1% | 0.0% | 0.8% |
| Nada | 8.7% | 12.5% | 9.7% |
| Algo o Poco | 41.3% | 62.5% | 46.8% |
| Mucho | 48.9% | 25.0% | 42.7% |
| Ingresos de los alumnos | | | |
| No responde | 4.4% | 9.4% | 5.7% |
| Nada | 9.8% | 15.6% | 11.3% |
| Algo o Poco | 52.2% | 65.6% | 55.7% |
| Mucho | 33.7% | 9.4% | 27.4% |

Fuente: Elaboración en base a la Encuesta telefónica a ejecutores del PNCL.

En la misma línea de las percepciones de impacto, preguntados los beneficiarios respecto de si consideraban que su situación laboral mejoró o podría mejorar después de la participación en el programa, la mayoría de los participantes considera que sus situación laboral mejorará tras participar en el programa, aunque todavía no sucede (un 52% de los beneficiarios de nivelación básica y un 59% de los beneficiarios de nivelación media, tal como muestra el cuadro II.35).

Por otra parte en torno entre 26% y 29% de los beneficiarios en ambos programas considera que su situación laboral mejoró tras participar en el programa, mientras

que entre un 16 y un 19% de los encuestados señaló que su situación laboral no ha mejorado ni mejorará tras su participación en el programa. Cuando se le consulta a este último grupo de personas por qué su situación no había mejorado ni podía mejorar, un 50% indicó que estaba sin trabajo, un 22% porque seguía en el mismo trabajo o no subía la remuneración, mientras que un 17% indicó que ello ocurría porque no había completado los cursos de nivelación (ver cuadro II.36).

Cuadro N° II.35
¿Considera que su situación laboral mejoró o mejorará tras participar en el programa?

| | Beneficiarios | |
|---|------------------------|-----------------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | Sin Ed.Media Completa |
| Si, mejoró | 29.2% | 25.6% |
| Si, mejorará | 51.7% | 58.5% |
| No, no ha mejorado ni mejorará por el programa | 19.2% | 15.9% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

Cuadro N° II.36
¿Por qué no mejoró su situación laboral después de participar en el Programa?

| | Beneficiarios | | | | Total | |
|--------------------------------------|------------------------|---------------|-----------------------|---------------|------------|---------------|
| | Sin Ed.Básica Completa | | Sin Ed.Media Completa | | | |
| Está sin trabajo | 35 | 50.7% | 31 | 50.0% | 66 | 50.4% |
| No completó el curso, no lo realizó | 12 | 17.4% | 10 | 16.1% | 22 | 16.8% |
| Remuneración no sube | 4 | 5.8% | 3 | 4.8% | 7 | 5.3% |
| Sigue trabajando en lo mismo | 13 | 18.8% | 9 | 14.5% | 22 | 16.8% |
| Enfermedad | 0 | 0.0% | 1 | 1.6% | 1 | 0.8% |
| Faltó terminar la enseñanza media | 2 | 2.9% | 5 | 8.1% | 7 | 5.3% |
| Programa no cumplió con lo prometido | 2 | 2.9% | 0 | 0.0% | 2 | 1.5% |
| No contesta | 1 | 1.4% | 3 | 4.8% | 4 | 3.1% |
| Total | 69 | 100.0% | 62 | 100.0% | 131 | 100.0% |

Fuente: Elaboración en base a resultados de Encuesta a trabajadores beneficiarios (Depto. de Economía, Universidad de Chile).

Las secciones siguientes proceden con el análisis de impacto sobre empleo y salarios del PNCL.

Para proceder con lo anterior se realiza una primera estimación que está dada por el estimador de Diferencias en Diferencias (E1).

Sin embargo, en todos los casos que siguen se presentan también las estimaciones del impacto utilizando especificaciones econométricas, que permite controlar por un vector de variables destinadas a dar cuenta de la heterogeneidad que pueda aún subsistir entre el grupo beneficiario y el grupo de control.

En los casos que se analizan a continuación, se presentan 5 especificaciones, a saber:

- E1: No hay variables de control (estimador simple de diferencias en diferencias)
- E2: Se controla por edad + edad² + variable dicotómica hombre=1 + variable dicotómica jefe de hogar=1 + variable dicotómica soltero=1
- E3: E2 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000.
- E4: E2 + variable dicotómica interactiva DB*Edad + Variable dicotómica interactiva DB*Hombre+Escolaridad de la Madre+Escolaridad del Padre+var.dicotómica=1 si hogar donde creció fue pobre o indigente+var.dicotómica=1 si cursó educación básica en sector rural+var.dicotómica=1 si cursó educación básica en sector público+Nº de personas en el hogar+ variables dummy para cada región.
- E5: E4 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000.

En cada caso se reporta el coeficiente estimado y un test t para evaluar la significancia del impacto.

II.1.4.2. Impacto sobre el empleo

Para la estimación del impacto sobre el empleo, el cuadro II.37 presenta en sus primeras columnas y en la especificación E1 el estimador de Diferencias en Diferencias para la probabilidad de estar empleado. Puede ya encontrarse un rasgo característico de todos los cuadros en materia de empleo global: hay evidencia de que el coeficiente que mide el impacto sobre el empleo de los beneficiarios es positivo. Ahora las diferentes especificaciones, más que por el coeficiente, son relevantes para la significancia estadística del impacto estimado, lo que se requiere para una conclusión definitiva sobre impacto.

Cuadro II.37
Impacto del PNCL sobre el empleo: puntos de probabilidad de empleo
(test t entre paréntesis)

| Modelo estimado: | Junio 2003 versus Junio 2000 | | | Marzo 2003 versus Marzo 2000 | | | Enero-Junio 2003 / Enero-Junio 2000 | | |
|------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|-----------------|-------------------|-------------------------------------|-----------------|------------------|
| | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total |
| E1 | 0.048 (0.91) | 0.074 (1.44) | 0.062 (1.68)** | 0.042 (0.80) | 0.032 (0.62) | 0.037 (1.00) | 0.03 (0.61) | 0.045 (0.94) | 0.038 (1.10) |
| E2 | 0.048 (1.06) | 0.074 (1.68)** | 0.062 (1.96)* | 0.042 (0.92) | 0.032 (0.73) | 0.037 (1.16) | 0.03 (0.73) | 0.045 (1.13) | 0.038 (1.32) |
| E3 | 0.048 (1.43) | 0.074 (2.33)* | 0.062 (2.67)* | 0.042 (1.36) | 0.032 (1.10) | 0.037 (1.74)** | 0.03 (0.98) | 0.045 (1.55) | 0.038 (1.81)* |
| E4 | 0.081 (1.43) | 0.07 (1.33) | 0.076 (1.96)* | 0.105 (1.83)** | 0.013 (0.24) | 0.056 (1.43) | 0.068 (1.34) | 0.033 (0.68) | 0.05 (1.41) |
| E5 | 0.081 (1.95)* | 0.07 (1.82)** | 0.076 (2.68)* | 0.105 (2.75)* | 0.013 (0.36) | 0.056 (2.15)* | 0.068 (1.82)** | 0.033 (0.91) | 0.05 (1.91)** |

Nota: * Impacto es significativo al 5%; ** Impacto es significativo al 10%.

Especificación:

E1: No hay variables de control (estimador simple de diferencias en diferencias)

E2: Se controla por edad + edad² + variable dicotómica hombre=1 + variable dicotómica jefe de hogar=1 + variable dicotómica soltero=1

E3: E2 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000.

E4: E2 + variable dicotómica interactiva DB*Edad + Variable dicotómica interactiva DB*Hombre + Escolaridad de la Madre + +Escolaridad del Padre+var.dicotómicai1 si hogar donde creció fue pobre o indigente+var.dicotómica=1 si cursó educación básica en sector rural+var.dicotómicai1 si cursó educación básica en sector público + N° de personas en el hogar + variables dummy para cada región.

E5: E4 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000

En efecto, comparando Junio de 2003 con Junio de 2000 las tasas de empleo son mayores en asociación con el programa. Las especificaciones 2 y 3, como se aprecia, no cambian los parámetros del impacto estimado. Es decir, al controlar por características como la edad, estado civil, condición de jefe de hogar y sexo no hay un cambio relevante de considerar en la estimación. Un punto relevante es que la significancia siempre sube en la especificación 3 que incluye variables que controlan por la historia laboral antes del programa de los individuos.

Si se recuerda, existía una cierta heterogeneidad en los grupos de control y beneficiarios, por lo que es pertinente controlar por aquellas variables donde existían diferencias importantes.

La principal conclusión del cuadro II.37 al comparar Junio de 2003 con Junio de 2000 es que cuando se controla por la dinámica o la historia laboral de los individuos antes del programa, los estimadores de impacto se vuelven significativos en la especificación E5. Además, ya controlando por las variables de la especificación 4 el coeficiente estimado para el impacto, sea en básica o en media, se eleva respecto del estimador simple de diferencias en diferencias. Luego, el impacto sobre el empleo es aumentar la probabilidad de estar empleado gracias al PNCL en 8 puntos porcentuales para Básica y 7 puntos para nivelación media.

¿Qué quiere decir lo anterior? En junio de 2000 el porcentaje de beneficiarios empleados era de 47,5% en el caso de los que recibieron posteriormente nivelación básica y de 39,4% para el caso de los que fueron nivelados en educación media (cifras que aparecen en el Cuadro II.22). Por lo tanto, el impacto del programa equivale a aproximadamente un nivel de empleo entre 17% y 18% mayor que el inicial⁴⁹, cuando se evalúa el impacto comparando Junio 2003 con Junio 2000.

Con el objeto de sensibilizar los resultados anteriores se presenta la misma estimación comparando marzo de 2003 con marzo de 2000. Adicionalmente, también se compara el primer semestre de 2003 con el primer semestre de 2000.

La principal conclusión de este ejercicio es que el estimador del impacto para la educación media no es estable. En efecto, en la mayor parte de las otras especificaciones el impacto para la media disminuye en magnitud y deja inmediatamente de ser significativo. Sin embargo, el impacto sobre la básica se mantiene con la especificación E5 (se estima un impacto de 10 puntos sobre la probabilidad de empleo en la comparación Marzo 2003-Marzo 2000 mientras que baja a 6,8 puntos cuando se comparan los primeros semestres de dichos años).

⁴⁹ Se pasa de una probabilidad de estar ocupado de 47,5% a $47,5+8,1=55,6\%$ en el caso de los beneficiarios de nivelación básica, lo que representa un incremento de 17,1% en la probabilidad de empleo. Similar cálculo para los beneficiarios de nivelación media, considerando un nivel inicial de 39,4% y un aumento de 7 puntos, resulta en un incremento en el empleo de 17,8%.

Debe enfatizarse aquí la importancia de la especificación 5. Heckman et al (1999) insisten convincentemente en lo crucial que resulta para las estimaciones de impacto el contar con controles de la dinámica laboral previa al programa. Efectivamente en el caso que se comenta dicha importancia queda de manifiesto en función de revelar la significancia estadística del impacto positivo estimado para el PNCL en la tasa de empleo. Otras especificaciones se probaron para el control de la historia laboral, sin que los resultados cambiaran en modo alguno.

