

EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD PROGRAMA CHILECALIFICA

**Ministerio de Educación
Ministerio de Economía
Ministerio del Trabajo y Previsión Social**

Resumen Ejecutivo

Julio 2009

RESUMEN EJECUTIVO

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA CHILECALIFICA.....	2
1. DESCRIPCIÓN GLOBAL DE CHILECALIFICA	2
1.1. <i>Justificación del Programa Chilecalifica</i>	2
1.2. <i>Objetivos del Programa Chilecalifica</i>	3
1.3. <i>Diseño del Programa y Productos Esperados</i>	3
2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN	5
2.1. <i>Organización y funciones</i>	5
2.2. <i>Recursos Humanos</i>	7
3. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	7
4. BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA CHILECALIFICA.....	8
5. REFORMULACIONES DEL PROGRAMA CHILECALIFICA.....	10
6. PROGRAMAS RELACIONADOS	10
II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CHILECALIFICA	11
1. DISEÑO DEL PROGRAMA CHILECALIFICA	11
2. EVALUACIÓN DEL PROCESO PRODUCTIVO DE CHILECALIFICA.....	16
3. EFECTOS DE LAS REFORMULACIONES DEL PROGRAMA CHILECALIFICA	20
4. DUPLICIDAD DE FUNCIONES CON OTROS PROGRAMAS.....	20
5. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA CHILECALIFICA	21
5.1. <i>Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación</i>	21
5.2. <i>Criterios de focalización y selección de beneficiarios</i>	22
5.3. <i>Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago</i>	22
6. EFICACIA DEL PROGRAMA CHILECALIFICA.....	23
6.1. <i>Resultados a Nivel de Producto</i>	23
6.2. <i>Resultados Intermedios</i>	25
6.3. <i>Resultados Finales (Impacto)</i>	25
7. USO DE RECURSOS DEL PROGRAMA CHILECALIFICA	34
8. MEDICIONES GLOBALES DEL DESEMPEÑO.....	36
9. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	37
10. CONCLUSIONES	42
10.1. <i>Conclusiones generales</i>	42
10.2. <i>Conclusiones Específicas</i>	43
11. RECOMENDACIONES	52
11.1. <i>Globales</i>	52
11.2. <i>Específicas por Componente</i>	53

INTRODUCCIÓN

Esta evaluación en profundidad de Chilecalifica contratada por la División Control de Gestión de la DIPRES iniciada en Marzo del 2008, se enfoca en medir los resultados obtenidos por el programa como un todo y el nivel de logro de sus distintos componentes y subcomponentes, considerando los períodos de implementación para cada uno de ellos. Este documento corresponde al Informe Final del trabajo contratado y comprende dos Capítulos de acuerdo a las pautas que la contraparte define: Capítulo I: Descripción del Programa Chilecalifica y Capítulo II Evaluación del Programa Chilecalifica.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA CHILECALIFICA

1. Descripción global de Chilecalifica

1.1. Justificación del Programa Chilecalifica

El Programa Chilecalifica es un esfuerzo del Gobierno de Chile con el objetivo declarado de “establecer las bases para la implementación en Chile de un Sistema de Capacitación y Educación Permanente” y orientado principalmente a la población adulta. Se inicia en el año 2002 con un periodo de ejecución de 6 años,¹ se diseña y ejecuta mediante un trabajo conjunto de los Ministerios de Educación, del Trabajo y Previsión Social y de Economía. Este Programa contó desde su inició con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial cuyo financiamiento ascendió a US\$ 75 millones, que junto al aporte local elevó el monto total del proyecto a US\$ 150 millones, a ser desembolsado en un plazo de seis años.

Como resultado de este Programa se esperaba que Chile pasara de un estado en el que sólo son reconocidas las calificaciones formales de su población, especialmente de sus trabajadores, a otro que fuera capaz de dar valor no sólo a aquellas sino también a las competencias que los trabajadores van adquiriendo durante su vida, sea por métodos formales o no. Por otra parte, se esperaba abrir vínculos, para establecer una conexión permanente y multidireccional entre los diversos subsistemas de formación de adultos² y los espacios productivos, dando así, la posibilidad a los trabajadores de desarrollar itinerarios personales de formación que, en ausencia de tales vínculos, no tendrían posibilidad de realizar.

La justificación del Programa se basó en la situación existente en el año 2001 del mercado de formación y capacitación laboral en país, la que fue diagnosticada en detalle durante la preparación del diseño del Programa, y se puede revisar en detalle en los documentos oficiales del programa.³

Dicho diagnóstico, se resume en los siguientes aspectos principales:

- Deficiente calidad en la formación técnica media y de nivel superior.

¹ Inicialmente la fecha estimada de cierre del proyecto se calculó para septiembre del 2008, pero se adicionó un año más de ejecución, quedando como fecha de término Diciembre del 2009.

² La formación de adultos comprende la nivelación de estudios, capacitación y formación técnica.

³ Project Appraisal Document (PAD), Informe de Proyecto preparado en el marco de la negociación del préstamo con el Banco Mundial (feb. 2002); Manual de Operaciones del Programa, sancionado por el Decreto Exento del MINEDUC N° 14.899 (dic. 2002); Memorandum para la Acción 5 (enero 2002); y Formularios E de la formulación presupuestaria 2009.

- Insuficiente cobertura en la formación de técnicos de nivel superior.
- Débil conexión de la formación con los requerimientos del mundo productivo y del desarrollo regional.
- Desarticulación curricular de los diversos niveles de formación y capacitación.
- Insuficiencias en la preparación de formadores técnicos.
- Ausencia de mecanismos que permitan a las personas actualizar y progresar de manera permanente en su formación y recibir reconocimiento por ello.
- Deficiente acceso a información de calidad sobre educación y capacitación permanente.

1.2. Objetivos del Programa Chilecalifica

Objetivo General:

- “Establecer las bases de un sistema articulado de capacitación y educación permanente”.

Objetivos Específicos:

- Relacionado con el fortalecimiento de la demanda del Sistema: “Mejorar la formación general y las competencias de empleabilidad de la población activa del país de más bajos niveles de alfabetismo, ofreciendo oportunidades para la nivelación de estudios básicos y medios y la capacitación”.
- Relacionado con el fortalecimiento de la oferta del Sistema: “Mejorar la calidad, la pertinencia y la articulación de la formación técnica en todos sus niveles y ampliar la cobertura de la formación de técnicos de nivel superior”.
- Relacionado con las bases del nuevo arreglo institucional del Sistema: “Desarrollar un sistema articulado de educación y capacitación permanente que permita a las personas disponer de oportunidades a lo largo de la vida para adquirir las competencias laborales, desarrollar itinerarios de formación técnica e informarse, para mantener vigente su empleabilidad, incorporando nuevos aprendizajes y recibiendo el reconocimiento social y profesional por los mismos”.

1.3. Diseño del Programa y Productos Esperados

El Programa Chilecalifica en su diseño y ejecución ha sido complejo por varios aspectos:

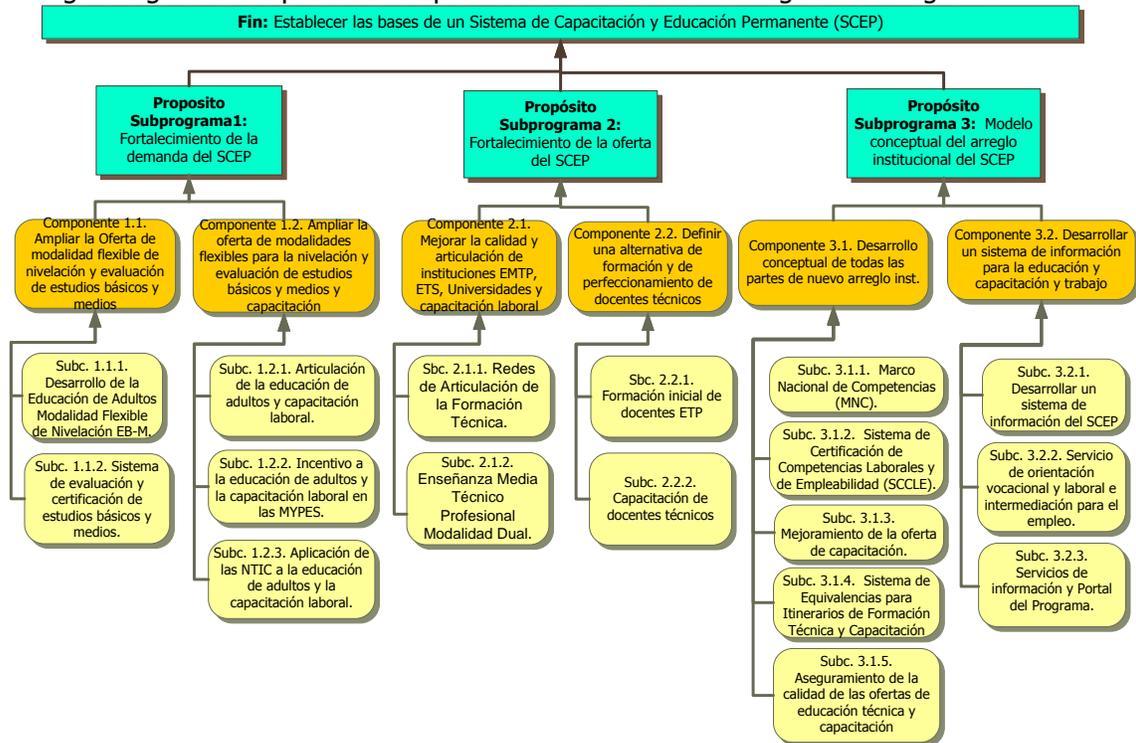
- La concurrencia de tres instituciones públicas, más una privada, Fundación Chile.
- Se buscaba lograr cambios en el ámbito educativo y de capacitación donde el sector privado, actor clave en la provisión de los servicios, goza de gran autonomía.
- Si bien en la documentación que respalda el diseño del Programa⁴ se encuentran todos los elementos que permiten afirmar que éste trata acerca del diseño e instalación de una nueva política, dicha claridad se pierde en el inicio de la etapa de implementación del Programa. El propósito establecido en el diseño inicial (PAD, febrero 2002), que indica “establecer las bases del nuevo sistema”, se pierde con el cambio realizado en el diseño final del programa (Manual de Operaciones, diciembre 2002). En los distintos documentos oficiales del Programa no se encuentra una versión única del diseño del mismo y tampoco existe institucionalmente una entidad que tenga la visión completa de la ejecución y sus impactos.

⁴ Ver nota al pie N° 3.

Teniendo en consideración lo anterior, la consultora ha puesto un esfuerzo especial en definir con claridad la matriz de marco lógico del Programa identificando claramente la jerarquía de los objetivos que se alinean con el objetivo general declarado, de manera de establecer la coherencia vertical de éstos con las líneas de acción, facilitando así la identificación de posibles vacíos del diseño del Programa. La forma de ordenar los objetivos y líneas de acción en una matriz de marco lógico en cascada fue la siguiente:

- Fin: "Establecer las bases de un sistema articulado de capacitación y educación permanente".
- Se definen tres Subprogramas cuyos Propósitos corresponden a los Objetivos Específicos declarados. Estos Subprogramas se diferencian pues tienen objetivos y grupos objetivos diferentes, aportando al Fin (objetivo general) en forma distinta e independiente.
- Cada Subprograma contiene Componentes y Subcomponentes que corresponden a las líneas de acción ordenadas con la lógica vertical de Productos Intermedios (Subcomponentes) y Productos Finales (Componentes) respectivamente.

En la Figura siguiente se presenta esquemáticamente el Marco Lógico del Programa:



El marco lógico así reconstruido será el instrumento de referencia para esta evaluación, en el cual no se ha incluido el componente de Fortalecimiento Institucional del SENCE que también es parte del diseño negociado con el Banco Mundial.

En el diseño del Programa se definieron indicadores con sus respectivas metas y medios de verificación.⁵ En general, los indicadores definidos no son de resultados intermedios y finales (a nivel de propósito y fin),⁶ son más bien indicadores de productos (a nivel de componentes y

⁵ Fuente: Project Appraisal Document.

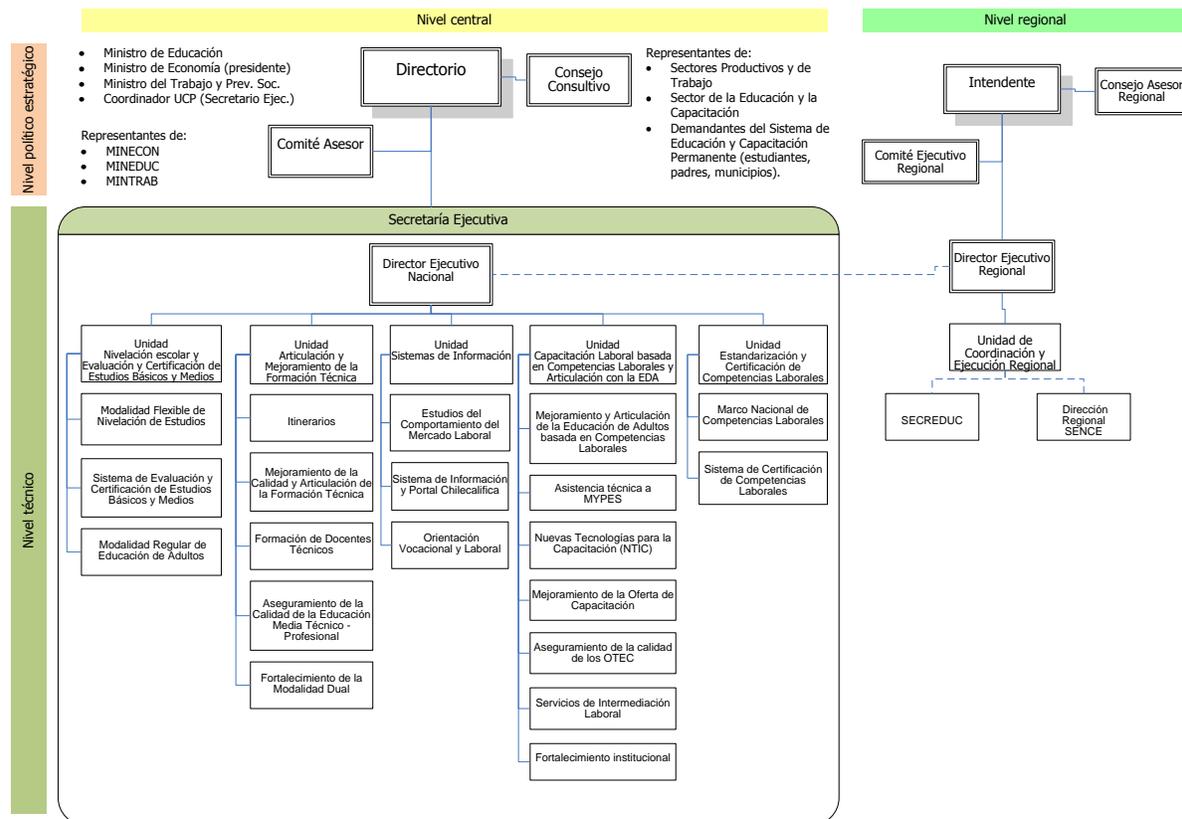
⁶ Los indicadores de fin y propósito fueron explicitados por el equipo directivo del programa en marzo del 2009, a raíz de esta evaluación.

subcomponentes), y en algunos casos no corresponden a indicadores sino a metas de ejecución. La falta de los indicadores de resultados y su correspondiente línea base es un vacío importante del diseño del programa que dificulta la medición del logro e impacto del Programa en cuanto a su Fin, de instalación del nuevo sistema.

2. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

2.1. Organización y funciones

La estructura actual de la Unidad Coordinadora de la Ejecución del Programa (UCEP) es la siguiente:



Es posible distinguir tres niveles de organización del Programa, a nivel central y regional:

Nivel político y estratégico: apoya la sustentabilidad política del Programa y del sistema en el mediano y largo plazo y establece las orientaciones estratégicas que orientan el sistema en función de un marco programático, entregando las definiciones en cuanto a los impactos que se desea lograr, a las responsabilidades institucionales y a la planificación, presupuesto y gestión del Programa. Está constituido por tres instancias:

- Directorio del Programa, formado por el Ministro de Economía, quien lo preside, el Ministro de Educación y el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y sesiona en reuniones trimestrales de acuerdo a un calendario previamente establecido.
- Consejo Consultivo, es un órgano asesor y consultivo del Directorio, integrado por representantes del sector productivo y del trabajo, del sector de la educación y la

capacitación, y demandantes del Sistema de Educación y Capacitación Permanente (estudiantes, padres, municipios), nombrados por el Directorio del Programa. Sesiona al menos dos veces en el año, de acuerdo a un calendario previamente establecido.

- **Comité Asesor**, integrado por representantes de los tres Ministerios involucrados en el Programa, designados por el Ministro respectivo. Es la instancia de representación del Directorio de Ministros y consecuentemente de las orientaciones políticas y estratégicas por él definidas, ante los entes ejecutores del Programa. Los miembros del Comité Asesor desempeñan sus funciones ad honorem. Sesiona al menos una vez al mes, de acuerdo a un calendario preestablecido.

Nivel técnico central: donde se estableció la Unidad Coordinadora de Ejecución del Programa (UCEP), que cumple el rol de Secretaría Ejecutiva del Directorio del Programa, cuya función principal es coordinar, apoyar, seguir y darle coherencia a la ejecución del Programa, y en el mediano plazo tendrá que proponer, desde una perspectiva técnica, una institucionalidad que permita administrar y gestionar el Sistema de Educación y Capacitación Permanente en régimen.

La UCEP está compuesta por un Director Ejecutivo y cinco Unidades, las que se dividen en 20 áreas de trabajo que se relacionan con los componentes y subcomponentes del programa:

Unidad	Área de trabajo
Nivelación Escolar y Evaluación y Certificación de Estudios Básicos y Medios	1. Modalidad Flexible de Nivelación de Estudios
	2. Sistema de Evaluación y Certificación de Estudios Básicos y Medios
	3. Modalidad Regular de Educación de Adultos
Articulación y Mejoramiento de la Formación Técnica	4. Itinerarios
	5. Mejoramiento de la Calidad y (Redes) Articulación de la Formación Técnica
	6. Formación de docentes Técnicos
	7. Aseguramiento de la Calidad de la Educación Media Técnico-Profesional
	8. Fortalecimiento de la Modalidad Dual
Sistemas de Información	9. Estudios del Comportamiento del Mercado Laboral
	10. Sistema de Información y Portal Chile Califica
	11. Orientación Vocacional y Laboral
Capacitación Laboral basada en Competencias Laborales y Articulación con la Educación de Adultos	12. Mejoramiento y Articulación de la Educación de Adultos basada en Competencias Laborales
	13. Asistencia técnica a MYPES
	14. Nuevas Tecnologías para la Capacitación (NTIC)
	15. Mejoramiento de la Oferta de Capacitación
	16. Aseguramiento de la calidad de los OTEC
	17. Servicios de Intermediación Laboral
	18. Fortalecimiento institucional
Estandarización y Certificación de Comp. Lab.	19. Marco Nacional de Competencias Laborales
	20. Sistema de Certificación de Competencias Laborales

Fuente: Chilecalifica

Nivel técnico regional: que reproduce a escala regional la estructura nacional del nivel político estratégico y técnico, quedando la dirección radicada en las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de los tres ministerios involucrados y en un Director Ejecutivo Regional.

Consejo Asesor Regional: está compuesto por representantes de los empresarios, de los trabajadores, del sector formación y de otros grupos demandantes de los servicios del Programa, y tiene como rol principal asesorar al Intendente.

Comité Ejecutivo Regional: está constituido por los SEREMI de Educación, Trabajo y Economía, el Director Regional del SENCE y el Director Ejecutivo Regional del Programa, y su rol es servir de enlace entre el Intendente y el nivel ejecutor regional del Programa, constituyendo la representación directa del Intendente. A través de este Comité el Intendente resuelve con el Director Ejecutivo Regional del Programa materias vinculadas a los ámbitos de planificación, evaluación y seguimiento de las acciones regionales. El Director Ejecutivo Regional reporta a este Comité el estado de avance del programa en la región.

Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa (UCEP Regional): es la encargada de la gestión general del Programa en la Región y depende del Intendente Regional. La UCEP Regional es dirigida por un Director Ejecutivo Regional, nombrado por el Comité Ejecutivo Regional. Además, cuenta con profesionales de las SECREDUC y SENCE de apoyo en aspectos técnicos y operativos, y también con el apoyo de profesionales externos.

Secretaría Regional Ministerial de Educación (SECREDUC): es la encargada de coordinar y gestionar el proceso de evaluación de aprendizajes y certificación de estudios con las Entidades Ejecutoras y Entidades Examinadoras, a través de la Coordinación Regional de Chilecalifica.

2.2. Recursos Humanos

La dotación total de recursos humanos de Chilecalifica ha variado a través del periodo en evaluación, y se distingue aquella de responsabilidad de SENCE de aquella de responsabilidad de MINEDUC. Las respectivas dotaciones son las siguientes:

- SENCE: 80 personas, en su mayoría de profesionales y técnicos, de distintas especialidades,⁷ y de contratos a honorarios, por distintos periodos acorde la asignación encomendada.
- MINEDUC: 91 personas en la UCEP y 237 personas en regiones, en su mayoría profesionales de distintas especialidades (profesores, técnicos, ingenieros) y bajo distintas modalidades de contrato (planta (2), contrata (14) y honorarios sumaalzada 312).

3. Funciones y Actividades de Monitoreo y Evaluación

Desde el nivel central de Chilecalifica se efectúa un monitoreo a través de los sistemas de información disponibles.

En nivelación de estudios se monitorea (Sistema de Información de Nivelación de Estudios) a beneficiarios (identificación y características como edad, estado civil, situación laboral), a las entidades ejecutoras (tipo de entidad, localización), los servicios educativos (planificación de

⁷ Datos al 2006, que incluye a técnicos, ingenieros, administrativos, sociólogos, secretariado.

actividades, distribución de materiales), el estado de avance del alumno (inscrito, desertor, aprobado, reprobado, pendiente 2ª o 3ª oportunidad).

En Redes de Articulación se monitorea (Sistema de Redes de Formación Técnica) el avance en la ejecución de los planes operativos anuales, las actividades y de los gastos ejecutados del proyecto, el registro de la ejecución financiera de los proyectos y la rendición de éstos, la ejecución técnica del proyecto, mediante la revisión de los informes requeridos por el Programa.

En EMTP Dual se supervisa el cumplimiento de las pautas para la implementación de la modalidad Dual. Para ello, en terreno se recoge información sobre cómo se están gestionando las distintas etapas de implementación y ejecución de la formación. El proceso de seguimiento y monitoreo requiere que toda institución formadora conforme una Comisión Dual, responsable de que las distintas etapas de implementación, de ejecución y evaluación de la modalidad dual se desarrollen de acuerdo a orientaciones emanadas desde el Ministerio de Educación.

En Redes de Orientación (Sistema de Redes de Orientación y Sistema de Administración de Web de Planes de Orientación) se monitorea el ciclo de ejecución de planes de orientación (entidades participantes, actividad, presupuesto asignado y ejecutado).

Los demás subcomponentes que no disponen de sistemas de información monitorean, mediante reporte o planillas Excel, la ejecución presupuestaria, la gestión de contratos y de cauciones, y los aspectos técnicos (estado de ejecución y cumplimiento de metas de coberturas) mediante informes de ejecución o efectuando visitas a terreno.

4. Beneficiarios del Programa Chilecalifica

Según el fin establecido, establecer las bases de un sistema de capacitación y educación permanente, la población potencial son todas aquellas personas y entidades que hacen uso de los servicios del sistema.

Fin: Establecer las bases de un sistema articulado de capacitación y educación permanente, cuya población potencial son todas las personas mayores de 15 años (cerca de 10,4 millones de personas entre 15-65 años), y todas las instituciones u organismos relacionados con los sectores de formación, capacitación, económico y productivo.

De acuerdo al fin del programa no existe una población objetivo, pero para efectos de la ejecución de los subcomponentes se identificaron poblaciones específicas a ser intervenidas de forma experimental o pilotos, que son las que se indican a continuación:

Componentes / Subcomponentes	Población Potencial	Población Objetivo
Componente 1.1. Nuevas oportunidades de educación de adultos y capacitación laboral.	Población de 15 a 65 años sin escolaridad o con escolaridad básica o media incompleta. Cuantificación (Estimación propia en base a CASEN 2003): Personas sin escolaridad: 198.433 Personas con Ed. Básica	Nivelación ed. básica: 71.332 Nivelación ed. media: 48.557 Total: 119.889 personas

	Incompleta: 1.461.752 Personas con Ed. Media Incompleta: 2.344.281 Total de personas: 4.004.446	
Componente 1.2. Desarrollo de modalidades que articulen educación de adultos y capacitación laboral.	Población económicamente activa (se excluye las personas que buscan trabajo por primera vez) con educación incompleta. Cuantificación (Estimación propia en base a CASEN 2003): 1.494.709 de Trabajadores sector privado y por cuenta propia.	Articulación EDA- Cap.: 1.210 trabajadores y desocupados; 6.000 Dueños y trabajadores de MYPES; 18.350 presencial y 250.000 a distancia, trabajadores dependientes e independientes de todos los sectores, propietarios y trabajadores de MYPE, trabajadores desocupados de MYPES.
Componente 2.1. Mejoramiento de la calidad y articulación de la Formación Técnica.	Establecimientos subvencionados EMTP; ⁸ CFT, IP y universidades; OTEC, CEIA, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro. Cuantificación: 2.000 entidades, entre liceos, CFT, IP, Universidades, OTEC.	40 proyectos de redes 64.800 alumnos FT
Componente 2.2. Formación y Actualización de Docentes Técnicos (FADT).	Docentes Técnicos del país Cuantificación: 15.000 docentes técnicos de educación técnica.	4.950 docentes técnicos
Componente 3.1. Sistema Nacional de Competencias e Itinerarios.	Trabajadores y empresas de todos los sectores productivos. Cuantificación: 74 sectores (matriz insumo-producto Banco Central), 811.843 empresas. Nº trabajadores, no disponible.	9 sectores económicos seleccionados 8.400 certificados 24.000 personas capacitadas por competencias (laborales y empleabilidad) 955 OTEC certificadas
Componente 3.2. Sistema de Información para la educación y capacitación permanente y el mercado del trabajo.	Personas y familias interesadas en tener información del comportamiento del mercado laboral. Cuantificación: personas entre 15-65 años (cerca de 10,4 millones de personas). Autoridades públicas nacionales, regionales y comunales. Líderes de opinión a nivel gremial, político, social, etc. Funcionarios de los Servicios de Intermediación Laboral. Orientadores educacionales y vocacionales de los establecimientos educacionales.	4 sistemas de gestión información 1.399 orientadores 1,5 millones de consultas

⁸ Educación Media Técnico Profesional (EMTP), Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP), Organismos Técnicos de Ejecutores de Capacitación (OTEC) y Centros de Formación Integrada de Adultos (CEIA).

5. Reformulaciones del Programa Chilecalifica

Durante el periodo de ejecución del programa no se identifican reformulaciones de los **objetivos** declarados en el diseño inicial del Programa. Sin embargo, es importante destacar que a fines del 2004 la Dirección Ejecutiva del Programa contrató una consultoría a GESTRA Consultores Ltda.⁹ con el objetivo de **apoyar el rediseño organizacional para aumentar la gobernabilidad del Programa**. El diagnóstico que tenía la Dirección Ejecutiva del Programa era que a esa fecha se había cumplido con los compromisos de cobertura e instalación asumidos inicialmente con el Banco Mundial, sin embargo era preciso avanzar en el cumplimiento de los compromisos a nivel país, de constitución de un sistema nacional de educación y capacitación permanente (SCEP), para lo cual se debía crear una capacidad del Programa de influir sobre quienes tomaban las decisiones críticas para la construcción del SCEP, así como de usar sus recursos de modo ordenado en esta perspectiva.

6. Programas Relacionados

No existía en el momento de iniciar el Programa otro programa que tuviera el mismo objetivo de establecer las bases de un sistema de educación y capacitación permanente. Los programas que a continuación se enuncian se relacionan con distintos subcomponentes de Chilecalifica según coincidan la población objetivo que atienden, los objetivos perseguidos o el modo de operación:

- La oferta EDA del MINEDUC tiene alternativas directas a la Modalidad Flexible:
 - ✓ Modalidad Regular Educación de Adultos, que tiene similitud en población objetivo (personas con 15 años cumplidos, jóvenes desertores recientes del sistema escolar) y objetivo (nivelar educación básica y educación media humanístico-científica)
 - ✓ Campaña de Alfabetización Contigo Aprendo, que atiende población objetivo similar (personas jóvenes y adultas que no saben leer y escribir o que asistieron menos de cuatro años a la escuela) y cuya ejecución otorga un certificado de 4º año de Educación Básica, válido para todos los efectos legales.
 - ✓ Exámenes de validación de estudios o "exámenes libres", que atiende población objetivo similar (personas mayores de 15 años cuya situación les impida asistir a clases en un establecimiento educacional, o que no deseen hacerlo) y otorga una certificación de estudios válida para todos los efectos legales.
- Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL), de FOSIS, cuyos beneficiarios (personas de entre 15 y 59 años, en situación de pobreza y extrema pobreza) pueden nivelar estudios básicos.
- SENCE - Becas Microempresas, cuya población objetivo (trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral) es similar a la atendida por las subcomponentes de capacitación de trabajadores de MYPE de Chilecalifica.
- SENCE - Programa Especial de Capacitación para Microempresarios, cuya población objetivo (Dueños y Dueñas de microempresas) puede traslaparse con la de Chilecalifica en caso que la acreditación del tamaño de la PYME no quede bien establecido (volumen de venta sea inferior a 2.400 UF anual neto).

⁹ Denominada "Ejecución de las Propuestas de Modificación del Diseño Organizacional del Programa Chile Califica".