Los resultados anteriores se someten a otro escrutinio, cuyos resultados se presentan en el Cuadro II.38. Allí se estima la especificación 5 considerando sólo a los que completaron los cursos: la conclusión es que no hay diferencias con lo encontrado en el cuadro anterior cuando se trata del impacto en el nivel Básico pero sí hay diferencias en cuanto a que desaparece la evidencia del impacto en la nivelación media.

Donde también hay diferencias a considerar es que cuando se realizan las estimaciones separando hombres y mujeres se encuentra un resultado sólido que se mantiene para todas las especificaciones y períodos: el impacto del programa está concentrado en las mujeres, siendo de magnitud menor y no significativo para los hombres. Dado que dos tercios de los beneficiarios son mujeres, el impacto positivo sobre ellas se traslada al grupo completo. Este impacto ocurre tanto en la nivelación básica como en la media.

Cuadro II.38
Impacto sobre el empleo: regresiones adicionales
(test t entre paréntesis)

| Modelo estimado: | Junio 2003 versus Junio 2000 | | |
|--|------------------------------|------------------|------------------|
| | Básica | Media | Total |
| Impacto sólo hombres | 0.017 (0.26) | 0.032 (0.45) | 0.024 (0.48) |
| Impacto sólo mujeres | 0.107 (2.05)* | 0.098 (2.15)* | 0.102 (2.95)* |
| Impacto sólo los que com- pletaron los cursos | 0.082 (1.97)* | 0.011 (0.29) | 0.044 (1.55) |

Nota: * Impacto es significativo al 5%; ** Impacto es significativo al 10%.

Nota: Se reportan resultados sólo para la especificación E5.

En resumen, se encuentra un impacto significativo (alzas en el empleo total de entre 13% y 20%⁵⁰) especialmente en (a) el componente de nivelación básica; y (b) beneficiarias mujeres. Se verá a continuación si existe una evidencia equivalente de impacto sobre el tipo de empleo.

II.1.4.3. Impacto sobre el empleo formal (con contrato o con cotizaciones)

El Cuadro II.39 presenta un cuadro equivalente al anterior para evaluar el impacto del PNCL sobre la probabilidad de obtener un empleo en el que el beneficiario realiza cotizaciones previsionales. Por otra parte, el Cuadro II.40 contiene la información para la evaluación del impacto del programa sobre la probabilidad de tener un empleo en el que el beneficiario tiene contrato.

Las conclusiones son inmediatas. No es posible encontrar evidencia de impacto del PNCL sobre estas variables. De hecho no existen diferencias significativas cuando se comparan períodos antes y después de la implementación del PNCL para beneficiarios en relación con la misma evolución de un grupo de control. Los coeficientes que se observan son bajos y, fundamentalmente, no significativos.

Cuadro II.39
Impacto del PNCL sobre el empleo con cotizaciones: puntos de probabilidad de empleo
(test t entre paréntesis)

| Modelo estimado: | Junio 2003 versus Junio 2000 | | | Marzo 2003 versus Marzo 2000 | | | Enero-Junio 2003 / Enero-Junio 2000 | | |
|------------------|------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total |
| E1 | -0.001 (0.03) | 0.042 (0.94) | 0.021 (0.66) | 0.006 (0.13) | 0.016 (0.36) | 0.012 (0.35) | -0.014 (0.30) | 0.032 (0.76) | 0.01 (0.33) |
| E2 | -0.001 (0.03) | 0.042 (1.04) | 0.021 (0.73) | 0.006 (0.14) | 0.016 (0.40) | 0.012 (0.38) | -0.014 (0.34) | 0.032 (0.84) | 0.01 (0.37) |
| E3 | -0.001 (0.03) | 0.042 (1.11) | 0.021 (0.78) | 0.006 (0.15) | 0.016 (0.43) | 0.012 (0.41) | -0.014 (0.36) | 0.032 (0.90) | 0.01 (0.39) |
| E4 | -0.01 (0.19) | 0.037 (0.78) | 0.015 (0.43) | 0.035 (0.62) | 0.018 (0.38) | 0.026 (0.70) | -0.003 (0.06) | 0.034 (0.76) | 0.016 (0.48) |
| E5 | -0.01 (0.20) | 0.037 (0.83) | 0.015 (0.46) | 0.035 (0.68) | 0.018 (0.41) | 0.026 (0.76) | -0.003 (0.07) | 0.034 (0.80) | 0.016 (0.52) |

Nota: * Impacto es significativo al 5%; ** Impacto es significativo al 10%.

E1: No hay variables de control (estimador simple de diferencias en diferencias)

E2: Se controla por edad + edad² + variable dicotómica hombre=1 + variable dicotómica jefe de hogar=1 + variable dicotómica soltero=1

E3: E2 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Ene-Jul'99+ % meses ocupados en Jul-Dic'2000.

E4: E2 + variable dicotómica interactiva DB*Edad + Variable dicotómica interactiva DB*Hombre + Escolaridad de la Madre + +Escolaridad del Padre+var.dicotómicai1 si hogar donde creció fue pobre o indigente+var.dicotómica=1 si cursó educación básica en sector rural+var.dicotómicai1 si cursó educación básica en sector público + N° de personas en el hogar + variables dummy para cada región.

E5: E4 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000

⁵⁰ El 13% corresponde al incremento en empleo que se deriva del impacto medido comparando el promedio Enero-Junio 2003 con Enero-Junio 2000; el aumento en el empleo de 20% corresponde al que emerge de la comparación Marzo 2003/Marzo 2000.

Cuadro II.40
Impacto del PNCL sobre el empleo con contrato: puntos de probabilidad de empleo
(test t entre paréntesis)

| Modelo estimado: | Junio 2003 versus Junio 2000 | | | Marzo 2003 versus Marzo 2000 | | | Enero-Junio 2003 / Enero-Junio 2000 | | |
|------------------|------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total |
| E1 | 0.029 (0.61) | 0.056 (1.19) | 0.044 (1.29) | 0.029 (0.57) | 0.006 (0.12) | 0.017 (0.49) | 0.015 (0.33) | 0.027 (0.60) | 0.021 (0.67) |
| E2 | 0.029 (0.70) | 0.056 (1.34) | 0.044 (1.47) | 0.029 (0.64) | 0.006 (0.13) | 0.017 (0.55) | 0.015 (0.38) | 0.027 (0.39) | 0.021 (0.77) |
| E3 | 0.029 (0.74) | 0.056 (1.47) | 0.044 (1.59) | 0.029 (0.69) | 0.006 (0.15) | 0.017 (0.60) | 0.015 (0.41) | 0.027 (0.74) | 0.021 (0.82) |
| E4 | 0.045 (0.86) | 0.044 (0.90) | 0.045 (1.26) | 0.073 (1.31) | -0.01 (0.21) | 0.029 (0.78) | 0.04 (0.81) | 0.013 (0.30) | 0.026 (0.78) |
| E5 | 0.045 (0.92) | 0.044 (0.98) | 0.045 (1.36) | 0.073 (1.42) | -0.01 (0.22) | 0.029 (0.86) | 0.04 (0.86) | 0.013 (0.31) | 0.026 (0.83) |

Nota: * Impacto es significativo al 5%; ** Impacto es significativo al 10%.

E1: No hay variables de control (estimador simple de diferencias en diferencias)

E2: Se controla por edad + edad² + variable dicotómica hombre=1 + variable dicotómica jefe de hogar=1 + variable dicotómica soltero=1

E3: E2 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000.

E4: E2 + variable dicotómica interactiva DB*Edad + Variable dicotómica interactiva DB*Hombre + Escolaridad de la Madre + +Escolaridad del Padre+var.dicotómicai1 si hogar donde creció fue pobre o indigente+var.dicotómica=1 si cursó educación básica en sector rural+var.dicotómicai1 si cursó educación básica en sector público + Nº de personas en el hogar + variables dummy para cada región.

E5: E4 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000

Cuando se estiman las especificaciones anteriores separadamente por hombres y mujeres, tampoco se encuentra como antes un efecto que sobreviva a formulaciones equivalentes.

A las estimaciones anteriores se agregó la evaluación del impacto del programa para la probabilidad de tener empleo asalariado, encontrándose resultados similares a los presentados.

En consecuencia, sistemáticamente se encuentra que si bien el PNCL tiene un impacto positivo, significativo y relevante sobre el empleo femenino, especialmente en el caso de la nivelación a nivel básico, no se encuentra evidencia –a la fecha- de que el programa tenga impacto en la formalidad del empleo de quienes están ocupados.

II.1.4.4. Impacto sobre salarios

¿Existe alguna evidencia de que los beneficiarios del PNCL estén percibiendo el impacto del programa a través de mayores salarios en el mercado laboral?.

Es conocido y bastante generalizado el reconocimiento que el mercado laboral hace a los años de educación. No obstante, existe evidencia (Bravo, Contreras y Medrano, 1999) de que el mercado laboral chileno premia significativamente la educación superior mientras que el retorno de la educación básica y media es bajo.

Comparando los salarios de períodos anteriores a la aplicación del programa con los del año 2003 para los beneficiarios que están ocupados en relación con la evolución de los del grupo de control, no se encuentran relaciones significativas. Sí debe notarse que los coeficientes tienen signos negativos de manera sistemática para los beneficiarios de la nivelación básica. No obstante las relaciones no son estadísticamente fuertes. Luego, en el horizonte de tiempo en que el programa se ha evaluado no es posible encontrar un impacto sobre salarios de los ocupados.

Cuadro II.41
Impacto del PNCL sobre los salarios mensuales (en \$)
(test t entre paréntesis)

| Modelo estimado: | Junio 2003 versus Junio 2000 | | | Marzo 2003 versus Marzo 2000 | | | Enero-Junio 2003 / Enero-Junio 2000 | | |
|------------------|------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total | Básica | Media | Total |
| E1 | -9973 (0.59) | -1306 (0.12) | -5483 (0.56) | -9405 (0.61) | -8176 (0.90) | -8774 (0.98) | -10513 (0.75) | -2971 (0.32) | -6719 (0.8) |
| E2 | -7760 (0.49) | 618 (0.06) | -3354 (0.36) | -7047 (0.48) | -8386 (0.97) | -8016 (0.94) | -8093 (0.60) | -1841 (0.21) | -4960 (0.62) |
| E3 | -8572 (0.54) | 5 (0.00) | -3948 (0.43) | -7033 (0.48) | -7900 (0.92) | -7809 (0.92) | -8121 (0.61) | -1876 (0.22) | -4996 (0.63) |
| E4 | -16034 (0.67) | 6839 (0.57) | -4758 (0.36) | -12914 (0.62) | -4348 (0.50) | -9384 (0.81) | -16030 (0.82) | -3369 (0.34) | -6234 (0.57) |
| E5 | -16852 (0.70) | 4292 (0.41) | -5896 (0.46) | -13671 (0.66) | -4283 (0.49) | -9634 (0.83) | -16144 (0.83) | 2513 (0.26) | -6469 (0.6) |

Nota: * Impacto es significativo al 5%; ** Impacto es significativo al 10%.

E1: No hay variables de control (estimador simple de diferencias en diferencias)

E2: Se controla por edad + edad² + variable dicotómica hombre=1 + variable dicotómica jefe de hogar=1 + variable dicotómica soltero=1

E3: E2 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000.

E4: E2 + variable dicotómica interactiva DB*Edad + Variable dicotómica interactiva DB*Hombre + Escolaridad de la Madre + +Escolaridad del Padre+var.dicotómicai1 si hogar donde creció fue pobre o indigente+var.dicotómica=1 si cursó educación básica en sector rural+var.dicotómicai1 si cursó educación básica en sector público + N° de personas en el hogar + variables dummy para cada región.

E5: E4 + % meses ocupados en Ene-Jun1999 + % meses ocupados en Jul-Dic'99 + % meses ocupados en Ene-Jun2000

II.1.5. Efectos de las reformulaciones del Programa

La evidencia del impacto del programa presentada en la sección anterior permite señalar que la reformulación de componentes generales realizada en el PNCL, en virtud del cual éste extendió su accionar los años 2001 y 2002 al primer ciclo de enseñanza media, no ha estado avalada por resultados en el objetivo central perseguido: la empleabilidad de la población beneficiada.

De allí que el cambio producido el año 2003 en el PNCL donde se abandona el primer ciclo de enseñanza media y se extiende su cobertura hacia niveles inferiores de educación encuentra respaldo por los positivos impactos en empleabilidad en el componente de nivelación básica. Evidentemente sólo se ha constatado impacto en la nivelación de 7º y 8º Básico y, en estricto rigor, es lo único que puede afirmarse. Si se supone que el impacto de la nivelación para el año 2003 de 1º a 4º Básico (los niveles adicionados) será más parecido al exhibido por la nivelación de 7º y 8º que el de la nivelación media, puede señalarse que el cambio será positivo desde este punto de vista.

Es razonable pensar que el impacto del PNCL detectado está asociado al énfasis puesto, no necesariamente por reformulaciones del Programa sino por la práctica, en las beneficiarias mujeres pobres. Las reformulaciones realizadas en el subcomponente de formación socio laboral, a nuestro juicio reflejan un correcto intento de ir perfeccionándolo y acotándolo en el tiempo. Desgraciadamente no es posible saber con los ejercicios realizados cuánto del impacto sobre las mujeres está vinculado a la importancia de este aspecto del programa. Es posible que la comparación futura de evaluaciones de impacto de este programa con otras que se puedan realizar en otros programas de educación de adultos (que no tienen un módulo formativo de esta naturaleza) pueda dar luz sobre este punto.

Al respecto, sólo se puede erigir la percepción de impacto que tienen los beneficiarios en relación con el programa y sus componentes, que es positiva.

II.2. Uso de recursos

II.2.1. Análisis de los antecedentes financieros

El presupuesto del Programa de Nivelación de Competencias Laborales, expresado en moneda del año 2003, subió de \$583 millones en 1999 a \$1.075 millones en el año 2000, luego a \$1.586 millones en el año 2001 y finalmente a un máximo de \$2.040 millones en el año 2002. El año 2003 cae el presupuesto a \$1.671 millones.

El presupuesto del programa, asimismo, representa una fracción menor del Presupuesto de FOSIS, fluctuando entre 2,0 y 5,2%. Todos estos antecedentes aparecen en el Cuadro II.42.

Cuadro N°II.42
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Presupuesto Total del Programa 1999-2003
(miles de \$ año 2003)

| Año | (1) | (2) | (2)/(1) |
|------|---|-------------------------------------|---------|
| | Presupuesto Total de FOSIS Miles de \$ | Presupuesto Programa Miles de \$ | |
| 1999 | 29.540.273 | 583.079 | 2,0% |
| 2000 | 32.427.968 | 1.075.280 | 3,3% |
| 2001 | 40.385.087 | 1.586.805 | 3,9% |
| 2002 | 39.088.523 | 2.040.953 | 5,2% |
| 2003 | 47.002.832 | 1.671.633 | 3,6% |

Fuente: FOSIS

El cuadro II.43 que se presenta a continuación contiene información en la segunda columna sobre el gasto efectivo. En efecto, allí se reporta que la ejecución del presupuesto fue de \$580 millones en 1999, \$1.060 millones en el año 2000, ambas cifras representando la casi totalidad de lo presupuestado. El año 2001 el gasto fue de \$1.522 millones mientras el 2002 fue de \$1.543 millones. Esta tendencia muestra, entonces, que el año 2001 el PNCL alcanza un peak que luego se mantiene el año 2002 y que se refleja en el monto presupuestado para el año 2003. La ejecución presupuestaria para el año 2002 ha sido inferior, con un monto de 76%.

Cuadro N°II.43
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Gasto Efectivo Programa 1999-2003
(miles de \$ año 2003)

| Año | (1) Presupuesto Programa Miles de \$ | (2) Ejecución Miles de \$ | (2)/(1) |
|------------|---|--|----------------|
| 1999 | 583.079 | 580.169 | 99,5% |
| 2000 | 1.075.280 | 1.060.021 | 98,6% |
| 2001 | 1.586.805 | 1.522.293 | 95,9% |
| 2002 | 2.040.953 | 1.543.490 | 75,6% |
| 2003 | 1.671.633 | | |

Fuente: FOSIS

Los antecedentes presupuestarios anteriores presentan dos obstáculos para el análisis de las cifras que se realiza más adelante: no están separados por componente; y el presupuesto ejecutado refleja gastos de distintos años presupuestarios. De allí que el cuadro II.44 presenta la ejecución del gasto de acuerdo a la distribución regional y por componente.

En primer lugar, debe recordarse que el componente nivelación media comenzó recién el año 2001, por lo que el gasto del Programa para los años 1999 y 2000 está asociado sólo al componente Nivelación Básica.

Por otra parte, información proporcionada por FOSIS permite, para los años 1999 a 2001, además, diferenciar el gasto del año del gasto de arrastre asociado a la liquidación del año anterior.

Del análisis del Cuadro II.44 se aprecia que existe un importante rezago en la ejecución de los gastos debido a que los exámenes se extienden usualmente para el año calendario siguiente.

Mientras el gasto ejecutado del PNCL para 1999 fue de \$580 millones, cuando se incorpora el gasto que se ejecuta en los años posteriores correspondientes al desarrollo del PNCL en 1999 se aumenta el gasto a \$853 millones. Del mismo modo, el gasto efectivo incluyendo rezagos del PNCL para el año 2000 fue de \$815 millones, un monto inferior al gasto ejecutado de \$1.060 millones (el monto efectivo es inferior al ejecutado porque como se vio parte del gasto corresponde a beneficios del año anterior). El gasto del PNCL correspondiente a los beneficiarios del año 2001 fue de \$1.749 millones, superior en más de \$200 millones al gasto ejecutado reportado en el cuadro II.43. Sin embargo, la información entregada por FOSIS no permite abrir el monto ejecutado para el año 2002 ni por componente ni limpiarlo de gastos de arrastre del año 2001.

Cuadro N°II.44
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Gastos por Región 1999-2002 (en \$ de cada año)

| Gastos | I | II | III | IV | V | VI | VII |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1999 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 24.000.000 | 24.000.000 | 30.000.000 | 50.000.000 | 125.100.000 | 28.000.000 | 92.500.000 |
| Niv.Ed.Media | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 24.000.000 | 24.000.000 | 30.000.000 | 50.000.000 | 125.100.000 | 28.000.000 | 92.500.000 |
| 2000 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 21.900.000 | 16.000.000 | 33.500.000 | 48.000.000 | 92.000.000 | 52.000.000 | 90.700.000 |
| Niv.Ed.Media | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 21.900.000 | 16.000.000 | 33.500.000 | 48.000.000 | 92.000.000 | 52.000.000 | 90.700.000 |
| 2001 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 10.070.000 | 10.070.000 | 14.310.000 | 42.930.000 | 42.400.000 | 43.990.000 | 65.720.000 |
| Niv.Ed.Media | 31.394.480 | 31.394.480 | 48.299.200 | 96.598.400 | 154.557.440 | 57.959.040 | 156.972.400 |
| Prodemu | | | | | | | |
| Total | 41.464.480 | 41.464.480 | 62.609.200 | 139.528.400 | 196.957.440 | 101.949.040 | 222.692.400 |
| 2002 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 3180000 | 5.088.000 | 15.794.000 | 23.108.000 | 10.070.000 | 6.148.000 | 86.814.000 |
| Niv.Ed.Media | 20.640.000 | 20.640.000 | 14.160.000 | 54.000.000 | 35.040.000 | 43.200.000 | 244.800.000 |
| Prodemu | | | | | | | |
| Total | 23.820.000 | 25.728.000 | 29.954.000 | 77.108.000 | 45.110.000 | 49.348.000 | 331.614.000 |

| Gastos | VIII | IX | X | XI | XII | RM | Total |
|---------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| 1999 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 93.800.000 | 80.000.000 | 75.500.000 | 8.000.000 | 0 | 221.800.000 | 852.700.000 |
| Niv.Ed.Media | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 93.800.000 | 80.000.000 | 75.500.000 | 8.000.000 | 0 | 221.800.000 | 852.700.000 |
| 2000 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 139.000.000 | 96.600.000 | 68.025.000 | 8.000.000 | 4.000.000 | 145.200.000 | 814.925.000 |
| Niv.Ed.Media | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 139.000.000 | 96.600.000 | 68.025.000 | 8.000.000 | 4.000.000 | 145.200.000 | 814.925.000 |
| 2001 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 74.200.000 | 63.600.000 | 60.950.000 | 4.770.000 | 4.770.000 | 65.720.000 | 503.500.000 |
| Niv.Ed.Media | 137.652.720 | 108.673.200 | 72.448.800 | 7.244.880 | 7.244.880 | 176.292.080 | 1.086.732.000 |
| Prodemu | | | | | | | 159.000.000 |
| Total | 211.852.720 | 172.273.200 | 133.398.800 | 12.014.880 | 12.014.880 | 242.012.080 | 1.749.232.000 |
| 2002 | | | | | | | |
| Niv.Ed.Básica | 38.690.000 | 34.980.000 | 15.900.000 | 1.590.000 | 7.208.000 | 35.086.000 | 283.656.000 |
| Niv.Ed.Media | 78.480.000 | 49.440.000 | 54.240.000 | 9.360.000 | 4.800.000 | 167.520.000 | 796.320.000 |
| Prodemu | | | | | | | 150.000.000 |
| Total | 117.170.000 | 84.420.000 | 70.140.000 | 10.950.000 | 12.008.000 | 202.606.000 | 1.229.976.000 |

Fuente: Elaborados en base a los cuadros de presupuestos entregados por FOSIS

Finalmente, el cuadro II.44 muestra que las regiones con mayor preponderancia son la VII, que ha ganado importancia desde 1999, VIII, IX y la Región Metropolitana.

Al analizar la distribución del gasto por región se tiene que ésta sigue estrechamente la distribución de beneficiarios, lo que es especialmente claro para los años 1999 y 2000 (donde sólo está el componente básica) y para el año 2001 (donde se descompone Básica y Media).