II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA CHILECALIFICA

1. Diseño del Programa Chilecalifica

Se considera que el tipo de intervención conceptualizada por el Programa correspondió a la instalación de una nueva política para el desarrollo del capital humano en el país, donde el elemento principal era lograr un nuevo arreglo institucional, es decir, generar una distribución distinta de los roles y responsabilidades de los actores públicos y privados en los sectores respectivos (educación media técnico profesional, técnica superior, universitaria, capacitación), y además generar un nuevo producto, que son servicios de educación y capacitación articulados. El programa para la época fue innovador y muy acorde con las tendencias más avanzadas que se estaban desarrollando en otros países. Los sectores involucrados y en especial el sector productivo y de educación, no tenían incorporado los nuevos conceptos propuestos por esta nueva política.¹⁰

Se reconoce también que a partir del año 2006 el entorno para el Programa cambió producto de la definición de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, debido a que esta estrategia incorporó como fundamentos para el desarrollo del capital humano los mismos conceptos que proponía Chilecalifica. Este nuevo entorno puso de relieve la necesidad de un mayor stock de capital humano de calidad para el desarrollo del sector productivo, siendo coincidente con los objetivos del Programa, por lo que se puede decir que la ejecución del Programa en todas sus componentes es considerado un aporte importante al logro de los objetivos de la ENIC. Por otra parte, la estrategia puso de relieve el carácter sistémico de la innovación, generando un nuevo desafío al Programa que es la necesaria coordinación de las actividades de mejoramiento de capital humano con otras actividades del Estado en el sector de I+D y demandas más selectivas del sector productivo, por ejemplo, el apoyo al desarrollo de clústeres.

Respecto al diseño propiamente tal del Programa se observa de la documentación oficial disponible¹¹ que hubo inicialmente una decisión de dar un carácter experimental o piloto al Programa, que justificaba la no definición a priori del nuevo modelo de intervención del Estado y su relación con el sector privado.¹² Sin embargo, es opinión de la consultora que si bien existió esta intención, el diseño que se definió no incorporó incentivos para la experimentación en las distintas componentes y tampoco se incluyó una línea de acción orientada a realizar gestión del conocimiento, que permitiera ir procesando y sistematizando la información producida por la "experimentación", de modo de ir creando conocimiento nuevo y así surgiera el modelo a implementar.

De la revisión de los antecedentes del Programa se concluye que su justificación estuvo bien fundamentada en función del diagnóstico realizado. En este se encuentran claramente identificadas las deficiencias que estaban presentes en los mercados de capacitación y formación técnica y las consecuencias de esta situación en la calidad del capital humano disponible para el desarrollo del sector productivo. A esto se agrega, que la revisión de la experiencia internacional en estos temas, muestra una amplia experiencia internacional que avalaba el tipo de Sistema propuesto por Chilecalifica.

¹⁰ Competencias laborales, itinerarios, currículo modularizado, entre otros.

¹¹ Project Appraisal Document y el Manual de Operaciones sancionado por la REX 14.899 (2002).

¹² La idea era que éste surgiera de la misma ejecución del Programa.

Sin embargo, se observa que a este diagnóstico le faltó profundidad en relación a identificar las causas de la problemática identificada en cada mercado (formación técnica y capacitación), información básica para diseñar el nuevo Sistema y para asegurar su coherencia con las definiciones de política del país en relación a la intervención que corresponde hacer al Estado en mercados privados.¹³

Esto se considera una deficiencia importante en el diseño del programa, toda vez que la ejecución del Programa tenía como objetivo principal establecer las bases de un nuevo sistema que tenía implícita nuevas formas de intervención del Estado en sectores donde los privados eran los actores principales en su funcionamiento. En estos casos la política económica vigente en el país exige que la justificación de la intervención del Estado ya sea en un rol regulador u operativo, esté basada en la existencia de fallas de mercados y la capacidad del Estado para solucionarlas.

Sin embargo, se puede decir que las causas de la problemática de los mercados de formación técnica y capacitación, efectivamente tienen su origen en fallas de mercado, así como también en fallas de Estado generadas por la misma intervención que a esa fecha realizaba el Estado en dichos mercados. Este tipo de análisis fue desarrollado con posterioridad al diseño de Chilecalifica, en el contexto del trabajo que realizó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad para la formulación de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad.¹⁴ En opinión de la consultora, no haber realizado este análisis en el momento del diseño del Programa afectó la calidad del mismo porque faltó una definición más clara del rol subsidiario y regulador que debía cumplir el Estado en esta nueva propuesta de intervención pública y, por otra parte, porque las componentes y subcomponentes se focalizaron en solucionar los problemas y no las causas de éstos. Como ejemplo, se señalan los siguientes subcomponentes:

- SC 1.1.1 Desarrollo de la EDA modalidad Flexible de nivelación de educación básica y media que encara el síntoma del problema del alto porcentaje de trabajadores sin educación básica o media, cuando la causa de esto se encuentra en las razones del abandono y deserción escolar¹⁵ de los niños y jóvenes del nivel básico y medio y de la existencia de personas sin alfabetización.¹⁶ En este sentido, la provisión de una oferta de nivelación de estudios atiende al stock de personas sin educación básica o media completa, pero no enfrenta las causas del problema que son de dominio del sistema educativo. Según los estudios disponibles se sabe que una de las causas del abandono y deserción escolar, la falta de motivación por el estudio, se relaciona con la experiencia del joven en el establecimiento y con la "oferta de liceos" existente, y que se evidencia en sus

¹³ Marco de política definido por el Ministerio de Hacienda, que expresa que "La política económica del gobierno se basa en el funcionamiento de los mercados, y el rol del Estado se concentra en la creación de mercados cuando estos no existen; la corrección de las fallas de mercado, cuando éstas sean verificables y existan mecanismos técnicos apropiados para hacerlo; la regulación de mercados que no son plenamente competitivos o donde las externalidades son importantes; y, la generación de políticas que permitan a todos los ciudadanos alcanzar condiciones sociales mínimas, las que se reflejan en los programas impulsados en las áreas de salud, educación y vivienda".

¹⁴ Estudio contratado a Fundación Chile.

¹⁵ Abandono se refiere a los alumnos que se retiran del sistema escolar durante el año, por motivos diferentes al traslado a otro establecimiento. La deserción se refiere a los alumnos que debiendo estar cursando un determinado grado en el sistema escolar no han sido matriculados.

¹⁶ Los estudios al respecto señalan cuatro causas principales del abandono y deserción: falta de motivación por el estudio, necesidad o problema económico, interés por trabajar, embarazo y paternidad/maternidad. Ver, por ejemplo, "La Deserción escolar: Diagnósticos y Propuestas", Foro Nacional de Educación de Calidad para Todos en Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO, 27 de abril del 2005; "La deserción escolar en Chile: ¿Prioridad en la agenda educativa?", ACHNU, 2006.

resultados académicos. Es una práctica común que los liceos desvinculen a los alumnos que no cumplen con las condiciones mínimas exigidas en éste, entre otras, un rendimiento académico mínimo, produciéndose el abandono o la deserción del alumno.

- SC. 2.1.1. Redes de Articulación de la Formación Técnica que apunta a solucionar el problema de la desarticulación de la educación técnica financiando proyectos que obligaba a juntarse y trabajar a actores del nivel técnico medio, técnico superior y universitario, sin haber identificado los distintos incentivos que estaban operando en estos sectores.

La formulación del diseño lógico del Programa presentó algunos vacíos respecto a:

- La formulación del objetivo general que se definió con el concepto de “Establecer las bases del SCEP”, no especificó que se entendería por “establecer bases” y tampoco con cuáles indicadores se mediría y cual sería la meta a lograr en los seis años de ejecución del Programa. Esto tuvo como consecuencia que para los ejecutores del Programa no existió claridad de qué resultados finales esperaba el Estado como mandante de la ejecución del Programa al terminar su ejecución.
- La formulación del diseño del Programa definió un objetivo general, tres objetivos estratégicos y un gran número de líneas de acción, pero faltó definir una exacta relación de producto - objetivo. En general, a nivel de producto se tuvo poca claridad de cuales eran aquellos productos que realmente iniciaban la cadena de efectos hasta llegar al objetivo general de sentar las bases del nuevo sistema.¹⁷
- La formulación del diseño original optó por una estrategia de implementación experimental o piloto para una gran cantidad de líneas de acción, declaración que no se reflejó en el diseño operativo del Programa.

Tomando los elementos de diseño del Programa la consultora construyó una Matriz de Marco Lógico con el objeto de fijar claramente la base de evaluación que se utilizó para realizar los análisis de consistencia vertical y horizontal de la formulación del Programa, así como, identificar con claridad la jerarquía de los objetivos y la secuencia de productos, resultados intermedios y finales acorde con los objetivos declarados.

Para definir los indicadores de cada nivel de objetivos en la matriz de marco lógico construida, se consideraron los mismos indicadores definidos en el diseño original del Programa, independientemente si se consideraban suficientes para medir el correspondiente objetivo, y para aquellos subprogramas, componentes y subcomponentes donde no se encontró ningún indicador pertinente se propuso uno que midiera el logro del objetivo correspondiente.

El análisis de coherencia de la matriz de marco lógico construida indica lo siguiente:

A nivel de: Subprogramas – Componentes - Subcomponente:

- Subprograma 1: Objetivo: Ampliar las oportunidades para la nivelación de estudios básicos y medios y la capacitación para el trabajo, asignando prioridad a los sectores más pobres y excluidos de los sistemas de educación y capacitación.
- Coherencia vertical: Los dos componentes que lo conforman son necesarios para lograr el objetivo del subprograma pero no suficientes. Faltó un componente de seguimiento y sistematización de los resultados de la experiencia.
- Coherencia horizontal: Los indicadores a nivel de subcomponentes y componentes miden adecuadamente la producción de bienes y servicios deseados en cada nivel de objetivo.

¹⁷ Se le dio mucha importancia a los productos de cobertura de las acciones experimentales y no a los productos que generaban el cambio institucional requerido para instalar el nuevo sistema.

Los indicadores que miden el logro del objetivo del subprograma no son suficientes porque se refieren sólo a medir el logro de productos desarrollados y validados. Faltan indicadores del siguiente tipo: procesos flexibles de nivelación y evaluación de estudios de adultos dan acceso a grupos excluidos desarrollados y validados, Cantidad de personas que podrán acceder a nivelación de estudios flexible a un costo razonable, procesos de nivelación de estudios incorporados en el presupuesto del Ministerio de Educación.

- Subprograma 2: Objetivo: Mejorar la calidad, la pertinencia y la articulación de la formación técnica en todos sus niveles y ampliar la cobertura de la formación de técnicos de nivel superior.
- Coherencia vertical: Los dos componentes son necesarios para lograr el objetivo del subprograma 2, sin embargo, en el componente 2.1 referida al mejoramiento de articulación de la enseñanza media técnica profesional (EMTP) con los niveles superiores de formación técnica (CFT, IP y Universitaria), se considera que el subcomponente 2.1.2. referido a mejoramiento de educación dual no es necesaria para el logro del objetivo del componente, puesto que no se orienta a buscar la articulación con niveles superiores de formación técnica. Por otra parte, las dos componentes no son suficientes ya que falta un componente de apoyo técnico que se encargue de la sistematización de las experiencias de las redes, de la evaluación de sus resultados y de la homogenización y estandarización de las metodologías aplicadas en las redes para levantar competencias laborales y perfiles de egreso.
- Coherencia horizontal: La coherencia horizontal es buena a nivel de subcomponente y componente. Sin embargo a nivel de objetivo del subprograma los indicadores no son suficientes, ya que faltan indicadores que den cuenta en mejor forma de la mejora en calidad y pertinencia de la educación técnica en todos sus niveles. Algunos indicadores posibles serían: Se han institucionalizado incentivos públicos para que los CFT e IP actualicen sus currículos por competencias, Se han establecido criterios para traducir estándares de competencias laborales en módulos por niveles formativos para formar itinerarios.
- Subprograma 3: Objetivo: Desarrollar un sistema articulado de educación y capacitación permanente que permita a las personas disponer de oportunidades a lo largo de la vida para adquirir las competencias laborales, desarrollar itinerarios de formación técnica e informarse, para mantener vigente su empleabilidad, incorporando nuevos aprendizajes y recibiendo el reconocimiento social y profesional por los mismos.¹⁸
- Coherencia vertical: Los dos componentes se consideran necesarios para lograr el objetivo del subprograma 3. Esto significa que el diseño del Programa tenía una claridad de cuales eran los subsistemas necesarios para conceptualizar el modelo de funcionamiento del SCEP,¹⁹ pero se entiende que faltaba el conocimiento de cómo debían ordenarse estos subsistemas en una lógica integrada en base a competencias laborales. En consecuencia,

¹⁸ El objetivo del subprograma 3 tal como se declaró en la formulación del Programa resulta ser superior al objetivo a nivel de fin de "establecer las bases del SCEP" lo que es una deficiencia de coherencia vertical importante. Para efectos de esta evaluación se acordó reformular este objetivo del siguiente modo "Proponer un modelo de sistema articulado de educación técnica y capacitación permanente que permita...", definiendo como indicador de logro que al terminar el Programa se tendría el "Diseño validado del modelo conceptual de formación técnica y capacitación permanente". De este modo, tanto la coherencia vertical como horizontal que se presentan se refieren a este objetivo reformulado.

¹⁹ Los subsistemas son: de Capacitación por Competencias, de Certificación por Competencias Laborales, de Formación Técnica con perfiles de egresos por competencias y el de cualificaciones que permitía formar los itinerarios verticales en la formación técnica y horizontales de la formación técnica con capacitación y competencias laborales certificadas en el trabajo.

lo que se esperaba que produjeran los componentes de este subprograma era la definición de cómo debía funcionar cada subsistema, de las características de los productos a generar y de las coordinaciones necesarias para asegurar las relaciones de insumo - producto entre todos los subsistemas de modo de generar el resultado integrado deseado del sistema completo. Por ello, no se considera suficiente, faltando en el componente 3.1. un subcomponente que recopilara y analizará los resultados de las acciones experimentales de los subprogramas 1 y 2, además de las acciones piloto del mismo componente 3.1. y elaborara las propuesta de los respectivos subsistemas en forma definitiva, para presentarlas a quien correspondiera para su aprobación y validación.

- Coherencia horizontal: Se considera que la coherencia horizontal es buena a nivel de subcomponentes en los dos componentes. Sin embargo, a nivel de las dos componentes esta coherencia no es suficiente.

A nivel de Fin – Subprogramas:

- Coherencia vertical: Se considera que los tres subprogramas son coherentes con el fin, ya que los tres subprogramas aportan la definición y diseño de una parte del SCEP y dado que el SCEP tiene un comportamiento sistémico en el sentido que todas las partes o subsistemas son necesarios para que funcione, si falta un subsistema el todo no funciona. Respecto a la medida del aporte de cada subprograma no es posible cuantificarlo en forma numérica absoluta, lo que puede decirse cual es el aporte relativo de cada subprograma en función del conocimiento que aporta para la definición y diseño de los distintos subsistemas que forman el SCEP. El orden de aporte que observa la consultora para los tres subprogramas es el siguiente: El subprograma 1 es el más bajo, el subprograma 2 más alto que el 1 y el subprograma 3 más alto que el 2. Los fundamentos de este orden es el siguiente:
 - ✓ El subprograma 1 aporta información para el subsistema de Nivelación de estudios pero sólo un mejoramiento que consiste en ampliar las alternativas de la nivelación de estudios básicos y medios. Es decir es mejorar algo que existe.
 - ✓ El subprograma 2 aporta información para el subsistema de formación técnica que consiste en crear las condiciones para que se produzca la articulación de los distintos niveles de formación técnica (Itinerarios verticales) y además para asegurar la pertinencia de esta formación. Es decir es crear algo que hasta la fecha no existe.
 - ✓ Se considera que el aporte de este subprograma podría haber sido mayor si se hubiese incluido una componente de sistematización, homogenización y validación de los productos de las redes, para estos productos pasarán a ser útiles para la definición del subsistema de Formación Técnica en el Subprograma 3. Sin este componente paso lo que se observa con los proyectos de las redes que desarrollaron elementos que pueden ser valiosos pero su validación sectorial solo tiene alcance regional.
 - ✓ El subprograma 3 aporta información para crear o mejorar varios subsistemas: Crear subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, crear subsistema de Cualificaciones, Crear Marco Nacional de Competencias e Itinerarios, Mejorar subsistema de Capacitación por Competencias y Mejorar subsistema de Calidad de la Capacitación y Formación Técnica.
- Coherencia Horizontal: Considerando los indicadores acordados con la Dirección Ejecutiva y la contraparte del estudio para medir el logro del Fin del Programa se considera que esta coherencia es adecuada.