Los datos presupuestarios presentados en los cuadros anteriores no incluyen los gastos administrativos que se incurren para su producción.

Para cuantificar estos gastos, se trabajó con la información del año 2002. Estos gastos se descomponen en remuneraciones y otros gastos asociados⁵¹.

Para calcular la parte del gasto en remuneraciones de FOSIS que se puede imputar al programa, se solicitó a esta institución que estimara el tiempo que le dedican todas las personas que participan en alguna medida en el Programa, tanto a nivel de FOSIS Central como en las regiones. Se obtuvo respuestas sólo de las regiones I, IV, V, VI, VIII, XII regiones y de FOSIS central. Para tener una estimación de toda la institución, se imputó a las regiones que no respondieron los parámetros requeridos (horas trabajadas y cargos) de la región que entregó la información de manera más completa y desagregada (V región)⁵². Este supuesto persigue no subestimar los costos administrativos efectivos.

El cuadro II.45 muestra el total de gastos administrativos reportado por FOSIS descompuesto en gastos en remuneraciones y otros gastos asociados. Así, el gasto en remuneraciones totales ascendió a \$4.274 millones el año 2002. Los gastos en remuneraciones de funcionarios de FOSIS, asignables al PNCL, de acuerdo a la metodología anteriormente reseñada, ascendieron a \$163,3 millones para el año 2002, es decir, correspondieron a un 3,8 % del gasto total en remuneraciones de la institución.

El Cuadro N°II.46 muestra qué proporción del gasto total de los Programas de FOSIS representa el PNCL (sin gastos administrativos). Ahí se puede apreciar que el gasto ha fluctuado entre 2,6% y 5% para el año 2002. Luego, a partir de la estimación anterior, el gasto en remuneraciones asignado representa a una proporción algo menor que la participación del PNCL en el gasto total de los programas de FOSIS.

⁵¹ Gastos asociados incluyen gastos en equipamiento, materiales, etc.

⁵² Para el detalle de los gastos supuestos para todas las regiones analizadas, incluyendo aquéllas que no entregaron información, véase el CD adjunto en la carpeta "Información", archivo "GastosAdministrativos.xls".

Cuadro NºII.45
Gastos Administrativos y Gastos Asociados
Total Regiones y FOSIS Central
(en miles de \$ a 2003)

| Año | Gastos en Remuneraciones | Otros Gastos Asociados | Total Gastos de Administración | Gastos de Administración asociados al Programa(*) |
|-------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1999 | 3.916.981 | 454.266 | 4.371.247 | 112.981 |
| 2000 | 3.438.216 | 1.553.403 | 4.991.619 | 209.175 |
| 2001 | 4.694.681 | 1.264.375 | 5.959.057 | 274.527 |
| 2002 | 4.273.732 | 1.892.182 | 6.165.912 | 310.841 |

Fuente: Datos entregados por FOSIS

Nota: Los gastos de administración asociados al programa se calculan como el porcentaje del peso del programa en el presupuesto de los proyectos de FOSIS por los gastos de administración totales de cada año.

Cuadro NºII.46
Gasto del Programa como Porcentaje
de los Gastos Totales en Programas de FOSIS
(en miles de \$ a 2003)

| Año | Gasto Programa Nivelación (1) | Gasto total en Proyectos (2) | (1)/(2) |
|-------------|--------------------------------------|-------------------------------------|----------------|
| 1999 | 580.169 | 22.446.823 | 2.6% |
| 2000 | 1.060.021 | 25.295.673 | 4.2% |
| 2001 | 1.522.293 | 33.043.875 | 4.6% |
| 2002 | 1.543.490 | 30.617.041 | 5.0% |

Para calcular la parte de los gastos administrativos del programa distinta a remuneraciones, se utilizó el porcentaje que representa el PNCL sobre el total de gastos en todos los programas que desarrolla FOSIS el año 2002. Así, se imputó un 5% del total de otros gastos administrativos (que suman \$1.892 millones el año 2002) de FOSIS al PNCL. El cuadro II.47 muestra el resultado del ejercicio, con un total de gastos administrativos estimados de \$257,9 millones. Sumando a estos gastos el resto del gasto directo del programa ejecutado, los gastos administrativos ascendieron a un 14,3% del gasto total del programa.

Cuadro N°II.47
Gastos Administrativos para el 2002
(en miles de \$ de 2003)

| | |
|-----------------------------------|------------------|
| Remuneraciones | 163.281 |
| Otros Gastos Asociados | 94.609 |
| Gasto del Programa | 1.543.490 |
| Total Gasto Programa | 1.801.380 |
| % del Gasto Administrativo | 14.3% |

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes recogidos de FOSIS.

Si se siguiera la misma metodología, y se asignara del total de otros gastos del cuadro II.45 para los años 1999-2001 el porcentaje que representó el PNCL de los gastos totales de programas incluido en el cuadro II.46; y si se asignara una proporción del gasto en remuneraciones equivalente al porcentaje del PNCL en el resto de los programas pero castigada de acuerdo a la estimación encontrada el año 2002 (que representó el 3,8% y no el 5% del total de remuneraciones), se podría obtener una estimación del porcentaje que representan los gastos administrativos del gasto total del Programa. Las cifras obtenidas son de 13,2% para el año 1999, 14,1% para el año 2000; 12,7% para el año 2001 y, tal como se mostró, 14,3% para el año 2002.

Cuadro N°II.48
Estimación de gastos administrativos del PNCL
(en miles de \$ de 2003)

| Año | Gasto Programa Nivelación | Gastos Administrativos | Gastos Totales | % de gastos administrativos sobre gastos totales |
|-------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------|---|
| 1999 | 580.169 | 88.536 | 668.705 | 13.2% |
| 2000 | 1.060.021 | 174.434 | 1.234.455 | 14.1% |
| 2001 | 1.522.293 | 222.070 | 1.744.363 | 12.7% |
| 2002 | 1.543.490 | 257.890 | 1.801.380 | 14.3% |

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes recogidos de FOSIS

II.2.2. Análisis de aspectos relacionados con la Economía

La evolución del presupuesto exhibida por el Cuadro II.42 presenta un aumento de 250% entre el presupuesto de 1999 y el considerado para el año 2002, lo que representa un aumento promedio de \$485 millones por año. En relación al número de beneficiarios, el Cuadro I.12 exhibió una disminución de un 13% entre 1999 y 2002, aún cuando los beneficiarios aumentaron significativamente el año 2001 (en el que se agregó el componente de nivelación de educación media) para luego disminuir el año 2002. Lo posible divergencia mostrada por la serie de presupuesto y la de beneficiarios puede ser explicada por la inclusión de la nivelación de educación media, ya que este componente tiene un gasto efectivo por beneficiario significativamente mayor que el componente de nivelación de educación básica.

Sobre la evolución de la ejecución presupuestaria en el Cuadro II.43, según lo informado por FOSIS, dice relación con el hecho que, 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. Por ello, desde al año 2001 en adelante, se modificó la forma de pago, estableciendo la posibilidad de anticipos hasta por un monto del 70% de los recursos, pagándose los montos restantes a través de la liquidación del proyecto (para el año 2003 los ejecutores pueden solicitar como anticipo hasta el 80% de los recursos). En consecuencia, una norma que ha mejorado notablemente la gestión de los recursos, se ha traducido en una menor ejecución presupuestaria (de 99% en 1999 a 76% en el año 2002)⁵³. Además de lo anterior, la ejecución de los gastos se alarga el año 2001 porque en ese año se incorpora el componente de nivelación media que tiene mayor extensión que el de nivelación básica.

⁵³ Fuente: conversaciones con la encargada nacional del PNCL

II.2.3. Análisis de aspectos relacionados con la Eficiencia

Con el objeto de desglosar los ítemes de gasto del programa implícitos en las cifras presupuestadas y ejecutadas (cuadros II.42 y II.43) para así realizar un mejor análisis de dichas cifras, se solicitó a FOSIS desagregar esta información en los distintos ítemes de gasto. La información factible de conseguir y apropiada para el propósito buscado, fue elaborada por FOSIS y reportada en el cuadro II.49 que contiene una desagregación, por componente, en función de información presupuestada para el año 2001.

El primer ítem es el valor de los componentes del PNCL. El cuadro fue elaborado para una proyección de 6.250 beneficiarios de nivelación básica y 4.500 de nivelación media. Los valores reportados en el cuadro equivalen a multiplicar el número de beneficiarios proyectado por \$76.000 por beneficiario de básica y \$181.496, en concordancia con lo apreciado en el cuadro I.3⁵⁴. Se puede apreciar que este subsidio representa entonces el 61% y el 67% del gasto total proyectado en el caso de los componentes básica y media, respectivamente.

El valor de la beca de movilización a los estudiantes asciende a \$30.000 en básica y \$60.000 en media, representando aproximadamente un 23% del gasto total por beneficiario. Del resto de los gastos, el más importante es el de la examinación (el valor de un examen en Educación Básica fue de \$5.823 por examinado y en Educación Media de \$12.822). En total FOSIS programó financiar \$33 millones el año 2001 en libros (entre \$3.000 y \$3.200 por beneficiario); \$9 millones para la contratación de evaluadores externos (labor que el 2002 radicó en los mismos funcionarios de FOSIS) y \$7 millones para la difusión.

Del cuadro anterior se puede, entonces, extraer un monto presupuestado total por beneficiario de \$125.000 para nivelación básica y \$270.000 para nivelación media⁵⁵.

⁵⁴ El subsidio usado fue el monto máximo por alumno que FOSIS establece en las bases del programa.

⁵⁵ Valores obtenidos tomando el gasto total proyectado para Básica 2001 y Media 2001 y dividiéndolos por los números de beneficiarios implícitos en el cuadro II.43 (6.250 y 4.500, respectivamente).

Cuadro N° II.49
Proyección de gastos PNCL año 2001
por ítem de Gasto (en \$ de cada año)

| Item | 2001 | | Total 2001 |
|------------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| | Básica | Media | |
| Valor de PNCL componentes | 475.000.000 | 816.732.000 | 1.291.732.000 |
| Becas alumnos | 187.500.000 | 270.000.000 | 457.500.000 |
| Premios | 25.000.000 | 18.000.000 | 43.000.000 |
| *Examinación | 64.001.856 | 84.646.144 | 148.648.000 |
| Impresión de libros y distribución | 18.821.000 | 14.400.000 | 33.221.000 |
| evaluación ex ante | 4.515.000 | 4.485.000 | 9.000.000 |
| comunicación y difusión | 6.000.000 | 1.121.000 | 7.121.000 |
| Evaluación programa | 0 | 5.000.000 | 5.000.000 |
| Total | 780.837.856 | 1.214.384.144 | 1.995.222.000 |

Fuente: FOSIS

Nota: valor de un examen en educación básica es de \$ 5.823

Valor de un examen en Educación Media es de \$ 12.822

Además se debe incluir en este valor, diseño, impresión y distribución de los exámenes.

Proyectado en función de 6.250 beneficiarios de Nivelación Básica y 4.500 beneficiarios de Nivelación Media. Supone 40% aprueba en primer examen. Beca por alumno: \$30.000 en Básica y \$60.000 en Nivelación Media.

Las cifras anteriores se comparan ahora con las provenientes de los montos por beneficiario que se deducen de los montos presupuestados y los gastos efectivos reportados en los cuadros II.42 y II.43. Para estos efectos, el cuadro II.50 siguiente estima el presupuesto y gasto en relación con el número de beneficiarios efectivos reportados por el PNCL.

La última columna del panel inferior del cuadro II.50 encuentra que para 1999 y 2000 los gastos por beneficiario descontando los arrastres de otros ejercicios, fueron entre \$100 mil y \$112 mil. Como en dichos años sólo existía el componente de nivelación básica, el monto a comparar es \$125.000 por beneficiario. Si se considera que, de acuerdo al cuadro I.3, la beca de movilización fue \$5.000 inferior para dichos años; que el valor por alumno pudo ser efectivamente inferior a \$76.000 en dichos años de acuerdo al mismo cuadro; y a que las tasas de rendición de exámenes y aprobación pueden haber sido inferiores a los supuestos del Cuadro II.49, se puede concluir que los montos encontrados en el cuadro II.50 son consistentes con los ítemes declarados de gastos.

Cuadro N°II.50
Programa Nivelación de Competencias Laborales
Presupuesto y Gastos por Beneficiario
(Valores en \$ año 2003)

| Años | Presupuesto Programa Miles de \$ | Gastos Miles de \$ | Número de beneficiarios | Presupuesto por beneficiario | Gasto por beneficiario |
|-------------|---|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| 1999 | 583.079 | 580.169 | 8.527 | 68.380 | 68.039 |
| 2000 | 1.075.280 | 1.060.021 | 7.267 | 147.968 | 145.868 |
| 2001 | 1.586.805 | 1.522.293 | 10.751 | 147.596 | 141.595 |
| 2002 | 2.040.953 | 1.543.490 | 7.418 | 275.135 | 208.074 |

| Años | Presupuesto Programa Miles de \$ | Gastos sin arrastres Miles de \$ | Número de beneficiarios | Presupuesto por beneficiario | Gasto sin arrastres por beneficiario |
|-------------|---|---|--------------------------------|-------------------------------------|---|
| 1999 | 583.079 | 852.700 | 8.527 | 68.380 | 100.000 |
| 2000 | 1.075.280 | 814.925 | 7.267 | 147.968 | 112.140 |
| 2001 | 1.586.805 | 1.749.232 | 10.751 | 147.596 | 162.704 |
| 2002 | 2.040.953 | 1.229.976 | 7.418 | 275.135 | 165.810 |

Nota: No se incluye el arrastre para el año 2001 por no tener la información en el presupuesto del año 2002.

Para los años 2001 y 2002 el presupuesto por beneficiario fue de \$205 mil y \$270 mil, respectivamente. Sin embargo, la cifra relevante la constituyen los gastos por beneficiario que fueron de \$162,7 mil y \$165,8 mil, respectivamente.

Nuevamente, estos montos son coherentes con los subsidios por alumno entregados a las instituciones ejecutoras y las becas a los alumnos en dichos años.

En efecto, debe considerarse que aproximadamente la mitad de los beneficiarios correspondió a cada línea (básica y media). Si se considera los montos de referencia de \$125 mil en nivelación básica y \$270 mil en nivelación media, el monto promedio es aproximadamente \$195 mil por beneficiario (recuérdese que para el año 2001 ya están los dos componentes y ambos aparecen mezclados en las cifras totales). Si se considera que en el cuadro II.50 para el año 2002 hay gastos que corresponden a 2001 y que aún no han sido informados por FOSIS (dependen en parte del Ministerio de Educación), estas cifras son coherentes con los montos generales por beneficiario.

En resumen, los montos por beneficiario efectivos del programa (sin contar los gastos administrativos) han sido inferiores a \$125 mil en nivelación básica y a \$270 mil en nivelación media.

Los montos anteriores deben elevarse aproximadamente en 14% para reconocer la importancia de los 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 (por ejemplo, capacitación laboral), no es posible para nuestro equipo realizar una evaluación relativa de la magnitud de los costos estimados.

Finalmente, ¿cómo se comparan los costos por beneficiario del PNCL con otros programas equivalentes?

Como ya se mencionó, programas equivalentes son los programas flexibles del Ministerio de Educación que se rigen hoy por el D.S. 131, de 2003, y los programas flexibles de nivelación impulsados a través de Chile Califica. Estos dos tipos de programas se rigen por el mismo decreto y presentan los mismos valores por alumno:

- Para un programa de nivelación en 7º y 8º Básico, los programas flexibles del Ministerio de Educación consideran la realización de 3 módulos, cada uno con un valor de \$23.510. Por lo tanto, la aprobación de los módulos lleva a un pago de \$70.530 a la institución ejecutora. No hay becas de movilización o premios adicionales a los estudiantes.
- Para un programa de nivelación en 1º y 2º Medio, los programas flexibles del Ministerio de Educación consideran la realización de 5 módulos, cada uno con un valor de \$28.215. Por lo tanto, la aprobación de los módulos lleva a un pago de \$141.075 a la institución ejecutora. No hay becas de movilización o premios adicionales a los estudiantes.

Luego, si se considera que estos programas tienen los mismos costos que el PNCL en materia de libros, exámenes y si se supone una proporción equivalente de gastos administrativos, se tiene que:

- En el caso de nivelación básica, la mayor diferencia está dada por la beca de movilización. En particular, el mayor costo del PNCL es de aproximadamente \$36.000 ($\$76.000 + \$30.000 - \70.530), una diferencia equivalente al 50% del monto recibido en los programas alternativos.
- La diferencia es más fuerte en el caso de la nivelación media. Aquí el mayor costo del PNCL es de aproximadamente \$110.000 ($\$180.000 + \$60.000 - \70.530), una diferencia que equivale a un 160% del monto entregado por los programas flexibles alternativos.

La diferencial anterior, mayor en el caso de la nivelación media, no necesariamente indica que esté desalineada. En particular, lo relevante es una evaluación global del desempeño del programa que requiere la comparación de los beneficios en resultados intermedios y finales (evaluación ex-post). Así, programas con mayores costos pueden ser igual o más rentables que otros con menores costos, si es que sus beneficios son también mayores.

No obstante lo anterior, la información anterior comparativa sobre costos por beneficiario debe tenerse en consideración por las autoridades en sus instancias de coordinación con el objeto de evaluar espacios para asignar mejor el gasto fiscal.

Finalmente, en otro ámbito, en relación con el diseño del programa está el esquema de premios financieros asociado al buen éxito del alumno en las exámenes. Como ya se describió en la sección I, el pago al ejecutor del valor por alumno es condicional a la conclusión del curso y la aprobación del examen. De hecho, los ejecutores tienen incentivos importantes para preocuparse por la deserción pues no reciben pago por los alumnos desertores. Por otra parte, si éstos reprueban, reciben el 50% del valor por alumno. En caso de aprobar en la primera examinación, el monto pagado podía contener un premio de 10% para el ejecutor entre 1999 y 2001. Y 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 otra en la forma de un premio de \$10.000 en caso de aprobar el examen en la primera oportunidad que se presente.

No existe una forma directa y separada, en el marco de esta evaluación, de indicar cuál es la contribución que ha tenido el esquema de incentivos anterior en el desempeño del programa y, específicamente, en los resultados exhibidos. Una evaluación posible podría realizarse por la vía de comparar programas el impacto del PNCL con otro programa sin incentivos. 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) y está respaldado por la escasa evidencia empírica chilena sobre la importancia de los incentivos financieros en el caso de cursos de capacitación (Bravo y Contreras, 2000).

En cuanto al efecto que pueda tener la eliminación del premio al ejecutor en caso de aprobación en la primera oportunidad (en cuyo caso hasta el año 2002 se aumentaba en 10% el valor alumno que se le cancelaba por el servicio educativo), en parte se compensó el año 2003 por un aumento en el valor alumno de más de 10% (siempre condicional a la aprobación, en el primer o segundo examen).

II.2.4. Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias

En opinión de nuestro equipo, la baja cobertura actual de los programas flexibles no ha obstaculizado hasta ahora el que FOSIS y el Ministerio de Educación pudieran haber asegurado un espacio de manera coordinada. No obstante, la entrada en vigor de programas más masivos asociados a Chile Califica el año 2003 aumentan la demanda por una coordinación única y centralizada de la asignación de cupos entre programas y de la evaluación relativa de los méritos y desventajas de cada programa.

El PNCL tiene un conjunto de aspectos innovadores en su diseño y ejecución que merecen ser destacados y deben ser sopesados al momento de realizar una evaluación relativa. En particular:

- La factibilidad que los aprendizajes se realicen fuera de la escuela tradicional.
- La incorporación explícita de un módulo de formación sociolaboral destinado al desarrollo de competencias laborales relevantes para la inserción en el mercado laboral.
- El desarrollo de un programa flexible propuesto por una institución ejecutora y adaptable para un determinado grupo de beneficiarios con sus características.
- La utilización de material educativo y guías de trabajo adecuadas y atractivas para la población adulta (diseñadas por el Ministerio de Educación).
- El pago a la entidad ejecutora de acuerdo a los resultados obtenidos.
- El pago de un subsidio de movilización al alumno más un premio adicional a éste en caso de aprobar en el primer examen.

En general, el aspecto más llamativo del Programa, es que se trata del primer programa dirigido a la población adulta que aborda la nivelación de estudios en conjunto con una preocupación por la empleabilidad de los beneficiarios.

En relación con las reformulaciones del programa, se debe reforzar lo anterior: no ha habido una formulación clara de las razones para haber incorporado el primer ciclo de media el año 2000. La razón del cambio podría radicar en la positiva evaluación general existente a la fecha con el Programa, por el hecho que las carencias identificadas en la Justificación del Programa son evidentes tanto a nivel medio como básico. Adicionalmente, se podría haber ampliado para poder cubrir la demanda no cubierta por los programas existentes a nivel del Ministerio de Educación.

El año 2003 hubo nuevamente una reformulación de los componentes, que retrotrae el PNCL a la Educación Básica aunque, positivamente, lo amplía hacia los segmentos de menor educación. Dado que esta tendencia ha emergido producto de una coordinación (apuntando a una especialización) con Chile Califica, no se estaría dejando de cubrir la Educación Media.

La sección I.4 hizo referencia a otros programas relacionados que atienden a la misma población potencial que el PNCL.

Hasta la fecha el Ministerio de Educación a través de la coordinación central de la Educación de Adultos ha ejercido coordinación con FOSIS para administrar los programas que atienden a la misma población potencial e incluso objetivo. En efecto, como se mencionó, el programa de Educación para Trabajadores del Ministerio de Educación pertenece a la misma "familia" del PNCL en cuanto se trata de programas flexibles y alternativos a la modalidad tradicional de Educación de Adultos. Así también han entrado a jugar un rol preponderante los programas flexibles de nivelación del Programa de Educación Permanente, Chile Califica.