Del diseño lógico construido se observa que desde el inicio había una visión respecto de las partes o subsistemas del sistema de capacitación y educación permanente: subsistema del

marco nacional de competencias y sistema de evaluación y certificación de competencias; subsistema de formación técnica; subsistema de capacitación basado en competencias laborales; subsistema de cualificaciones; y, subsistema de nivelación de estudios

2. Evaluación del proceso productivo de Chilecalifica

La evaluación de procesos considera tres aspectos deseables: completitud, que se refiere a si los procesos observados son suficientes para dar cuenta de los productos a generar; adecuación, que se refiere a si la secuencia de actividades y tareas es apropiada o está bien organizada; y, coherencia, que se refiere a si los procesos operativos están alineados con los objetivos estratégicos del Subcomponente. Esta evaluación del proceso productivo considera las acciones y procedimientos que fueron ejecutados en el marco de Chilecalifica, y analiza el proceso productivo efectivamente realizado respecto del objetivo establecido para el subcomponente respectivo. Por este contexto, los resultados obtenidos producto de la ejecución de los procesos se analizan separadamente.

Subcomponente 1.1.1 Desarrollo de la Educación de Adultos Modalidad Flexible, tiene un proceso de ejecución adecuado y coherente, pues permite ofrecer flexibilidad en relación a horarios, frecuencia y duración de los cursos, además considera estrategias pedagógicas adaptadas a los niveles y ritmos de aprendizaje y la prestación del servicio educativo ocurre en lugares cercanos al domicilio o trabajo de los beneficiarios (adultos). Las funciones de las entidades públicas y privadas involucradas están claramente diferenciadas, estableciéndose una ejecución descentralizada. No obstante falta mejorar algunas actividades para que sea completo, como el seguimiento, que se basa en los registros del Sistema de Información y Apoyo de la Gestión de Nivelación de Estudios, cuya calidad no es 100% confiable, y no existe una normativa o procedimiento que estandarice una calidad mínima de gestión de las entidades inscritas en el Registro de Libre Entrada (RLE).

Subcomponente 1.1.2 Evaluación y Certificación de Estudios Básicos y Medios, tiene un proceso de ejecución adecuado y coherente, pues permite ofrecer una instancia destinada a la evaluación estudios de nivel básico y medio de las personas que están fuera del sistema escolar. El logro principal es la estandarización del proceso de evaluación (diseño, aplicación y corrección de exámenes) que otorga una mayor equidad a la certificación de estudios. Las funciones de las entidades públicas y privadas involucradas están claramente diferenciadas, estableciéndose una ejecución descentralizada. No obstante falta completar actividades orientadas a asegurar la calidad del proceso para que éste sea completo, que incluye la designación de establecimientos educacionales de la región como Entidad Examinadora y el aseguramiento de la calidad de la corrección en dichas entidades.

Subcomponente 1.2.1 Mejoramiento y Articulación de la EDA y Capacitación Laboral, cuyo objetivo de creación de un mercado de capacitación articulada con educación excede al proceso de ejecución diseñado, pues la estrategia de generar experiencias demostrativas podría, en el mejor caso, validar o no la posibilidad que en la práctica existan oferentes interesados en la provisión del servicio articulado, además, para poblaciones diferentes (empleados y cesantes).

Subcomponente 1.2.2 Incentivo a la EDA y la Capacitación Laboral en MYPE, abocado a la ejecución de acciones de capacitación laboral en MYPEs, descartándose al inicio del programa por no factibilidad la ejecución de servicios de nivelación de estudios en MYPEs basada en el uso de la franquicia tributaria. La evaluación indica que el proceso de ejecución

es completo, adecuado y coherente. Esto último en el sentido que, si bien no se puede señalar que se ha creado un mercado para este tipo de servicios, están los aprendizajes necesarios para instalar una modalidad de servicios de calidad, pertinentes a la población específica atendida.

Subcomponente 1.2.3 Aplicación de las NTIC a la EDA y la Capacitación Laboral, donde no se observa la constitución de un fondo de innovación destinado al desarrollo de metodologías de educación y de capacitación a distancia, sino más bien un conjunto de recursos presupuestarios que son utilizados para la ejecución de acciones donde la acción de SENCE, en el caso de E-learning, o de Fundación Chile, en el caso de la certificación ICDL, son piezas claves en la definición de las metodologías, procesos, y resultados esperados. Probablemente el estado de desarrollo en Chile a esa fecha (inicios del 2000) en metodologías y tecnologías era incipiente, por lo que se considera adecuada la forma de encarar la ejecución del subcomponente, definiendo contenidos y requerimientos tecnológicos mínimos para luego encargar a terceros la ejecución de los servicios de capacitación.

Subcomponente 2.1.1 Redes de Articulación de la Formación Técnica, cuyo proceso de implementación, donde participan múltiples entidades locales, regionales y nacionales, no resulta completo ni coherente con el objetivo del subcomponente, pues la estrategia de conformación de consorcios para la elaboración y ejecución de los proyectos no tuvo en consideración los incentivos de cada tipo institución (universidades, CFT, IP, OTEC, establecimientos EMTP, empresas), la ejecución basada en un programa operativo anual no disponía de procesos bien diseñados ni con mecanismos de aseguramiento de calidad, y el seguimiento desde el nivel central se enfocaba principalmente en aspectos administrativos. Adicionalmente, en materia de itinerarios el proceso de ejecución no fue completo pues no permitió contar con todas las actividades necesarias para la creación e implementación de itinerarios de formación técnica, faltando actividades orientadas a su instalación.

Subcomponente 2.1.2 Enseñanza Media Técnico Profesional Modalidad Dual, cuya ejecución en Chilecalifica durante el periodo evaluado (2002-2006) se enfocó en la mejora de materiales, acción que no es coherente con el objetivo planteado, que es producir articulación entre niveles EMTP y ETS, básicamente porque la modalidad Dual se enfoca a calidad y pertinencia mediante la vinculación de escuelas EMTP Dual con empresas.²⁰ La incorporación de la modalidad Dual a Chilecalifica para la ejecución 2005-2006 no fue parte del diseño original del programa lo que desde el punto de vista de los procesos involucrados no presenta un calce adecuado dentro del componente 2.1 (mejoramiento y articulación de la educación técnica) pues no está en la lógica de la articulación de niveles educativos, siendo una concepción distinta a la estrategia definida para las redes de articulación, que intenta conectar niveles educativos (EMTP, ETS) y el mundo productivo (empresas y sus asociaciones).

Subcomponente 2.2.1 Formación inicial de Docentes Técnicos y Subcomponente 2.2.2 Capacitación de Docentes Técnicos, cuyo objetivo es contar con docentes capaces de diseñar y gestionar competentemente la formación técnica en los niveles medio y superior y en la capacitación, para lo cual la estrategia de producción de ambos Subcomponentes es el fortalecimiento de la oferta de servicios de formación y actualización de docentes técnicos.²¹ El

²⁰ Esto es, algunas escuelas de un nivel educativo, EMTP, que voluntariamente desean incorporar la modalidad Dual al establecimiento, se vinculan a algunas empresas del sector productivo.

²¹ La cual es distinta de la estrategia tradicional del MINEDUC, ejecutada por el CPEIP (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones pedagógicas), enfocada en la generación servicios de perfeccionamiento docente (capacitación) a partir de una oferta propia.

diseño del proceso productivo careció de completitud ya que no contempló en qué forma la oferta creada se integraría a la oferta tradicional del CPEIP, y considerando que este es un actor relevante en el perfeccionamiento docente, se estima que el desarrollo de ofertas distintas a las del CPEIP requerían ser de calidad probada y validarse como alternativas a la oferta existente, lo cual no fue encarado por el programa.²²

Subcomponente 3.1.1 Marco Nacional de Competencias Laborales, cuyo proceso es completo, adecuado y coherente, pues probó ser útil para ir generando condiciones para la consolidación de acuerdos institucionales, cumplir estándares de calidad y asegurar criterios para la generación, validación y actualización de los estándares levantados.

Subcomponente 3.1.2 Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, cuyo proceso, ejecutado por Fundación Chile, es completo, adecuado y coherente con el objetivo del subcomponente. La ley 20.267²³ recogió la experiencia de esta ejecución, con la diferencia que unificó en un tipo de institución la evaluación y certificación de competencias laborales.²⁴

Subcomponente 3.1.3. Mejoramiento de la Oferta de Capacitación, cuyo proceso ejecutado es adecuado y coherente, sin embargo, cubre sólo aquella oferta (OTEC) que presta servicios al Estado, la cual en general no es la misma que atiende al sector privado, financiada a través de franquicia tributaria. El desarrollo del catálogo SENCE es un avance importante en estandarizar las ofertas de oficios, con cursos modularizados por competencias, pero no se conoce con precisión qué porción de la oferta total está representada en el catálogo, y por ende, qué parte de las ofertas de cursos de las OTEC aun no está sintonizada con el enfoque de competencias laborales.

Subcomponente 3.1.4 Sistema de Equivalencias para Itinerarios de Formación Técnica y Capacitación, cuyo objetivo es establecer un sistema de itinerarios modularizados de formación técnica y sus equivalencias con ofertas de formación y capacitación, facilitando y estimulando que personas con necesidades diversas accedan o progresen en sus calificaciones. Esta experiencia tiene un desarrollo muy incipiente, y consiste en tres acciones pilotos de RAP ejecutadas, en la red acuícola de Aysén, en el sector agrícola (Liceo Técnico Profesional Pailahueque) y la experiencia de evaluación de aprendizajes previos técnicos en cursos de oficios propuestos por los CEIAs en el contexto de la reforma de la educación de adulto. A fines del 2008 se encargó una sistematización de la experiencia en la red acuícola y se cuenta con dos estudios para las otras dos experiencias. Por lo tanto, no se trata de un proceso diseñado para producir un sistema de equivalencias para itinerarios, sino de las primeras acciones en la materia. En consecuencia, se considera que el proceso productivo es incompleto y que carece de adecuación para dar cuenta del objetivo planteado.

Subcomponente 3.1.5 Aseguramiento de la calidad de las Ofertas de Educación Técnica y Capacitación, cuya ejecución permitió generar un proceso completo a nivel de diseño del mecanismo de certificación de calidad de establecimientos EMTP, que contó con el

²² Tampoco hay una explicación en el diseño de Chilecalifica que aluda a la ejecución de este subcomponente fuera del CPEIP. A partir del año 2008 el perfeccionamiento docente es asumido por la Unidad de Formación Técnica del CPEIP, y según Chilecalifica han sido traspasados el modelo de actualización tecnológica de profesores de EMTP y profesionales del área FADT.

²³ Impulsada por el Ministerio del Trabajo y en cuya elaboración participó Chilecalifica, creó el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

²⁴ Denominados Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

apoyo y experiencia de ChileCalidad. El modelo fue validado en una aplicación piloto y los aprendizajes incorporados a dicho modelo, sin embargo el estudio no definió la institucionalidad del Sistema de Acreditación propuesto. En cuanto a la calidad del mercado OTEC, el proceso ejecutado consideró acciones demostrativas para certificación de la NC 2728, mediante el otorgamiento de subsidio a la implementación y certificación en 100 OTEC, y actividades de difusión hacia las OTEC respecto de los beneficios de la certificación. El proceso diseñado no consideró evaluación de los logros ni de cómo monitorear la calidad misma de las ofertas, pues existe la visión que el mercado en el tiempo validará sólo las buenas OTEC.

Subcomponente 3.2.1 Desarrollar un sistema de información del SCEP, cuyo proceso productivo consistió en la ejecución de dos tipos de actividades: 13 estudios regionales y JOBLAB. Este proceso es incompleto para el logro del objetivo del subcomponente pues no se consideró cómo actualizar permanentemente la información generada por los estudios, básicamente orientados a obtener antecedentes sobre el funcionamiento del mercado del trabajo regional. En un principio existió coordinación de trabajo con el equipo a cargo del Observatorio Laboral del MINTRAB, pues este realiza una publicación trimestral desde el 2001,²⁵ pero el interés del MINEDUC de desarrollar información propia terminó desvinculando dichos equipos de trabajo. Sólo la aplicación JOBLAB mantiene su vigencia como una herramienta de auto diagnóstico de orientación vocacional, aunque el proceso de ejecución no consideró un monitoreo de su utilización efectiva.

Subcomponente 3.2.2 Servicios de Orientación Vocacional y Laboral e Intermediación para el Empleo, cuyo objetivo es el mejoramiento de los servicios que orienten a la población en torno al desarrollo de su carrera laboral, la búsqueda de empleo y sus opciones de educación y capacitación laboral. El proceso de ejecución se dividió en dos instituciones, MINEDUC y SENCE. El proceso a cargo del MINEDUC no puede considerarse adecuado y completo, careciendo de diseño, puesto que los beneficiarios efectivos fueron los orientadores de los establecimientos educacionales más que los propios estudiantes, la lógica de constitución (formal) de redes no previó la sustentabilidad de las mismas, los planes en la práctica fueron elaborados por los orientadores de los establecimientos (siendo ellos, los principales beneficiarios).²⁶ En la práctica, los planes financiados privilegiaron la capacitación de orientadores y profesores (fundamentalmente referida al conocimiento y aplicación de test psicométricos, de intereses, actitudes e inteligencia), desarrollo de sitios web,²⁷ construcción de bases de datos y catastros de instituciones de educación laboral e intermediación laboral, monitoreo y seguimiento de los planes y, en particular, de los estudiantes a través de fichas de registro. La evaluación realizada a la línea,²⁸ señala como aspectos destacables la "profesionalización y posicionamiento de los orientadores... Se le atribuye gran valor al conocimiento adquirido por los orientadores...". El proceso a cargo del SENCE es completo, adecuado y coherente con el objetivo planteado ya que está destinado a fortalecer capacidades existentes o generar nuevas para la provisión de servicios de orientación e intermediación en los lugares habilitados para ello, las OMIL.

²⁵ Hasta el 2005 la publicación contenía estadísticas y análisis de la evolución del mercado laboral y temas de interés como el seguro de cesantía, aporte previsional voluntario. A partir del 2006 la publicación toma una orientación distinta desarrollando temáticas, como trabajo femenino y responsabilidad social, y pierde importancia el seguimiento de tendencias del mercado laboral.

²⁶ Ver en la evaluación de Guérnica Consultores S.A., enero 2008, "Se lamenta el término de la Línea, lo que pone de manifiesto -relevándolo como problema- al tema de la sustentabilidad, prevaleciendo la percepción de imposibilidad de ésta sin un claro apoyo financiero".

²⁷ Este tipo de actividad fue común a la mayoría de los proyectos, al punto que la Unidad de Sistemas de Información de Chilecalifica desarrolló un sitio Web para que cada red alojara su página.