A juicio de nuestro equipo evaluativo, considerando la escasa cobertura de la población potencial obtenida por el conjunto de los programas de nivelación de educación hasta la fecha, y dadas las particularidades del PNCL, no existiría a la fecha duplicidad entre el PNCL y los otros programas del Ministerio de Educación. No obstante, sí nos parece que existe una mayor demanda por coordinación entre las instituciones involucradas.

II.3. Mediciones globales de desempeño

A partir de los antecedentes anteriormente provistos, es posible realizar una medición global del desempeño del programa.

En primer lugar, si sólo se examinaran los costos por beneficiario en comparación con los beneficios en términos de empleo y salarios, es evidente que el componente de nivelación básica es el que presenta mayor rentabilidad. De hecho, no se encontró evidencia de impacto para el componente nivelación media, por lo que no registra beneficios ex post en materia de empleo o salarios para comparar con los costos de su implementación. En el caso del componente de nivelación básica, en cambio, se encontró un impacto de entre un 13% y un 20% de aumento del empleo.

Para la estimación del cuadro II.51 se usará el límite inferior de esta estimación, es decir, 13%, valorado como un flujo anual por un promedio de 15 años⁵⁶. Si se compara dicho flujo anual con el costo por beneficiario (que en el cuadro mencionado incluye una estimación de todos los componentes), significa una tasa interna de retorno (medida ex post) de 111%⁵⁷.

Aún si el empleo generado por el Programa fuera de 5%, la tasa interna de retorno ex post ascendería a 43%.

Lo anterior no significa necesariamente que el componente de Nivelación de Educación Media no esté justificado. Sin embargo, es menos claro de cuantificar su impacto pues habría que basarse en el mejoramiento eventual en otras dimensiones como autoestima, formación de redes, etc, todos aspectos evidenciados en la autoevaluación de los beneficiarios pero no demostrados en el estudio actual.

⁵⁶ Este período es arbitrario y tiene por objeto preferir subestimar el impacto del programa. Los 15 años constituyen un horizonte razonable de vida laboral para un adulto de entre 35 y 40 años.

⁵⁷ Con el objeto de obtener una estimación conservadora, en el cuadro II.51 se utilizó un supuesto de un salario mínimo para la valorización del impacto sobre el empleo del PNCL. El que las remuneraciones exhibidas por el grupo de beneficiarios y el de no beneficiarios sean más altas que un salario mínimo permiten señalar que el ejercicio que reporta el cuadro II.51 subestimaré el impacto total. No se hace la distinción de si el empleo generado es en el sector formal o informal.

Cuadro II.51
PNCL: Comparación costo y beneficio
de nivelación básica. Proyección a
15 años a partir de costos año 2002

Costo por Beneficiario Nivelación Básica:

| | |
|--------------------------------------|----------------|
| Valor por alumno: | 76.000 |
| Subsidio movilización | 30.000 |
| Premio por aprobación: | |
| (\$10.000 + 10% valor alumno) | 17.600 |
| Examen: | 7.200 |
| Libros: | 3.500 |
| Otros: | 1.000 |
| Subtotal: | 135.300 |
| Gastos administrativos: | 18.942 |
| Total por beneficiario: | 154.242 |

Beneficio promedio por beneficiario:

Si empleo aumenta 13%, con empleo a
salario mínimo:

Beneficio anual **185.000**

Si se proyecta por 15 años:

TIR de la inversión: **111%**

Fuente: Elaboración propia.

II.4. Justificación de la continuidad

La disponibilidad de los datos censales (tomados de Bravo, 2003) permite actualizar el cuadro I.8 para el año 2002 y evaluar la situación en comparación con aquella de 1998. El cuadro II.52 contiene esta situación para toda la población chilena del año 2002.

Se puede observar que el número de personas sin educación básica completa es de 2,2 millones de personas, es decir 100 mil menos que lo registrado en el cuadro I.8. Por otra parte, el total de personas con educación básica completa o media incompleta asciende a 2,6 millones, un número superior al de 1998 en 300 mil personas.

Por lo tanto, según los datos censales para 2002, un total de 4,8 millones de chilenos presentan deficiencias por haber adquirido un nivel educacional insuficiente.

Cuadro II.52
Población 15-65 años según nivel educacional y situación ocupacional
Fuente: Censo Año 2002

| Último año/nivel de educación cursado | Ocupados | | Desocupados | | Inactivos | | Total | |
|---------------------------------------|------------------|---------------|----------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Sin Educación | 108.902 | 2.2% | 19.039 | 2.5% | 182.984 | 4.3% | 310.925 | 3.2% |
| Básica Incompleta | 773.466 | 16.0% | 148.738 | 19.2% | 975.268 | 23.0% | 1.897.472 | 19.2% |
| Básica Completa | 448.302 | 9.2% | 85.504 | 11.0% | 404.296 | 9.5% | 938.102 | 9.5% |
| Media Incompleta | 743.490 | 15.3% | 135.662 | 17.5% | 796.767 | 18.8% | 1.675.919 | 17.0% |
| Media Completa | 1.396.672 | 28.8% | 229.717 | 29.6% | 834.021 | 19.7% | 2.460.410 | 24.9% |
| Técnica Superior | 528.897 | 10.9% | 74.737 | 9.6% | 230.994 | 5.4% | 834.628 | 8.5% |
| Univ.Incompleta | 450.816 | 9.3% | 44.188 | 5.7% | 339.174 | 8.0% | 834.178 | 8.5% |
| Univ.Completa | 364.400 | 7.5% | 31.110 | 4.0% | 79.223 | 1.9% | 474.733 | 4.8% |
| Categoría Especial | 33.983 | 0.7% | 7.150 | 0.9% | 395.984 | 9.3% | 437.117 | 4.4% |
| Total | 4.848.928 | 100.0% | 775.845 | 100.0% | 4.238.711 | 100.0% | 9.863.484 | 100.0% |

Notas: -En "Categoría Especial" se incluyen las personas con Educación Básica Completa de 15 años y las que tienen Educación Media Incompleta y edades entre 16 y 18 años. Esta categoría se separa para no contarla en el déficit de Educación Media.

Fuente: D.Bravo (2003), "El mercado laboral chileno según los datos censales 1992-2002".

Estos datos confirman que el problema que dio origen al programa sigue presente por cuanto es de una magnitud que no ha podido ser enfrentada por la baja cobertura de los programas de educación de adultos.

La magnitud del problema requiere de esquemas que sean atractivos para los posibles beneficiarios, lo que ha generado un movimiento del Ministerio de Educación y los programas gubernamentales hacia esquemas flexibles y más conectados con las competencias del mercado laboral. El PNCL representa uno de los primeros programas generados con este objetivo.

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, especialmente mujeres. 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.

¿Debe mantenerse la continuidad del programa en FOSIS? Desafortunadamente no es una pregunta que pueda responderse con evidencia directa obtenida de la evaluación de impacto. En efecto, la evidencia de impacto del programa puede deberse a distintas razones, una de ellas puede ser la gestión de FOSIS.

Sin perjuicio de lo anterior, con los antecedentes disponibles, nos parece que si se consideran los siguientes elementos: (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; (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; entonces no vemos objeciones sino buenos antecedentes para que FOSIS justificadamente continúe administrando el programa.

II.5. Conclusiones

- 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 Educación y que apunta a mejorar la empleabilidad y los ingresos de trabajadores desempleados y subempleados participantes del programa a través de la entrega de nivelación de estudios a nivel básico (7º y 8º) y a nivel medio (1º y 2º Medio), junto con un módulo de formación socio-laboral.

El Programa es desarrollado por instituciones ejecutoras -públicas (municipalidades, fundamentalmente) y privadas- que participan en licitaciones organizadas por FOSIS presentando proyectos educativos de nivelación. El reclutamiento de los beneficiarios se realiza por parte de los ejecutores con la ayuda de las municipalidades, siendo condición de elegibilidad la carencia educacional del o los cursos a nivelar y estar en una situación de escasos recursos.

Después de realizado el servicio educativo, los beneficiarios deben rendir exámenes ante instituciones examinadoras designadas por el Ministerio de Educación con exámenes especialmente diseñados para la modalidad flexible de Educación de Adultos. Las instituciones ejecutoras reciben un pago de FOSIS que depende del éxito del beneficiario; asimismo, los beneficiarios reciben una asignación de movilización y un premio monetario en caso de aprobar el examen en la primera oportunidad.

- La población potencial del PNCL 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. Antecedentes de la Encuesta CASEN 1998 muestran que un total de 4,6 millones de personas en Chile cumplían con la primera condición de insuficiencia educacional. Adicionando la condición de pobreza, se estima en 690 mil personas la población potencial del componente de nivelación básica y en 560 mil personas la población potencial del componente de nivelación de estudios medios. Esta población está distribuida de manera similar entre hombres y mujeres pero, especialmente en el caso de la nivelación básica, la mitad de la población tiene 40 años y más.
- Si bien la población potencial y el problema que quiere resolver el programa es claro, su evolución muestra que no tiene definida una población objetivo. En 1999 y 2000 el PNCL se concentró en el componente de nivelación para 7º y 8º Básico. A partir de 2001 agregó el componente de nivelación de 1º y 2º Medio. No existe una justificación clara sobre por qué el programa se ha concentrado en la nivelación entre 7º Básico y 2º Medio. Esta indefinición es más seria si se

considera que para el año 2003 el PNCL se concentrará en la Educación Básica comenzando en 1º a 4º Básico.

Esta indefinición en la población objetivo del programa se puede atribuir al entorno de transición que ha generado la positiva mayor preocupación e intervención gubernamental en el ámbito de nivelación de estudios a través de los programas flexibles del Ministerio de Educación y, especialmente, por medio del programa de Educación Permanente Chile Califica.

- Entre 1999 y 2002 el PNCL ha financiado un total de 613 proyectos presentados por 319 instituciones ejecutoras municipales y 121 no municipales (privadas, ONGs, fundaciones, instituciones de educación superior, etc), con un total de 260 organizaciones distintas participantes (varias han ejecutado proyectos en distintos años). Mientras que en 1999 y 2000 FOSIS asignó proyectos directamente y sólo a las Municipalidades, los ejecutores privados pueden participar a partir del año 2001 por la vía de licitaciones privadas y públicas, dando cuenta, para los dos últimos años, del 55% de los proyectos ejecutados en el programa.

Existe una evaluación positiva de las instituciones ejecutoras y de los entrevistados sobre el proceso de postulación al Programa y su transparencia. En éste, un aspecto destacable ha sido el papel significativo que ha entregado el Programa a la participación regional para la designación de cupos comunales. Otro elemento en la misma dirección de la transparencia y la supervisión ha sido, por una parte, la utilización de evaluadores externos para calificar las propuestas educativas entregadas por los ejecutores; por otra parte, la utilización de un sistema de supervisión externo, los Agentes de Desarrollo Local (ADL) que realizan el seguimiento de los proyectos. Con respecto a esta última supervisión, uno de sus problemas fundamentales es la carencia de criterios pedagógicos o educativos.

- Hasta la fecha el Ministerio de Educación a través de la coordinación central de la Educación de Adultos ha ejercido la coordinación con FOSIS para administrar los programas que atienden a la misma población potencial. La baja cobertura actual de los programas flexibles ha contribuido a ello. No obstante, la entrada en vigor de programas más masivos asociados a Chile Califica el año 2003 aumentan la demanda por una coordinación única y centralizada de la asignación de cupos entre programas y de la evaluación relativa de los méritos y desventajas de cada uno.
- A partir de las entrevistas semi-estructuradas se concluye que la relación entre FOSIS Regional y las SEREMI de Educación difiere entre regiones. Mientras en algunas es cercana y de colaboración, en otras simplemente no hay mayor relación que la requerida para la coordinación de la toma de los exámenes finales. En general, no hay una forma clara en la que estas instituciones interactúan a nivel regional.

- 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 y el PNCL estuvo ligado fuertemente a la política de empleo del gobierno que se concentró en las 60 comunas con mayor desempleo del país. Los beneficiarios 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. Esta evolución es explicada indicando que el saldo del año 2001 fue de carácter transitorio y supletorio de deficiencias de cupos en programas de nivelación alternativos sólo para ese año.

La distribución de los beneficiarios es cercana en sus características a la distribución de la población potencial, sin perjuicio de lo cual se observa entre los beneficiarios una mayor proporción de mujeres y una menor proporción de personas en la categoría 50 años y más respecto de la población potencial. En efecto, la cobertura del programa para mujeres es de 4,7% en Básica y 1,9% en Media, mientras que la cobertura para hombres es de 2,5% en Básica y 1,1% en Media (utilizando datos de la muestra de beneficiarios encuestados). Por otra parte, la cobertura del programa para la población mayor de 50 años fluctúa entre 0,4% y 0,7% para nivelación básica y es del orden de 0,7% para nivelación media. Estas cifras son inferiores a la cobertura promedio de 3,6% en nivelación básica y 1,5% en nivelación media, considerando todos los grupos etarios.

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 potencial.

Las instituciones ejecutoras han realizado esfuerzos para focalizarse en la población que cumple los requisitos establecidos por las bases, priorizando a las personas en condiciones de pobreza. Cuando se consideran los ingresos totales del hogar per cápita para el año 2003, aproximadamente un 75% de los beneficiarios puede ser considerado pobre. En todos los casos, sea porque el ejecutor es una municipalidad o bien porque el ejecutor utiliza a la municipalidad como reclutador de beneficiarios, la participación municipal permite una conexión directa con las personas de escasos recursos.

- Desde su creación el PNCL ha representado una oferta educacional innovadora en el ámbito de la educación de adultos, especialmente en comparación con la modalidad regular de ésta ofrecida mayoritariamente a través de liceos vespertinos. Los aspectos innovadores del programa en su diseño son:
 - (i) Flexibilidad para que los aprendizajes se puedan realizar fuera de la escuela tradicional, acercando las posibilidades de nivelación a la población adulta;
 - (ii) Flexibilidad para la implementación curricular la que, si bien se realiza en base a planes y programas establecidos por el Ministerio de Educación,

son propuestos por la institución ejecutora en función de las características del grupo de beneficiarios incluido en cada proyecto.

- (iii) La incorporación explícita de un módulo de formación sociolaboral destinado al desarrollo de competencias laborales relevantes para la inserción en el mercado laboral.
- (iv) La utilización de material educativo y guías de trabajo adecuadas y atractivas para la población adulta (elaboradas por el Ministerio de Educación).
- (v) La entidad ejecutora recibe un pago vinculado a los resultados de cada beneficiario. Por otra parte, estos resultados se generan a partir de exámenes homogéneos, diseñados por el Ministerio de Educación, y aplicados por instituciones examinadoras externas que certifican el proceso.
- (vi) El pago de un subsidio de movilización al alumno más un premio adicional a éste en caso de aprobar en examen en la primera oportunidad.

En la actualidad varios de estos aspectos son hoy comunes a la modalidad flexible que está implementando el Ministerio de Educación y el Programa de Educación Permanente Chile Califica (salvo los puntos (iii) y (vi) que permanecen siendo únicos).

- En materia de resultados educacionales, el PNCL exhibe tasas de aprobación en nivelación básica que han ido creciendo en el tiempo hasta llegar a cerca del 85%. Estas tasas son superiores a la tasa de aprobación en nivelación media que está entre 65% y 70%. Estas cifras son superiores (especialmente en nivelación básica) a las exhibidas por la modalidad tradicional de adultos que es del orden de 64% y está en el rango de la tasa de aprobación de los programas flexibles implementados por el Ministerio de Educación (76%).
- Las entrevistas semi-estructuradas a instituciones ejecutoras destacan que el inicio del proceso de postulación (entre Junio y Agosto de cada año) es tardío pues produce una extensión del programa (especialmente en nivelación media) más allá de Noviembre o Diciembre. En el caso de las zonas entrevistadas donde el trabajo agrícola de temporada es relevante, esto se traduce en tasas de deserción que podrían ser evitadas con una mejor planificación del calendario.
- A partir de las entrevistas y encuestas a instituciones ejecutoras se evidencia la existencia de roces entre estas entidades y las instituciones examinadoras del Programa. Los ejecutores se quejan que los examinadores intimidan a los alumnos sin considerar que se trata de adultos y que la examinación requiere considerar adecuadamente este contexto. Si bien esto puede indicar que la

evaluación es positivamente exigente, también requiere mayor atención por parte del Ministerio de Educación.

- Las encuestas muestran una alta satisfacción de los beneficiarios, tanto para los que realizaron la nivelación básica como la de estudios medios. Todos los aspectos evaluados fueron calificados con notas entre 6,3 y 6,5 por los beneficiarios en la escala de 1 a 7, desde el apoyo del organismo ejecutor en el proceso de postulación, durante la capacitación o en general, hasta la calidad del material de trabajo, de las clases, de los docentes y del programa en general.

Por su parte, las instituciones ejecutoras también evalúan con notas promedio positivas pero inferiores. Estos organismos evalúan con peor nota el apoyo del Ministerio de Educación en las distintas etapas del PNCL (selección de beneficiarios, difusión del programa, coordinación con FOSIS) y con las notas más altas el contenido de los módulos educativos (nivelación y formación socio-laboral) y la calidad del material de apoyo entregado.

- El estudio encontró un fuerte impacto del programa en la continuación de estudios. Al considerar los beneficiarios de la nivelación básica, comparándolos con un grupo de control, se encuentra que un 97% de ellos 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, lo que debe atribuirse completamente al impacto del PNCL.

Similar impacto se observa en el caso de la nivelación media. Se encontró que sólo un 2,8% 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 10,7% de los beneficiarios, que de otro modo no lo hubieran hecho, a continuar nivelando 3º y 4º Medio.

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

- En otros resultados intermedios, si bien sólo se pudo detectar “percepciones” de impacto por parte de los encuestados, los resultados son consistentes para mostrar que el PNCL parece tener impacto en aspectos como las posibilidades de colaborar en la educación de los hijos y la 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 y en mejorar el conocimiento de la legislación laboral.

- Finalmente, si el fin del programa es la mejora en la empleabilidad y los ingresos de los trabajadores, el análisis definitivo proviene de la estimación rigurosa del impacto del programa. Este análisis señala que el impacto del PNCL se concentra en el componente nivelación básica, especialmente en las mujeres, para las que se encuentra que el programa ha sido responsable de incrementar su empleo entre un 13% y un 20%. No se aprecia, sin embargo, evidencia de impacto en otras dimensiones como la formalidad del empleo (empleos con contrato o con cotizaciones) o un impacto en los salarios percibidos.
- El PNCL presenta una tendencia creciente en sus gastos efectivos, desde \$580 millones en 1999 hasta alcanzar \$1.543 millones el año 2002.

La ejecución presupuestaria disminuye para el año 2002 (desde un 98% aproximadamente para los años 1999 a 2001, a un 76% en el año 2002) debido a que a partir del año 2001 se permitió el adelanto sólo hasta el 70% de los recursos para los ejecutores, sumado al hecho que en esos años entra el componente de nivelación media que es más extenso en el tiempo y, por lo tanto, alarga los cierres. El control de los adelantos es una medida tomada para mejorar la gestión de los mismos y disminuir las numerosas devoluciones que los ejecutores debían hacer a FOSIS atribuibles a la naturaleza del pago por resultados del programa. No obstante, ya en las bases del año 2003 se aumentó la posibilidad de anticipo de los recursos al 80%, lo que permite conservar el principio que dio origen a la norma pero afectando menos la tasa de ejecución presupuestaria.

- El detalle de los gastos directos del PNCL 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 el aproximadamente 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.
- Los gastos estimados por beneficiario⁵⁸, a partir de la desagregación de los distintos ítemes de gastos es de \$125 mil para nivelación básica y \$270 mil para nivelación media. Los gastos efectivos por beneficiario⁵⁹ del programa entregan cifras algo inferiores a las anteriores. Para 1999 y 2000 los gastos por beneficiario descontando los arrastres de otros ejercicios fueron entre \$100 mil y \$112 mil, para el componente de nivelación básica. La explicación es que en la actualidad el gasto es de \$125 mil pero en esos años la beca de movilización y el valor alumno eran inferiores.

⁵⁸ Se refiere aquí a gastos estimados por beneficiario a los provenientes de la desagregación por ítemes realizada por FOSIS para el año 2001.

⁵⁹ Se refiere aquí a gastos efectivos por beneficiario a los provenientes del cociente entre el presupuesto ejecutado (asignando los arrastres de otros ejercicios al año apropiado) y el número de beneficiarios.

Por otra parte, los gastos efectivos por beneficiario son del orden de \$163 a \$166 mil para los años 2001 y 2002 en los que hubo aproximadamente la mitad de beneficiarios con nivelación básica y la otra mitad con nivelación media. Si se analizara por separado a los beneficiarios de cada nivelación cuyos gastos son distintos y si se incluyeran para el año 2001 los gastos que corresponden a ese año y que están en lo gastado el 2002, además de incorporar la mayor tasa de reprobación que se observa en la nivelación media, se llega a cifras cercanas a los \$125 mil para nivelación básica y \$270 mil para nivelación media por beneficiario.

En el caso de nivelación básica, los gastos por beneficiario del PNCL son superiores en un 50% al de los programas flexibles del Ministerio de Educación que se rigen hoy por el D.S. 131, de 2003 y los programas flexibles de nivelación impulsados a través de Chile Califica.

En el caso de nivelación media, los gastos por beneficiario del PNCL son superiores en un 160% al de los programas flexibles del Ministerio de Educación y los programas impulsados a través de Chile Califica.

Esta diferencial, especialmente la actualmente exhibida en nivelación media, requiere ser comparada con los beneficios que reporta. En el caso de los otros programas no se tiene esa información (beneficios medidos como impacto sobre resultados intermedios y finales). Lo relevante es una evaluación global del desempeño (eventualmente relativo) del programa puesto que mayores costos pueden ser igual o más rentables en un programa que otros programas con menores costos, si es que los beneficios relativos son considerablemente mayores.