²⁸ Ver Guérnica Consultores S.A., enero 2008.

Subcomponente 3.2.3 Servicios de Información y Portal del Programa, cuyo proceso de ejecución careció de un plan estratégico que orientara de manera más específica y desde el principio qué sistemas deberían desarrollarse, y a partir de qué momento de ejecución del Programa se podía considerar que existían las definiciones suficientes como para comprometerse en desarrollo de sistema informáticos. Esto provocó que la Unidad de Sistemas enfrentara diversas peticiones de desarrollo, que al poco tiempo eran modificadas. En este sentido, el proceso fue incompleto e inadecuado.

3. Efectos de las Reformulaciones del Programa Chilecalifica

No hubo reformulaciones del diseño del Programa. El trabajo de Gestra no significó reformulaciones del Programa, pero sí se puede decir que marcó una segunda etapa del Programa, ya que permitió el reposicionamiento con claridad su verdadero objetivo: establecer las bases del nuevo sistema de capacitación y educación permanente. Sin embargo, se considera que faltó definir en esa instancia de planificación estratégica cuáles eran los elementos claves para establecer las bases de dicho sistema y cuáles las líneas de acción a seguir para lograr ese objetivo central.

A pesar de ello, se considera que a partir de este momento el Programa comienza a desarrollar actividades que se alinean bastante mejor con el logro del objetivo principal. Por ejemplo, se empieza a trabajar en la definición de la institucionalidad del subsistema de certificación de competencias laborales. También se avanzó en la definición del modelo conceptual que ordena las acciones y que pone en evidencia, de manera más clara, lo que realmente se ha avanzado y lo que falta en la instalación del sistema deseado.

4. Duplicidad de funciones con otros Programas

La duplicidad de funciones con programas se analiza considerando si atienden al mismo grupo objetivo o si los objetivos de los programas son similares. Se encuentran dos posibles duplicidades con otros programas vigentes:

- 3 ofertas del MINEDUC presentan duplicidad con la Modalidad Flexible al atender al mismo tipo de población:²⁹ la Modalidad Regular Educación de Adultos, que considera a personas con 15 años cumplidos, jóvenes desertores recientes del sistema escolar, la Campaña de Alfabetización Contigo Aprendo, que considera a personas jóvenes y adultas que no saben leer y escribir o que asistieron menos de cuatro años a la escuela, y la modalidad de "exámenes libres", que atiende a personas mayores de 15 años cuya situación les impide asistir a clases en un establecimiento educacional, o no desean hacerlo.
- En el caso de programas SENCE que compiten con el Subcomponente 1.2.2 Incentivo a la educación y capacitación en MYPEs, se identifica un riesgo de duplicidad con el Programa Especial de Capacitación para Microempresarios, pues hay espacios de coincidencia de la población objetivo (dueños de MYPEs, para empresas con ventas anuales inferiores a 2.400 UF neto) y con el programa Becas Microempresas, ya que éste y el Subcomponente 1.2.2. atienden a trabajadores dependientes en MYPES y trabajadores independientes.

²⁹ La Nivelación de Estudios Básicos y Medios Modalidad Flexible atiende una población objetivo de 15 años cumplidos para educación básica y 18 años cumplidos para educación media.

5. Organización y Gestión del Programa Chilecalifica

5.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

5.1.1. Estructura Organizacional

La organización que tiene Chilecalifica para la producción de los bienes y servicios que entrega destinados a cumplir el objetivo del programa en su diseño original (contenido en el Manual de Operaciones 2002), si bien no se reconoce de manera explícita la utilización de alguna metodología de diseño organizacional,³⁰ se considera que es apropiada pues reconoce la necesidad de contar con dos niveles de actuación, el político (estratégico) y el técnico, y para ello define dos ámbitos como son el Directorio y el Comité Asesor, que representan la vinculación del programa con el ámbito público directamente involucrado en la ejecución de Chilecalifica, y el Consejo Consultivo, que constituye el vínculo directo con los sectores destinatarios o involucrados en la intervención del Programa (estudiantes, padres, municipios, sector productivo y del trabajo).

Esta estructura en la práctica no fue aplicada, sino que se implementó una variante de ella, que la Secretaría Ejecutiva ha ido reconfigurando a través del tiempo, mediante sucesivas redefiniciones y ajustes. La versión actual se compone a partir del empaquetamiento de las distintas líneas de acción en áreas de trabajo, cuya delimitación tiene una lógica institucional: líneas MINEDUC y líneas SENCE, incluidas en estas últimas los subcomponentes de responsabilidad de Fundación Chile. En esta nueva estructura no está presente un aspecto que el diseño organizacional original sí contempló, como un área de Desarrollo, cuyo encargo especificaba, entre otros aspectos, el mantener la visión prospectiva del Programa y apoyar el levantamiento de necesidades de fortalecimiento institucional e institucionalidad del Programa.

En síntesis, se considera que la estructura organizacional vigente adolece de vacíos importantes en su diseño, en términos de capacidades que sí estaban definidas en el documento de proyecto suscrito con el Banco Mundial, como son la unidad de desarrollo y la unidad o área de evaluación. El criterio utilizado para separar nítidamente las unidades MINEDUC de las Unidades SENCE, y hacerlas corresponder con los Subcomponentes, en nuestra opinión rompió la lógica de departamentos o unidades que integraban tanto educación como capacitación.

5.1.2. Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades

En general, las asignaciones de responsabilidades definidas para cada área del programa son cumplidas. El aspecto que resulta más crítico es el funcionamiento de las coordinaciones entre las distintas entidades que participan del programa.

Las instancias y mecanismos de coordinación previstos han operado de manera distinta a lo planeado en el diseño del programa. En particular, el Directorio ha sesionado sobre la base de un calendario prefijado y acordado por el mismo. Al inicio las sesiones eran cada dos meses, y en la actualidad se realizan dos al año. En este esquema la UCEP trabaja más directa y frecuentemente con el Comité Asesor, que son representantes de los Ministerios. En las sesiones del Directorio se entrega una cuenta de las actividades realizadas por el programa, se

³⁰ Por ejemplo, basada en procesos: cliente-producto-proceso-estructura organizacional.

sanciona un plan de acción anual y las modificaciones al presupuesto y la nominación de recursos humanos directivos (coordinadores regionales, jefes de línea, etc.).

Por otra parte, la complejidad relativa de la organización de las instituciones involucradas (MINEDUC, SENCE, MINECON) ha afectado la velocidad con que se procesan decisiones e iniciativas. En el caso de SENCE, la vinculación de Chilecalifica opera a través de los dos departamentos que más relación tienen con las temáticas del programa (Depto. Empresas y Depto. Programas Sociales), situación que se considera apropiada desde el punto de vista operativo ya que el programa queda radicado en la línea jerárquica, pero que desde el punto de vista estratégico expone al programa a una pérdida de relevancia dentro de la institución. Hacia el 2006 la relación con Chilecalifica se establece a nivel staff en la jerarquía organizacional de SENCE, directamente dependiendo de la Dirección Nacional, situación que reconoce la relevancia del programa para la incorporación de transformaciones que surjan del desarrollo del programa y facilita la coordinación integral de los temas. En el caso del MINEDUC, el uso de la plataforma administrativa-legal del MINEDUC, además de la propia de Chilecalifica, resultó en la práctica en una dilación importante en la velocidad de procesamiento de contratos y convenios, alcanzado muchos de ellos a más de un año en su tramitación, y el estatus dentro de la organización del MINEDUC de algunas unidades relevantes afecta la validación de innovaciones para transformarlas en normativas educacionales.³¹

5.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios

En general se distinguen dos situaciones: por un lado, aquellos subcomponentes que por su naturaleza de ejecución tiene que definir de manera clara los criterios de focalización y de selección de beneficiarios, como es el caso de los contenidos en el subprograma 1. Por otro lado, hay subcomponentes que no tiene definidos criterios de focalización y de selección, como es la línea de itinerarios dentro del Subcomponente 2.1.1, puesto que sus productos son de aplicación universal en el mundo de la educación (y capacitación).

Como en general la operación del programa basa sus acciones sobre reglas explícitas, que se disponen en instrumentos como bases de licitación o de concurso, y en éstas se explicitan los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, se considera que estos mecanismos son apropiados.

5.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

En general los criterios de asignación de recursos, los mecanismos de transferencia de recursos y las modalidades de pago están definidos permitiendo una clara ejecución de los fondos.

³¹ Por ejemplo, la Unidad de Currículo y Evaluación, que organizacionalmente no corresponde al nivel de División y no es clara su inserción orgánica en el MINEDUC, y la Coordinación de educación técnica, que no tiene expresión organizacional en el MINEDUC.

6. Eficacia del Programa Chilecalifica

La evaluación de resultados se enfoca en los logros obtenidos considerando los períodos de implementación de los distintos programas.

6.1. Resultados a Nivel de Producto

Componente 1.1. Se ha ampliado la oferta de modalidad flexible para la nivelación y evaluación de estudios básicos y medios, como un mecanismo disponible de manera permanente, pues:

- Existe un registro público (RLE) con 2.068 (al 2008) Entidades Ejecutoras del servicio educativo distribuidas en todo Chile.
- Dicha entidades incluye a CEIA, CFT, IP, OTEC, establecimientos educacionales, ONG, municipalidades.
- Las Entidades Ejecutoras del servicio educativo son remuneradas por resultados (aprobación de examinación y certificación) logrados por alumnos.
- Se dispone de 4 instancias anuales de examinación para cada ciclo por nivel educativo.
- Se dispone de material (textos) para apoyo del proceso de nivelación, y se liberan pruebas (ítems) a través del portal web de Chilecalifica.
- La deserción del servicio educativo es un problema relevante, con tasas superiores al 40% en básica y media. Este efecto probablemente esté siendo traspasado a costos por las entidades ejecutoras.

Componente 1.2. No se crea una oferta permanente y articulada de nivelación de estudios básicos y medios y capacitación:

- No ocurrieron innovaciones metodológicas que integraran nivelación y capacitación que hubiesen surgido desde las OTEC.
- Se implementaron 120 cursos en 10 regiones del país como experiencias demostrativas de capacitación y nivelación de estudios y 304 cursos para MYPEs, en todas las regiones de país.
- El módulo de articulación destinado a la aplicación de iniciativas curriculares flexibles propuestas por los OTEC, que intentaba favorecer el desarrollo de ofertas innovadoras en la vinculación de la nivelación de estudios y la capacitación laboral, no tuvo mayor desarrollo y no hubo una sistematización y validación de los resultados en términos de estrategias y metodologías aplicadas por los OTEC, a efectos de establecer su factibilidad para futuras aplicaciones.³²
- No hubo uso de franquicia para el servicio articulado.
- En el caso de NTIC los resultados son más positivos: 270 cursos de alfabetización digital en 8 regiones del país, 227 cursos para certificación ICDL en todo el país, y 1.354 cursos de E-learning en todo el país.

³² El estudio de evaluación, "Antecedentes para la evaluación de experiencias demostrativas de Articulación de Nivelación de Estudios – Programa Chile califica", realizado por CESOC de Universidad Central (2004), da cuenta más bien de fallas en los procesos de ejecución (malas bases de datos de beneficiarios en OTEC ejecutoras, los beneficiarios no cumplen en su totalidad con el perfil objetivo, aspectos susceptibles de mejorar incluyen a la entrega de material de apoyo, adecuación del espacio físico de las salas, cumplimiento cabal de información clara y precisa por parte de las OTEC a los beneficiarios del programa, el desempeño del rol de los profesores), que del aprendizaje respecto de las metodologías para articular nivelación de estudios y la capacitación laboral.

Componente 2.1. El producto de las redes era muy ambicioso y poco definido (articulación, itinerarios, FADT, etc.) de modo que no permitió obtener resultados que aseguran mejoras en calidad y articulación de formación técnica esperados:

- Los proyectos no entregaron los resultados esperados, de mejorar la calidad y articulación de instituciones que proporcionan formación técnica de nivel medio, formación técnica de nivel superior, formación superior y capacitación laboral de la formación técnica pues el diseño de la estrategia (consorcios) fue inadecuada y los procesos presentaron fallas importantes. La expectativa que cada red generase productos de amplia validez (nacional) a partir de su realidad regional.
- No hay un registro riguroso y sistemático de la asistencia técnica proporcionada a las redes regionales. Aunque el equipo de redes realizó este tipo de acciones no se dispuso de diseño o planificación ex ante.
- Los proyectos de redes efectuaron propuestas de perfiles de egreso que pudieran servir de insumo en el proceso de actualización del marco curricular EMTP que está llevando a cabo desde el 2007 la Unidad de Currículum y Evaluación del MINEDUC.
- Los itinerarios levantados (nov. 2008) son propuestas curriculares conceptuales que corresponden a la definición de perfiles de egreso EMTP y ETS (técnico nivel superior, CFT/IP) por competencias, que aun no están materializadas, y deben ser contextualizadas por cada establecimiento de formación de acuerdo a su entorno y características específicas, tomando en cuenta las necesidades formativas y productivas locales y regionales y los intereses y aspectos propios de sus proyectos educativos.
- EMTP Dual recibió el beneficio de actualización de materiales y no se probó su adaptación al modelo de articulación del componente, pues tiene una lógica distinta, enfocada en pertinencia y calidad.

Componente 2.2. Definir una alternativa de formación y de perfeccionamiento de docentes técnicos que permita responder al escenario actual de desarrollo tecnológico y productivo. No se logró el producto de planes de formación de docentes técnicos, y el consorcio de universidades no ha probado sus desarrollos, los cuales tampoco se conocen.

- Se probó un modelo de capacitación, básicamente tecnológica, que estando sintonizado con el sector productivo (módulos por competencias), careció de atractivo frente a una oferta conocida como CPEIP. A partir del 2008 este Centro CPEIP se hace cargo de la actualización de docentes técnicos quedando la interrogante respecto de si la alternativa diseñada por Chilecalifica perdurará en el tiempo. Aunque el modelo de capacitación basado en competencias sea mantenido, lo cierto es que la posibilidad de generar ofertas desde distintas instituciones, alternativas a la oferta CPEIP, se ha reducido.
- La actualización fue una actividad de baja escala, 1.407 docentes (2005-2006), considerando el universo de más de 15.000 docentes EMTP en el país.

Componente 3.1. Los resultados a nivel componente no son logrados, y sí son logrados a nivel de algunos subcomponentes (como el MNCL), pues se trata de metas para todos los sectores, y sólo se cuenta para un subconjunto de 10 sectores.³³

- Sí se logra la promulgación de la Ley 20.267 que creó el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y que está en implementación, siendo un resultado sustantivo para el programa.
- Las metodologías y procedimientos utilizados para identificación de competencias levantadas en redes no han generado certificaciones, por lo cual la instalación de la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales podría

³³ Meta que en el caso de Subcomponente 3.1.1 MNCL sí se logra plenamente.

no validar los estándares utilizados en los sectores participantes en las redes. Se advierte entonces un riesgo para Chilecalifica en cuanto a un eventual no reconocimiento del trabajo desarrollado en las redes.

Componente 3.2. No se desarrolló un sistema de información para la educación y capacitación permanente y el mercado del trabajo ni del sistema integrador de los subsistemas, que incluya acceso a información y servicios de orientación e intermediación.

6.2. Resultados Intermedios

Los resultados intermedios de un Programa diseñado con la metodología de marco lógico, se encuentran a nivel de propósito, en el caso de este Programa se identifican tres tipos de resultados intermedios, relacionados con los tres subprogramas, los que aportan al logro del fin del Programa de establecer las bases del nuevo sistema:

- El objetivo del subprograma 1 se ha cumplido ya que se tiene validada una nueva alternativa de nivelación de adultos. Faltan detalles como un estudio de costos³⁴ y mejorar registros de beneficiarios.
- El objetivo del subprograma 2 no se cumplió en su totalidad ya que todavía no se tienen sistematizados y validados los productos de los proyectos de las redes (currículo modularizados, perfiles de egresos, metodologías de levantamiento de competencias y perfiles laborales), y lo que Chilecalifica denomina "itinerarios", corresponde a perfiles de egreso de EMTP y ETS definidos conceptualmente en 8 sectores, pero sin la definición de cómo se conectan en la práctica.
- El objetivo del subprograma 3, referido a proponer un modelo conceptual del SCEP, se considera que no se logró en plenitud ya que definir el modelo conceptual del SCEP es definir principalmente las relaciones de insumo-producto de cada subsistema, las formas de articulación entre subsistemas y los roles del sector público y del sector privado. Estos elementos faltaron en la definición de dos subsistemas que son: Subsistema de cualificaciones y Subsistema de Formación Técnica. Otro elemento importante para sentar las bases del SCEP, que se ejecutó parcialmente, es el diseño conceptual y lógico de un Sistema de Información que integre la información generada por los distintos subsistemas y que elimine las asimetrías de información existente entre los oferentes y demandantes de estos servicios.

6.3. Resultados Finales (Impacto)

6.3.1. Resultados finales del Programa Chilecalifica

Se ha considerado evaluar el resultado a nivel de fin del programa a partir de un modelo que evalúa el cambio institucional asociado al objetivo de nivel de fin, que es establecer las bases de un sistema de educación y capacitación permanente.

Un proceso de cambio institucional presenta un conjunto de características que hay que identificar y gestionar. La falta de claridad al respecto produce la sensación de caos e inmanejabilidad. Los aprendizajes en este campo señalan que un proceso de cambio institucional es:³⁵

³⁴ En ejecución, cuyo informe final se espera para el primer semestre 2009.

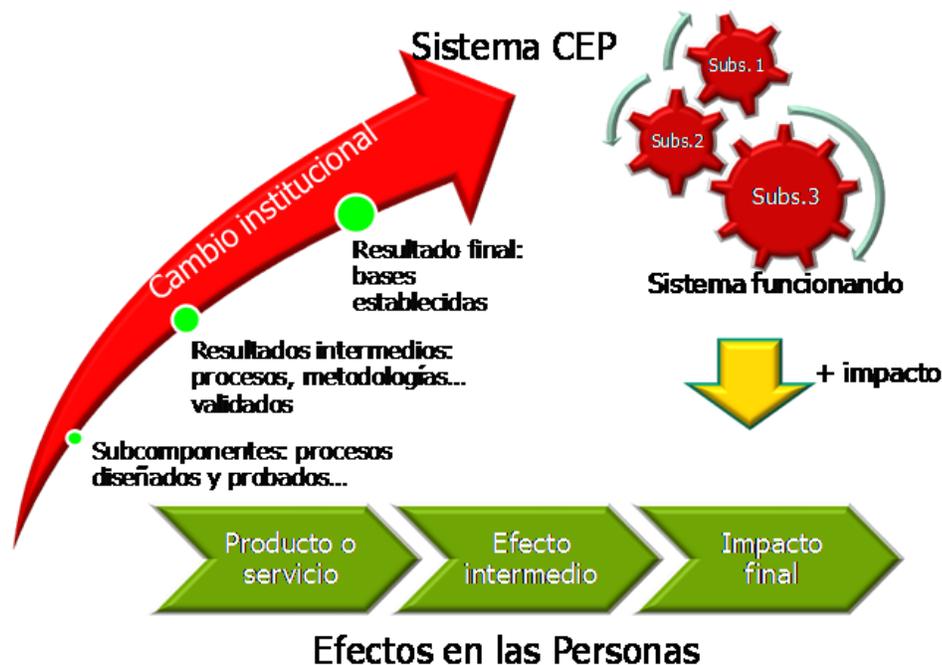
³⁵ Ver Supporting the Development of Institutions – Formal and Informal Rules: An Evaluation Theme Basic Concepts, Gun Eriksson Skoog, UTV Working Paper (2005); Changing Rules – Developing Institutions: A Synthesis

- Dinámico y gradual, lo que significa que el conocimiento acerca del proceso de cambio es limitado.
- Orgánico y difícil de predecir, que implica que las decisiones de cambio producen modificaciones endógenas y por ende, aunque se debe planificar bien el proceso, se debe estar atentos a que probablemente su cumplimiento será sólo parcial.
- Histórico, es decir, toma forma en contextos e institucionalidades existentes, que son las que se desean modificar.
- Complejo, pues múltiples factores actúan, cambian e interactúan. No obstante, se sabe que:
 - ✓ Existen factores precursores y con oportunidades que operan en “ventanas” de tiempo acotadas, y fuerzas que guían el proceso de cambio (“driving forces”) que hay que identificar al inicio del proceso de cambio.
 - ✓ Existen actores que promueven y resisten el cambio, que también hay que identificar al inicio.
 - ✓ Como son personas las que llevan adelante los procesos de cambio, existen valores, creencias, ideas, percepciones, que deben manejarse para producir cambios mentales y disposición al cambio, las que hay que identificar al inicio.

En la práctica todo proceso de cambio institucional implica modificar o generar capacidades en las entidades afectadas, específicamente en los siguientes ámbitos:

- Reglas del juego: normas, reglamentos, leyes.
- Relaciones interinstitucionales: coordinaciones y acuerdos.
- Organización: estructura y funciones.
- Recursos financieros y físicos.
- Recursos humanos: competencias técnicas, políticas de RRHH.

Gráficamente la trayectoria de Chilecalifica se aprecia del siguiente modo:



of Findings, Gun Eriksson Skoog (2007); Institutions and Development: A Critical Review, Johannes Jütting, OECD Working Paper Nº 210 (2003).

Por un lado, el diseño y ejecución de subcomponentes que inciden en beneficiarios mediante la entrega de productos o servicios que producen impactos intermedios o finales en los beneficiarios. Por otro lado, los cambios institucionales a probar, validar y establecer como bases debían surgir de la ejecución de acciones en los subcomponentes, no obstante, el juicio acerca del grado en que las bases del sistema quedaban establecidas no es sinónimo del grado en que se ejecutaron las acciones de entrega de bienes y servicios a los beneficiarios, puesto que a la prueba de instrumentos y procesos, debía seguir la validación o descarte de dichos diseños, lo cual no ha ocurrido para cada subcomponente de Chilecalifica. Considerando este marco de análisis se propone verificar cuánto se ha desarrollado del SCEP en la ejecución de Chilecalifica.

La siguiente tabla resume los avances para cada subsistema, donde se registran los elementos observables para cada dimensión, y en la última columna se establece un juicio evaluativo respecto del alcance de los desarrollos del programa para el fin establecer las bases del SCEP. En esta lógica, para que todas las bases del nuevo sistema estén establecidas debiera encontrarse para cada subsistema el juicio "Subsistema conceptual y operativamente³⁶ diseñado y probado":

³⁶ Operativamente, se refiere a que los diseños han sido puestos en práctica y funcionan de acuerdo al diseño. No quiere decir necesariamente que exista la capacidad para atender en régimen, cuando el SCEP como tal esté en funcionamiento.

Subsistema	Reglas del juego	Relaciones Interinstituc.	Organización	Financiamiento	RR.HH.	Estado de desarrollo
SNNE-B/M Sistema Nacional de Nivelación de Estudios Básicos y Medios	Existe una norma vigente que regula la modalidad flexible, surgida de la ejecución del componente 2.1, el Decreto 131 (2003), y que modificó la normativa existente para la EDA.	El sistema de nivelación modalidad flexible ha definido los roles de los principales actores: MINEDUC central a cargo de diseños; SECREDUC a cargo de la gestión operativa y relación con los Proveedores del servicio educativo. Existen acuerdos con otras entidades públicas (FOSIS, SENCE y desde el 2009 SERNAM) para que incorporen en sus ofertas programáticas la modalidad flexible.	En la estructura de Chilecalifica dos áreas de trabajo están relacionadas a la Coordinación EDA, dependiente de la División de Educ. Gral. del MINEDUC, aunque no cuentan con resolución que las formalice: la unidad de nivelación de estudios y la unidad de evaluación y certificación.	En la actualidad solo disponible por Chilecalifica. Aun no se cuenta con antecedentes que indiquen que se cuenta con presupuesto 100% MINEDUC, lo cual es un factor clave para su consolidación en el ministerio.	El desarrollo de la modalidad contó con personal MINEDUC y externos contratados, siendo la mayoría a honorarios. Esta condición es una debilidad para la transferencia de capacidades desde el programa al Ministerio, a menos que el programa asegure el traspaso de capacidades.	Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado, pero adolece de debilidades para asegurar su continuidad: financiamiento y recursos humanos.
SCBCL Sistema de Capacitación Basado en Competencias Laborales	Existe el Estatuto de capacitación (Ley 19.518) y la NCh 2728 que define el sistema de acreditación de calidad de las OTEC, de carácter obligatorio.	La normativa vigente ha definido roles para SENCE, a cargo de la supervigilancia del desarrollo del sistema de capacitación, y las OTEC, cargo de la provisión de los servicios de capacitación. SENCE administra el registro de OTEC certificadas NCh 2728, estimulando	En la estructura formal de SENCE existe el Depto. Empresas y el Depto. Prog. Sociales desde donde se ha operado el Chilecalifica.	Sistema de capacitación cuenta con financiamiento, establecido por Ley 19.518: FONCAP y Franquicia tributaria. El primero forma parte de la formulación presupuestaria y el segundo es autónomo del sector privado. Esto hace que la oferta basada en competencias laborales puede	El desarrollo de la modalidad contó con personal SENCE y externos contratados temporalmente a honorarios. Esta modalidad hace que los desarrollos del subsistema queden contenidos en el personal SENCE involucrado, los que en caso de no	Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado, pero adolece de debilidades para asegurar su universalidad: Alcance de la oferta modularizada por competencias laborales es parcial, representado por el catálogo de ofertas desarrollado el 2007-

		que la oferta de capacitación sea modularizada por competencias laborales		asegurarse hasta cierta medida, dependiendo de la acción directa de SENCE sobre el mercado de la capacitación utilizando recursos FONCAP.	ser incorporados a la operación regular del Servicio constituye una debilidad.	2008. Técnicamente el sector privado, en el uso de la franquicia, debiera demandar servicios de capacitación por competencias, pero ello tiene más sentido si la empresa gestiona por competencias, lo cual no es un hecho para todas las empresas del país.
MNCL Marco Nacional de Competencias Laborales	Existe la Ley 20.267 que establece el sistema de certificación de competencias laborales, en cuya redacción participó, entre otros, el equipo de Chilecalifica.	La Ley 20.267 define los distintos actores del subsistema: Organismo sectorial de competencias laborales, MINTRAB, SENCE, Comisión NCCL	En la estructura de SENCE, en el Depto. de Prog. Sociales, radicó la contraparte de Fundación Chile, encargada de levantar las UCLs en 9 sectores escogidos. Este Depto. no tuvo relación con el trabajo de levantamiento de estándares realizado en las redes de articulación.	El MNCL cuenta con un mecanismo de financiamiento establecido en la Ley 20.267, que indica que la Comisión Nacional dispondrá de recursos aportados de siguiente modo: 49% ppto. público y resto privado.	La debilidad de la ejecución del MNCL en Chilecalifica se relaciona a la reducida contraparte técnica de SENCE (2 personas) frente a Fund. Chile. En este sentido, la memoria institucional del desarrollo del MNCL está en mayor medida en la Fundación.	Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado, pero falta integrar y validar los desarrollos realizados fuera del subcomponente MNCL, en particular en redes de articulación, cuya comparabilidad metodológica debe establecerse previo a la constitución de la Comisión NCCL. Y de manera análoga, falta validar el enfoque metodológico (o "modelo de negocios") de Fund. Chile para sensibilizar e instalar la necesidad de levantar UCL en sectores productivos, enfocado a las

						administradoras de las asociaciones gremiales.
SECCL Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales	Existe la Ley 20.267 que establece el sistema de certificación de competencias laborales, en cuya redacción participó, entre otros, el equipo de Chilecalifica.	La Ley 20.267 define los distintos actores del subsistema: Comisión del SNCCL, Organismo sectorial de competencias laborales, MINTRAB, SENCE, Centros de Evaluación y Certificación de CL, OTEC	En la estructura de SENCE, en el Depto. de Prog. Sociales, radicó la contraparte de Fundación Chile, encargada de probar el mecanismo de evaluación y certificación de CL en 9 sectores escogidos, acorde las UCLs definidas en el MNCL.	El SECCL cuenta con un mecanismo de financiamiento establecido en la Ley 20.267, que indica los recursos para evaluación y certificación provienen del FONCAP, la Franquicia tributaria y aporte 100% privado.	La debilidad de la ejecución del SECCL en Chilecalifica se relaciona a la reducida contraparte técnica de SENCE (2 personas) frente a Fund. Chile. En este sentido, la memoria institucional del desarrollo del SECCL está en mayor medida en la Fundación, y, además, fue Fund. Chile la que mantuvo la relación con los organismos certificadores (gremios).	Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado. Los procesos utilizados por Fund. Chile para la evaluación y certificación de CL, en particular su modelo de gestión (metodologías, procedimientos, instrumentos, mecanismos de registros, aseguramiento de la calidad) no son similares a los desarrollados en redes de articulación, dejando a la futura CNSCCL un dilema respecto de la comparabilidad de ambos esquemas de ejecución. Fundación Chile ha avanzado más que las entidades de las redes en esta materia, pues cuenta con un modelo de gestión con aseguramiento de calidad ya probado en varios sectores.