- Se ha estimado 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 relativa de la magnitud de los costos administrativos estimados para el PNCL.
- El programa está diseñado sobre la base de un sistema de incentivos financieros a las instituciones ejecutoras y beneficiarios que contribuye a alinear los intereses de los participantes. El pago al ejecutor del valor por alumno acordado es condicional a la conclusión del curso y a la aprobación del examen. Los ejecutores tienen incentivos importantes para preocuparse por la deserción pues no reciben pago por los alumnos desertores. Por otra parte, si un alumno reprueba, los ejecutores 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 2001. Y 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.

A juicio del equipo evaluador este esquema es adecuado desde el punto de vista teórico y está respaldado por la escasa evidencia empírica chilena disponible sobre la importancia de los incentivos financieros para el éxito en el caso de los cursos de capacitación laboral.

- Hasta la fecha, el Ministerio de Educación a través de la coordinación central de la Educación de Adultos ha ejercido coordinación con FOSIS para administrar los programas que atienden a la misma población potencial. En efecto, el programa de Educación para trabajadores del Ministerio de Educación pertenece a la misma "familia" del PNCL en cuanto se trata de programas flexibles y alternativos a la modalidad tradicional de Educación de Adultos (los beneficiarios programados para el año 2002 eran 8.000). Así también, han entrado a jugar un rol preponderante los programas flexibles de nivelación del Programa de Educación Permanente Chile Califica (durante 2002 cubrieron a 14.278 beneficiarios en Educación Básica y a 17.934 en Educación Media; y para el año 2003 están contemplados 20.000 cupos en Educación Básica y 40.000 para Educación Media).

Si se considera la escasa cobertura de la población potencial obtenida por el conjunto de los programas de nivelación de educación hasta la fecha, y dadas las particularidades del PNCL, no existe a juicio de este equipo evaluativo duplicidades entre el PNCL y los otros programas del Ministerio de Educación con una coordinación adecuada entre las instituciones.

- Con el objeto de tener una medición global del desempeño del PNCL, si se estima el impacto sobre el empleo encontrado (sin considerar el mejoramiento en la continuación de estudios) y se utiliza el límite inferior (13%) del rango, valorado como un flujo anual para una vida laboral de 15 años (un horizonte relevante para adultos de 40 y más años), se tiene que la inversión social del gasto por beneficiario tendría una tasa interna de retorno (medida ex-post) de 111%. Aún si el mayor empleo generado por el programa fuera de sólo 5%, la tasa interna de retorno del PNCL ascendería a 43%. Estos resultados se obtienen al estimar el impacto del programa comparando los grupos de beneficiarios con el grupo de control.
- La justificación del programa sigue igualmente vigente. En la medida que el programa constituye una medida eficaz para la entrega del servicio educativo de nivelación, su continuidad (en coordinación con el resto de las iniciativas dirigidas a la Educación de Adultos) debiera asegurarse.

Asimismo, con los antecedentes disponibles, el equipo evaluador estima no apreciar objeciones sino que más bien buenas razones para 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; (e) el hecho que FOSIS usualmente trabaja enfocando su accionar hacia personas de escasos recursos, constituyendo una institución con ventajas comparativas para llegar a la población objetivo a través de municipalidades y oficinas regionales; y (f) la experiencia acumulada con el PNCL.

- Finalmente, a nivel de gestión del Programa se encontraron deficiencias en la tardía disponibilidad de información relevante. En primer lugar, se constató que no existían registros de beneficiarios en archivos que pudieran posibilitar supervisiones a nivel regional y central. Se nos ha informado que esta situación estaría en vías de solución con la implementación de un registro nacional de beneficiarios, obligatorio para los ejecutores a partir de este año. En segundo lugar, y al parecer en un hecho que depende del Ministerio de Educación, la recuperación de las estadísticas de aprobación y reprobación en los exámenes afecta no sólo la gestión del Programa por parte de FOSIS sino que también afecta a los ejecutores y a los beneficiarios.

II.6. Recomendaciones

- Con el objeto de mejorar la coordinación entre los programas flexibles de nivelación de adultos, se sugiere modificar la institucionalidad del PNCL integrando en un consejo de este programa a nivel nacional y regional 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). Alternativamente, se podría formalizar la constitución de un consejo dedicado a la Educación de Adultos donde participe el PNCL; un consejo con atribuciones para establecer prioridades y asignar roles institucionales.

Un papel importante debiera corresponder a esta instancia para una coordinada distribución y asignación de población objetivo entre los programas.

En la actualidad, dado que está en implementación el Programa Chile Solidario, que supone una intervención masiva y directa sobre familias indigentes, en la que FOSIS participará en el programa PUENTE, la instancia sugerida podría servir para establecer puertas de entrada únicas a la nivelación de estudios (independientemente de quién la ejecute posteriormente).

Motivo de análisis de una instancia centralizada, finalmente, debieran también ser las diferencias entre el PNCL y los otros programas flexibles, con el objeto de que se puedan generar instancias que permitan experimentar o realizar evaluaciones piloto (por ejemplo, para testear la importancia del módulo de formación socio laboral o bien para evaluar el impacto de la beca de movilización).

- Independientemente de la viabilidad de lo anterior, se requiere en el corto plazo generar 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. Por lo tanto se debería generar una mayor cooperación entre estas partes en relación no sólo con los exámenes finales de los beneficiarios, sino también a todo nivel en lo referido al desarrollo del Programa.
- Se recomienda 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 (iniciativa de bajo costo).
- Se recomienda que el PNCL defina, ojalá en coordinación con las acciones de Educación de Adultos, su población objetivo y metas para los próximos 4 años. De esta manera, podrán diseñarse mecanismos de evaluación del logro de estas

metas y mecanismos de seguimiento a los beneficiarios con el objeto de evaluar el logro de los objetivos planificados. Asimismo, una adecuada definición y caracterización de la población objetivo permitiría estudiar el desarrollo de las estrategias de difusión más adecuadas para dicho grupo.

- Se recomienda buscar los mecanismos para mantener el premio vigente hasta el año 2002 al alumno por aprobar en primera instancia. La configuración de un adecuado esquema de incentivos para instituciones ejecutoras y alumnos ha sido parte importante de los aspectos positivos (y novedosos en relación a otros programas de educación de adultos) del programa.
- Se recomienda 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. Esta información es requerida oportunamente tanto para poder tomar medidas remediales que posibiliten una preparación de los beneficiarios antes de la segunda examinación, como también para poder cerrar la ejecución del programa. Asimismo, se sugiere que el Ministerio de Educación pueda enviar 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.
- Se sugiere 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 regiones.
- El Ministerio de Educación debiera jugar un papel en la supervisión pedagógica del Programa, de manera que se supere el énfasis administrativo de la actual fiscalización vía los Agentes de desarrollo local.
- Teniendo a la vista los resultados de la evaluación de impacto, se recomienda concentrar los esfuerzos de FOSIS en la nivelación en la que ha tenido más impacto (básico). Esto supone reforzar lo que ya ha estado ocurriendo el año 2003.
- Se sugiere mejorar la gestión del programa al interior de FOSIS. En primer lugar, se requiere contar con oportunidad adecuada y precisión de registros de beneficiarios en archivos que posibiliten supervisiones a nivel regional y central. La implementación del registro nacional de beneficiarios que debería estar en curso actualmente significaría un avance notorio.

En segundo lugar, se recomienda 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. Asimismo, se sugiere que el Ministerio de Educación pueda enviar 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.

Bibliografía.

Angrist, J. y A. Krueger (1999), "Empirical Strategies in Labor Economics", en O.Ashenfelter y D.Card, *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A, North-Holland.

Arellano, J.P. (2000), *Reforma Educacional. Prioridad que se consolida*. Editorial Los Andes, Marzo.

Arteaga, A., G. Maldonado y E. Cleary (2003), "Incorporación del Enfoque de Género y su implementación en los programas regulares del FOSIS", Julio.

Bravo, D. (2001), Notas de clase, Curso Economía del Trabajo, Magíster en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Bravo, D. (2003), "El mercado laboral chileno según los datos censales 1992-2002". En *Cuánto y Cómo cambiamos los chilenos. Balance de una Década*. Cuadernos Bicentenario.

Bravo, D. y D.Contreras (2000), "The Impact of Financial Incentives to Training Providers: The Case of Chile Joven", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Noviembre, 2000. Paper presentado en el Inter-American Seminar on Economics, National Bureau of Economic Research.

Bravo, D. y D.Contreras (2001), *Competencias Básicas de la Población Adulta*. Universidad de Chile, Ministerio de Economía y CORFO, Mayo.

Bravo, D. y A.Marinovic (1997). "Desigualdad Salarial en Chile: 40 años de Evidencia". Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Bravo, D., Contreras, D. y G.Crespi (2000), *Evaluación de Impacto en Formación Empresarial*, McGraw-Hill.

Bravo, D., Contreras, D. y P.Medrano (1999), "Measurement Error, Skill Bias and Unobservables in estimating the return to schooling in Chile", Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Bravo, D., Castillo, J., Selamé, T. y M.Toledo (2000), "Informe Final Programa Educación Básica de Trabajadores". Programa de Evaluación de Proyectos gubernamentales, Dirección de Presupuestos.

Card, D. (1999). "The Causal Effect of Education on Earnings", en O.Ashenfelter y D.Card, *Handbook of Labor Economics*, Vol.3A.

CIDE (2001), "Informe final. Evaluación módulo competencias laborales del programa Nivelación de Competencias Laborales Básicas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social".

Cox, C. y P.González (1998), "Educación: de programas de mejoramiento a reforma". En R.Cortázar y J.Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Enero.

Dehejia, R.H. y S.Wahba (1998). "Causal Effects in Non-Experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs". Working Paper N°6586, NBER.

FOSIS (1999), "Programa de Nivelación de Competencias Laborales. Términos de Referencia Generales".

FOSIS (2001), "Programa Nivelación de Competencias Laborales, PNCL, 2001. Lineamiento e instrucciones de operación". Subdirección de gestión de programas, Departamento de Desarrollo e Integración Social, Marzo.

FOSIS (2001), "Programa de Nivelación de Competencias Laborales, PNCL, 2002. Orientaciones par la gestión programática". Subdirección de gestión de programas, Departamento de Desarrollo e Integración Social, Diciembre.

FOSIS (2001), "Programa de Nivelación de Competencias Laborales. Términos técnicos de referencia".

FOSIS (2002), "Ficha EBI, Programa de Nivelación de Competencias Laborales".

FOSIS (2002), "Programa de Mejoramiento de la Gestión FOSIS 2002. Sistema de Equidad de Género. Informe Final". Diciembre.

Heckman, J., LaLonde, R. y J. Smith (1999), "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en O.Ashenfelter y D.Card, *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A, North-Holland.

Larrañaga, O. (2001), "Incorporating Social Services in the Measurement of Poverty", World Bank.

Meyer, B. (1995), "Natural and Quasi-Experiments in Economics", *Journal of Business and Economic Statistics* 13 (2).

Ministerio de Educación (1999), *Compendio de Información Estadística 1998*.

Ministerio de Educación (2002), *Educación de Adultos: Memoria 2000/2001*. Octubre.

Rosenbaum, P. y D.Rubin (1983), "The Central role of the propensity score in observational studies for causal effects", *Biometrika* 70, 1.