<p>SFT Sistema de Formación Técnica</p>	<p>Existe una propuesta de la Ley Gral Educ. en trámite legislativo (a la fecha rechazada) y un Decreto que sancionó los Objetivos fundamentales y contenidos mínimos-EMTP, también existe una propuesta de Sistema de acreditación de calidad-EMTP (no obligatorio); y se desarrollaron propuestas curriculares (itinerarios) en 8 sectores, con alcance regional.</p>	<p>La normativa vigente asigna roles a entidades tradicionales: MINEDUC Universidades CFT / IP EMTP Sector productivo</p>	<p>En la estructura del MINEDUC la ETP no tiene una expresión formal (incl. EMTP Dual) y su capacidad para efectuar propuestas de modernización requiere la intervención de otras instancias: Unidad de Currículo y Evaluación (UCE) y DIVESUP. La formación y actualización de docentes es un dominio del CPEIP, entidad que goza de reconocimiento y prestigio en la comunidad docente. Las SECREDUC tienen asignado roles operativos con los establecimientos educacionales, y en el modelo de acreditación piloteado cumplieron el rol de certificadores. Las Redes Articulación fueron concebidas como entidades motrices de la modernización TP a nivel regional.</p>	<p>Del servicio educativo es público (municipal y subvencionado) y privado.</p> <p>De la acreditación de establecimientos EMTP no ha sido definido.</p> <p>De redes regionales sólo fue concebido para la ejecución de Chilecalifica. La sostenibilidad financiera es un aspecto a definir por las propias redes.</p>	<p>Los recursos humanos de la UFT Chilecalifica, provenían básicamente desde la UCE MINEDUC o eran externos al ministerio. Las capacidades desarrolladas en Chilecalifica, en caso de transferirse al MINEDUC, probablemente serían asignadas a la UCE.</p>	<p>Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado de manera parcial. Persisten debilidades importantes: Las modificaciones curriculares requieren el acuerdo y aprobación de la UCE MINEDUC, factor que limita la velocidad y autonomía de las reformas impulsadas desde Chilecalifica. Se diseñó y probó un modelo de actualización docente, cuya continuidad no está clara, ya que CPEIP se hizo cargo de esta línea de trabajo. El modelo de acreditación EMTP no cuenta con un diseño institucional sancionado. El modelo de redes, como entidades motrices de la modernización TP a nivel regional carece de propuestas estratégicas de continuidad y sostenibilidad (financiamiento).</p>
--	---	---	---	---	---	--

<p>SNC Sistema Nacional de Cualificaciones</p>	<p>No desarrolladas</p>	<p>No desarrolladas, y sólo se cuenta con 3 experiencias piloto RAP, de baja escala.</p>	<p>Sólo se dispone de las estructuras generadas para operar las experiencias piloto RAP.</p>	<p>No desarrollado</p>	<p>No disponibles, para asegurar continuidad y transferencia.</p>	<p>Subsistema conceptual y operativamente no desarrollado.</p>
---	-------------------------	--	--	------------------------	---	--

6.3.2. Evaluaciones de Impacto

Se realizaron evaluaciones de impacto de dos tipos de actividades experimentales que se ejecutaron a grupos de beneficiarios:

- Fortalecimiento de la demanda (Nivelación de educación media) (Componente 1.1)
- Fortalecimiento de la oferta de Capacitación por Competencias con y sin certificación de competencias (Subcomponente 3.3.)

Los resultados por tipo de actividad fueron los siguientes:

1) Actividades de modalidad flexible de nivelación y evaluación de estudios medios:³⁷

- Variables: ingresos laborales mensuales, productividad (salario hora-semana del trabajo principal), inserción laboral (probabilidad de estar ocupado), transición educacional (probabilidad de acceder a educación post secundaria)
- Subgrupos: impacto general, sexo, edad (35 años o menores – mayores a 35 años), residencia (RM – regiones V y VIII)
- La estimación del efecto promedio de las actividades de nivelación a nivel medio sobre los participantes, muestra que genera efectos positivos sobre los ingresos laborales (aumento de \$17.096,³⁸ que corresponden al 10% del ingreso mensual promedio del año 2004) y sobre la probabilidad de acceder a educación post secundaria, particularmente entre las mujeres. Los resultados indican que los aumentos de ingresos se asocian a aumentos de productividad en los mayores de 35 años, y a más horas trabajadas en los menores de esa edad. El aumento de la probabilidad de acceder a educación post secundaria, también se da particularmente en el grupo de menores de 35 años. Este último efecto es consistente con la lógica de la relación entre estas intervenciones y el sistema de formación permanente, toda vez que la educación post secundaria es un importante espacio de formación permanente articulado por el Sistema, pero al que las personas con escolaridad media incompleta tienen restringido el acceso.

2) Actividades de Capacitación por competencias con y sin certificación de competencias:

- Variables: ingresos laborales mensuales, productividad (salario hora-semana del trabajo principal), inserción laboral (probabilidad de estar ocupado), formalidad del empleo (probabilidad de tener contrato de trabajo).
- Subgrupos: impacto general, sexo, edad (menores a 40 años – 40 años o más), residencia (RM y regiones VI y VIII), certificación (certificados – no certificados).
- La estimación del efecto promedio de las actividades de mejoramiento de la oferta de capacitación y de certificación de competencias muestra que la capacitación basada en competencias ligada a un proceso de certificación de las mismas logra efectos sobre los participantes que son consistentes con los objetivos finales de un sistema de formación permanente, particularmente para los trabajadores de más de 40 años de edad. Los participantes experimentaron, en promedio, un aumento de sus ingresos laborales mensuales (líquidos) superior en un 60% al promedio de sus controles pareados, pero esta diferencia no es significativa estadísticamente.

³⁷ Es necesario precisar que las bases de datos de beneficiarios de las actividades de nivelación eran muy deficientes, lo cual incidió de manera importante en la ejecución del trabajo de campo (encuestas).

³⁸ Todos los valores en pesos del 2008.

7. Uso de Recursos del Programa Chilecalifica

El presupuesto del programa es el siguiente:

Presupuesto Chilecalifica (MM\$ 2008)

Año	UCEP	SENCE	Total
2002	4.294	1.157	5.451
2003	16.064	4.703	20.767
2004	20.939	3.710	24.649
2005	24.124	4.838	28.962
2006	23.446	5.123	28.569
Total	88.867	19.531	108.398

Fuente: Chilecalifica, UCEP y SENCE

La incidencia de estos recursos en el presupuesto de MINEDUC (SECREDOC) es 4,76% y de SENCE es 17,1%, respectivamente.

No se dispuso de información de gastos devengados de Chilecalifica, por lo que a continuación se presenta información de los gastos ejecutados efectivos para el período de evaluación.

Desagregación del Gasto efectivo 2002 –2006 (miles de \$ año 2006)

Año	Gasto efectivo UCEP (MINEDUC)	Gasto efectivo SENCE	Total Gasto efectivo
2002	4.402	312	4.714
2003	11.501	1.281	12.782
2004	15.442	2.859	18.301
2005	18.719	3.606	22.325
2006	15.360	3.945	19.305
Total	65.424	12.003	77.427

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la unidad de Finanzas UCEP y de Finanzas SENCE

El gasto efectivo total (valor actualizado) alcanzó a \$77 mil millones en el período evaluado y se descompone en 84% UCEP y 16% SENCE³⁹ para todo el período. Sin embargo, la participación en el gasto ejecutado del programa no es constante sino que presenta una tendencia creciente en la participación del SENCE, que pasa del 7% el primer año (2002) al 20% en el año final (2006).

Respecto a las categorías de gasto, el desglose para el total del programa, incluyendo los costos tanto de la UCEP como de SENCE, se presenta a continuación para el período de análisis:

³⁹ El gasto de transferencias desde UCEP hacia SENCE no se considera como gasto ejecutado de UCEP. La ejecución de este gasto por SENCE se presenta dentro de la categoría "Gasto ejecutado SENCE", no correspondiendo necesariamente a los recursos traspasados desde UCEP hacia SENCE, pues ésta última institución no siempre ejecutó el 100% de los recursos presupuestados.

Desglose del Gasto efectivo del Presupuesto por categoría (Miles de \$ 2008)

Categoría	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1. Personal	498	1.465	1.939	2.029	2.034	7.964
2. Bienes y Servicios de Consumo	290	576	660	775	756	3.059
3. Inversión	3.673	9.992	14.424	18.310	15.230	61.631
4. Otros (Activos no financieros)	254	749	1.277	1.210	1.282	4.774
Total Gasto Efectivo CHC	4.715	12.782	18.302	22.324	19.304	77.428

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la unidad de Finanzas UCEP y de Finanzas SENCE

Como se aprecia, los costos de inversión formaron parte del 80% del valor del programa, en tanto los costos en personal ascendieron al 10% de los costos totales y las otras dos categorías sumaron el restante 10%. Se verifica, además, una tendencia de crecimiento equilibrada de cada una de las categorías de gasto, indicador que expresa la estabilidad del programa desde su estructura de gastos.

Los principales resultados del análisis de los indicadores de recursos del programa son los siguientes:

- El programa dispuso de una gran cantidad de recursos para su financiamiento, no experimentando durante el período situaciones de restricción de recursos que pudiesen influir negativamente en su capacidad de gestión.
- El financiamiento del programa durante el período evaluado se obtuvo mediante asignación presupuestaria directa desde el Gobierno, y su ejecución no constituyó un esfuerzo financiero adicional para las instituciones involucradas (MINEDUC y SENCE), y tampoco se accedió a otras fuentes de ingresos extrapresupuestarias.
- El presupuesto del programa se orientó hacia actividades de gasto estratégico, en el sentido de establecer las bases del sistema de formación permanente. En esta lógica, el presupuesto presenta dos énfasis desde el punto de vista de los recursos asignados, que son el componente 1.1 que representaba el 39% del presupuesto y los componentes 2.1 y 3.1 con un 50% de los recursos. La ejecución efectiva muestra una reasignación importante a favor de la nivelación de estudios, ejecutándose el 55% de los recursos, es decir 16 puntos porcentuales más de lo inicialmente establecido. Aumentos y disminuciones de costos en los distintos componentes y compromisos de coberturas decididos por autoridades políticas justificarían este cambio.

Componente (Líneas originales)	Gasto planeado PAD)	Gasto ejecutado
Nuevas oportunidades de educación de adultos y capacitación laboral	39%	55%
Apoyo a la formación técnico profesional	28%	12%
Instrumentos para facilitar la educación y la capacitación permanente	23%	13%
Operación del programa y fortalecimiento institucional	10%	20%
Total PECP	100%	100%

El presupuesto del programa para el período de análisis está compuesto mayoritariamente en sus ingresos (fuentes de financiamiento) por las categorías de Aporte Fiscal (59,7%) y Endeudamiento (33,2%). Estas fuentes de ingreso provienen de contrato celebrado entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial que da origen al programa. Las demás fuentes de ingreso son menores respecto a estas dos fuentes mencionadas.

La estructura de presupuesto ejecutado del programa en el periodo evaluado (2002-2006) se concentra en los ámbitos estratégicos del programa con un 80% del gasto total, mientras que los costos de operación alcanzaron un 20% del costo total. Esta distribución es positiva en la medida que la asignación de recursos se concentra en inversión y no en administración. Sin embargo, la eficiencia del programa se ve disminuida al considerar que la participación de los gastos administrativos (20% del costo total) resultó el doble de lo pronosticado. La evolución del gasto se concentra entre los años 3 y 5 del programa (2004-2006) con un gasto de 78% de los recursos del período y se concentra en particular en lo referente a los subcomponentes de nivelación de estudios, redes de articulación y sistemas nacional de certificación de competencias. En los años siguientes del periodo evaluado, 2007 y 2008, las cifras experimentan un ajuste: el gasto efectivo de "Operación del Programa y fortalecimiento institucional" se compone de 10% en gasto en personal, 4% en bienes y servicio de consumo y 86% en Servicio de la Deuda y fortalecimiento.

8. Mediciones Globales del Desempeño

A partir de las mediciones de impacto efectuadas se pueden realizar las siguientes estimaciones globales:

- Mejoramiento de la Oferta de Capacitación y Certificación de Competencias:
 - ✓ El flujo de beneficios del programa es de \$ 156.300 por año, hasta que el trabajador abandone el mercado del trabajo.
 - ✓ El valor presente neto⁴⁰ del programa por participante certificado es positivo si el tiempo que debe invertir un trabajador durante el proceso es menor al equivalente a medio mes de trabajo a jornada completa, rentabilidad que se observa a partir del cuarto año de recepción de beneficios. Si el tiempo que debe invertir el participante fuera el equivalente a un mes o dos meses a jornada completa, el programa sólo se hace rentable si el trabajador permanece en actividad durante 5 y 7 años, respectivamente. Considerando que la edad mediana de los participantes es de 40 años, se concluye que el programa tiene rentabilidad social positiva.
- Nivelación y Certificación de Estudios:
 - ✓ El beneficio anual estimado asciende a \$ 205.152.
 - ✓ El valor presente neto del programa por participante certificado para distinto número de períodos de recepción de beneficios es positivo, dependiendo de si el tiempo que debe invertir un trabajador durante el proceso de nivelación y evaluación de estudios es igual o menor al equivalente a un mes de trabajo a jornada completa, El programa es rentable a partir del cuarto año de recepción de beneficios. Si el tiempo que debe invertir el participante fuera el equivalente a dos, cuatro o seis meses a jornada completa, el programa sólo se hace rentable si el trabajador permanece en actividad durante 5, 8 y 12 años, respectivamente. Considerando que la edad mediana de los

⁴⁰ Usando una tasa de descuento de 8% anual.

participantes es de 35 años, se concluye que el programa tiene rentabilidad social positiva, aún considerando sólo los beneficios derivados de los mayores ingresos laborales de los beneficiarios.

9. Justificación de la Continuidad

La evaluación realizada de lo avanzado hasta marzo del 2009, indica que se han logrado avances importantes en los subsistemas de Educación de adultos (nivelación y evaluación de básica y media), subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y subsistema de Capacitación por Competencias. Sin embargo, no se han logrado productos importantes que afectan al diseño e implementación de los subsistemas de Formación Técnica y de Cualificaciones. El subsistema de formación técnica logró avances en la calidad de la EMTP pero no se logró avanzar en la efectiva articulación vertical de los distintos niveles de educación técnica superior y horizontal con la capacitación y la certificación de competencias laborales. En el subsistema de cualificaciones no hubo avances, durante este año (2009) se tiene programado avanzar en una propuesta de este subsistema.

Por otra parte, se considera que respecto al Sistema de Información que debía ponerse en marcha para dar sustento al SCEP también hay deficiencias en cuanto a su diseño que serán difíciles de superar antes de diciembre del 2009.

Por último, falta un importante trabajo de sistematización de las experiencias de lo ejecutado en nivelación de estudios básicos y medios y, lo ejecutado en el mejoramiento de la formación técnica a través de los proyectos de redes regionales. Así como también falta, un trabajo de estandarización y homogenización de procesos y metodologías desarrolladas para levantar competencias laborales y definir perfiles de egreso de los niveles de educación técnica en todos sus niveles. Este trabajo se considera que los responsables de la ejecución del Programa lo terminaran a diciembre del 2009 porque debe ser parte de los productos que se entreguen como cierre del Programa.

La opinión de la consultora es que sin completar el trabajo de los subsistemas de formación técnica y de cualificaciones el SCEP no tiene las bases para su instalación y funcionamiento, por lo tanto, se justifica la continuación de este trabajo poniendo foco en completar los dos subsistemas señalados.

La justificación de recomendación de continuar el trabajo iniciado por el Programa Chilecalifica se basa en que la problemática que dio origen al Programa persiste y es importante solucionarla, debido a las exigencias de capital humano que imponen la economía del conocimiento, la globalización, el desarrollo tecnológico y la urgente necesidad de mejorar la competitividad del país. La solución sigue siendo la puesta en funcionamiento del sistema de formación y educación permanente que propuso el Programa, lo que se confirma en la ENIC elaborada por el CNIC donde uno de los lineamientos para el desarrollo del capital humano, pone como prioridad la creación de un Sistema de Educación Permanente o para toda la Vida, con las mismas características del SCEP propuesto por Chilecalifica.⁴¹

En el cuadro siguiente se presentan las componentes y subcomponentes del Programa indicando para cuales se justifica su continuidad:

⁴¹ Hacia una estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad Volumen II, Capítulo I Pag. 24 a 31.

Subprograma 1. Ampliar las oportunidades de nivelación de estudios y capacitación para el trabajo, asignando prioridad a los sectores más pobres y excluidos de los sistemas de educación y capacitación.	
Componente 1.1. Ampliar la Oferta de modalidad flexible para la nivelación y evaluación de estudios básicos y medios.	
SC 1.1.1. Diseñar e implementar modalidades flexibles de Educación de Adultos (EDA) que respondan a las características del aprendizaje de las personas que trabajan.	El avance en el diseño de los nuevos procesos de nivelación y evaluación se lograron en forma suficiente por lo tanto no se justifica se sigan financiando acciones de cobertura.
SC 1.1.2. Constituir (“ofrecer”) una instancia permanente destinada a la evaluación de todas las personas que estando fuera del sistema escolar, deseen certificar sus estudios de nivel básico y medio.	
Componente 1.2. Ampliar la Oferta de modalidades flexibles para la nivelación y evaluación de estudios básicos y medios y capacitación.	
SC1.2.1. Crear un mercado de Capacitación+educación para empleados y cesantes.	No se logró desarrollar procesos y capacidad del mercado para ofrecer servicios de nivelación junto con capacitación. Lo que estaba financiando con el programa son actividades de capacitación que no se justifica se sigan financiando porque existe la capacidad en SENCE para esto.
SC1.2.2. Crear un mercado de Capacitación+educación para dueños y empleados de MYPES.	
SC1.2.3. Incentivar el desarrollo de metodologías de educación y de capacitación a distancia, mediante la operación de un fondo de innovación.	

Subprograma 2. Mejorar la calidad, la pertinencia y la articulación de la formación técnica en todos sus niveles y ampliar la cobertura de la formación de técnicos de nivel superior.	
Componente 2.1. Mejorar la calidad y articulación de instituciones que proporcionan formación técnica de nivel medio, formación técnica de nivel superior, formación superior y capacitación laboral de la formación técnica.	
SC 2.2.1. Definir currículos modularizados para los niveles de Educación Técnica Media y Superior (CFT e IPT), basada en la creación de itinerarios de formación técnica, que tendrán como elemento nuclear una definición formativa en torno a un sector económico o productivo de las regiones.	El logro de esta subcomponente está asociado a la ejecución de los proyectos de redes regionales que ha financiado el programa. Nuestra evaluación concluye que este tipo de proyecto no ha entregado resultados concretos para avanzar en la articulación y pertinencia de la formación técnica en todos sus niveles. Por lo tanto, no se justifica su continuidad. Lo que falta es sistematizar los resultados logrados y de ahí sacar aprendizajes para decidir que estrategia utilizar para completar el trabajo pendiente para mejorar la formación técnica. Estas nuevas definiciones deben considerar las recomendaciones que sobre la materia efectúe la Comisión Externa nombrada por la Ministra de Educación respecto de una nueva política para educación técnica.
SC 2.2.2. Mejoramiento de la	No se justifica continuar financiando esta modalidad ya esta

<p>Educación Media Técnica Profesional modalidad dual y adaptación al enfoque articulado del Programa Chilecalifica.⁴²</p>	<p>bien definida y el Ministerio debe decidir si continúa su ejecución.</p>
<p>Componente 2.2. Definir una alternativa de formación y de perfeccionamiento de docentes técnicos que permita responder al escenario actual de desarrollo tecnológico y productivo.</p>	<p>La propuesta de una nueva alternativa de formación superior de docentes técnicos que se compró al consorcio de Universidades no ha terminado y se esperan sus resultados antes de finalizar el Programa. De no obtenerse una propuesta a fines del 2009, no tiene sentido su continuidad dentro de Chilecalifica. La alternativa de capacitación por competencias de docentes técnicos se desarrolló y traspasó al CPEIP que continuará el proceso, por lo que esta parte no debe continuarse en Chilecalifica.</p>

⁴² Este subcomponente no fue incluido en el diseño original.

<p>Subprograma 3. Proponer un modelo conceptual del de Sistema de Capacitación y Educación Permanente (SCEP) que permita a las personas disponer de oportunidades a lo largo de la vida para adquirir las competencias laborales, desarrollar itinerarios de formación técnica e informarse, para mantener vigente su empleabilidad, incorporando nuevos aprendizajes y recibiendo el reconocimiento social y profesional por los mismos.</p>	
<p>Componente 3.1. Desarrollar conceptualmente todas las partes necesarias para un nuevo arreglo institucional público - privado que incorpore la noción de competencias laborales e itinerarios de formación como ejes vinculantes del sector productivo y la educación de adultos.</p>	<p>No está completo y se debe continuar. Falta el subsistema de formación técnica y de cualificaciones que son claves para que el SCEP funcione.</p>
<p>SC 3.1.1. Definir un Marco Nacional de Competencias e itinerarios de formación técnica que se constituya en un referente para procesos de capacitación y de formación de técnicos y para el reconocimiento de aprendizajes logrados fuera del ámbito educacional formal.</p>	<p>El marco para los nueve sectores seleccionados esta completo. No se justifica su continuación.</p>
<p>SC 3.1.2. Establecer un Sistema de Certificación de Competencias Laborales y de Competencias de Empleabilidad que permita a los trabajadores recibir reconocimiento formal de los aprendizajes logrados a lo largo de su vida laboral.</p>	<p>Las bases del SCCL están definidas y funcionó para los sectores seleccionados. Existe una Ley vigente que debe implementarse para expandir este sistema todos los sectores. No se justifica la continuidad. Es importante la instalación de la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales que define la Ley para dejar institucionalizado este sistema.</p>
<p>SC 3.1.3. Mejorar la calidad, pertinencia y flexibilidad de la oferta de capacitación alineándola con el enfoque de competencias laborales y de empleabilidad y las necesidades del mundo productivo.</p>	<p>Se creó mercado para la capacitación por competencias. SENCE tiene la responsabilidad de seguir con este proceso el cual esta respaldado por la Ley aprobada.</p>
<p>SC 3.1.4. Establecer un sistema de itinerarios modularizados de formación técnica y sus equivalencias con ofertas de formación y capacitación, facilitando y estimulando que personas con necesidades diversas accedan o progresen en sus calificaciones.</p>	<p>No se avanzó en este subsistema y es clave para establecer las bases del SCEP. Se justifica que se continúe con este trabajo.</p>
<p>3.1.5. Fortalecer las instancias y los mecanismos que permitan asegurar la calidad y pertinencia de la oferta educativa y de capacitación</p>	<p>Se ha fortalecido el mecanismo de acreditación de capacitación y debe seguir funcionando y perfeccionándose en SENCE. Se creó el mecanismo de acreditación de los</p>

<p>mediante sistemas de acreditación de instituciones, planes y programas formativos.</p>	<p>establecimientos EMTP y debe ser institucionalizado por el Ministerio de Educación y pasar a ser un requisito obligatorio para todos los establecimientos EMPT en el Ministerio de Educación.</p> <p>Los mecanismos de acreditación de la ETS no han sido fortalecidos por el Programa pero estos procesos tienen su propia dinámica e institucionalidad en el Ministerio de Educación por lo que se considera que el aporte del Programa en este caso no es importante.</p> <p>No se justifica que continúe.</p>
<p>Componente 3.2. Desarrollar un sistema de información para la educación y capacitación permanente, y el mercado del trabajo.</p>	
<p>SC 3.2.1. Desarrollar un sistema de información del SCEP</p>	<p>Se avanzó pero en el diseño y puesta en servicio de sistemas independientes que no son suficientes para formar el Sistema del SCEP. Se justifica que continúe este trabajo porque es la forma de acceso más expedito para disminuir las asimetrías de información para los demandantes de servicios de capacitación y formación, y de oportunidades en el mercado laboral.</p>
<p>SC 3.2.2. Mejoramiento de los servicios que orienten a la población en torno al desarrollo de su carrera laboral, la búsqueda de empleo y sus opciones de educación y capacitación laboral.</p>	<p>Se fortalecieron las OMIL y es un proceso que debe seguir SENCE. No se justifica la continuación.</p>
<p>SC 3.2.3. Servicios de información y Portal del Programa. Crear una plataforma informática que provea a los usuarios del PEYCP (internos y externos) de información relacionada con las operaciones de cada uno de los componentes y acceso en línea a los productos y servicios implementados por el PEYCP.</p>	<p>Este componente está atada al funcionamiento del Programa, por lo tanto su existencia depende de la continuidad o no del Programa Chilecalifica.</p>

Los resultados obtenidos indican que se requiere reformular la estrategia de ejecución utilizada a la fecha, a través de Chilecalifica, para garantizar que el diseño de los elementos que deben continuar su desarrollo (sistema de información SCEP, subsistema de cualificaciones y subsistema de formación técnica) efectivamente esté disponible y validado al más breve plazo. Esto es consistente con la creación una nueva instancia de gestión con un mandato estratégico de implementar la nueva política de educación y capacitación permanente, que implica adaptar el esquema de gestión de Chilecalifica al nuevo mandato.

10. Conclusiones

10.1. Conclusiones generales

1. El Programa Chilecalifica no corresponde a las características de un programa de inversión para producir bienes o servicios para entregar a un grupo objetivo de la población para producir un impacto o cambio de situación o estado que mejore su calidad e vida. Este Programa es de carácter estratégico pues su objetivo final es lograr la formulación e instalación de una nueva política,⁴³ que fije el marco de acción para una nueva forma de intervención del Estado en los mercados de la capacitación y educación, que permitirá una vez en funcionamiento producir bienes o servicios diferentes a los actuales, que darán solución a la problemática existente en el sector productivo del país.⁴⁴ Por lo tanto, el resultado final esperado de este Programa es el diseño de una nueva política y algún grado de instalación de ésta en la institucionalidad existente del país. (Se dice “algún grado”, porque tal como se definió el fin del Programa no es posible saber que fue lo que se esperaba del Programa cuando este terminará su ejecución).
2. Se considera que el diseño de este Programa fue en su momento visionario, innovador para el país y de acuerdo con las tendencias que se venían desarrollando con éxito en los países desarrollados desde hacía varios años. Así mismo, su ejecución representó un gran desafío de gestión, considerando la visión intersectorial que tenía el Programa, la necesidad de un nuevo arreglo institucional para la instalación del SCEP, el necesario cambio de cultura institucional en el sector educación, del trabajo, productivo y capacitación. Se reconoce que a fines del 2006 y comienzos del 2007 se producen cambios importantes en el entorno estratégico del programa ya que se elabora y empieza a implementarse la Estrategia de Innovación para la Competitividad (ENIC) por el Ministerio de Economía. La ENIC en términos generales comprende tres pilares estratégicos que deben desarrollarse en forma sistémica para lograr los objetivos de innovación, competitividad y crecimiento económico esperados con la implementación de la ENIC, entre otros, el desarrollo del capital humano.⁴⁵
3. Considerado el alto nivel de complejidad del Programa, se estima que la estrategia definida de lograr los objetivos propuestos en 6 años fue muy optimista. La experiencia en otros países en llevar a cabo iniciativas de reformas de gran envergadura como la del Programa

⁴³ El documento “Más y Mejores técnicos para Chile” (2006, Chilecalifica), así lo corrobora, al identificar las bases y visión de una nueva política de formación técnica.

⁴⁴ Esta problemática se refería a la baja calidad del capital humano que limitaba a las empresas para superar los desafíos de productividad, calidad e innovación, necesarios para mejorar la competitividad del país en la economía globalizada actual.

⁴⁵ En dicha Estrategia se reconoce en el Programa Chilecalifica elementos de primera importancia para lograr los objetivos estratégicos del pilar de Desarrollo de Capital Humano donde propone trabajar en tres líneas: 1. Avanzar hacia un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida (equivalente al SCEP de Chilecalifica), 2. Asegurar calidad y pertinencia de la formación y capacitación y 3. Aumentar la cobertura de formación y capacitación con foco en sectores de menores ingresos y técnicos. Específicamente para avanzar en la conformación de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida la estrategia recomienda: a) Consolidar un sistema de definición y certificación de competencias laborales, con participación de los actores del mundo productivo que oriente los procesos formativos, b) Consolidar los mecanismos de articulación del sistema (Equivalente al Subsistema de Cualificaciones de Chilecalifica) y c) Fortalecer sistemas de información que permitan orientar y retroalimentar los distintos actores del sistema de formación permanente. Ver “Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad”, Volumen II, Capítulo I Pág. 26 a 31.

Chilecalifica, cuyo carácter corresponde a reformas de gestión,⁴⁶ han requerido tiempo (diez a doce años según experiencias en países como España, Inglaterra) y un gran esfuerzo de ejecución, puesto que precisamente se trata producir cambios de visión y de prácticas asociadas.

4. Como beneficio adicional se considera que el Programa ha contribuido de manera importante a introducir en el ámbito de la educación técnica, y de manera más amplia en la educación en general, la capacitación y el sector productivo la visión de competencias laborales y ha ayudado a visualizar a los distintos actores su utilidad para integrar los conocimientos adquiridos por los trabajadores en su vida laboral, lo cual beneficia a trabajadores y también a las empresas.

10.2. Conclusiones Específicas

Las conclusiones específicas del Programa se presentan a continuación en los ámbitos de: 1) Diseño Lógico del Programa, 2) Diseño de Procesos, 3) Organización y Gestión y 4) Resultados.

10.2.1. Diseño Lógico del Programa

El diseño del Programa le faltó claridad de su lógica interna en cuanto a establecer la relación de medios y fines, o dicho de otra manera, la relación de objetivos de productos, resultados intermedios y finales. La consultora realizó un esfuerzo importante para ordenar las partes del diseño original en una estructura de Matriz de Marco Lógico que facilitara la evaluación del programa.

La deficiencia de mayor importancia en el diseño fue no haber realizado una adecuada formulación del objetivo a nivel de fin del Programa, este se definió como "establecer las bases de un sistema de capacitación y educación permanente", pero no se definió qué se entendería por sentar las bases, es decir, hasta que nivel de desarrollo se debía llegar en las distintas partes del SCEP en los 6 años que duraba la ejecución del programa.

La matriz de marco lógico resultante presenta una buena lógica vertical pero en los tres subprogramas falta una componente de sistematización de resultados de la experimentación o piloto, que generara la validación de los aprendizajes y el conocimiento para validar el desarrollo o mejoramiento de nuevos procesos, herramientas, metodologías, otros.⁴⁷

La lógica horizontal resultó buena a nivel de productos (subcomponentes y componentes), pero a nivel de resultados intermedios (subprogramas) fue adecuada sólo para 2 subprogramas e inexistente para el tercero, es decir careció de indicadores. A nivel de fin la lógica horizontal fue inexistente ya que a este nivel no se definió ningún indicador.

10.2.2. Diseño de los Procesos del Programa

El diseño de procesos del programa fue disímil entre componentes. Aquellos subcomponentes que contaban con antecedentes previos, como nivelación EDA y certificación de competencias laborales, contaron al inicio del programa con bastante claridad para su ejecución. Los

⁴⁶ Otras corresponden a reformas legales, como la reforma previsional.

⁴⁷ Esta debilidad del diseño también se expresa en la gestión del programa.

subcomponentes que no contaban con antecedentes previos definieron los procedimientos de compra de servicios,⁴⁸ no profundizando en los contenidos específicos de estos. Esta falta de claridad en varios componentes y subcomponentes hace que la evaluación de procesos sea la siguiente:

- Componente 1.1, cuenta con diseño de procesos adecuados y coherentes con sus objetivos, faltando algunas actividades de seguimiento y aseguramiento de calidad para ser considerados completos.
- Componente 1.2, respecto de la articulación de la EDA y la capacitación laboral no se considera un proceso completo y coherente, pues su ejecución no permite cumplir el objetivo de crear un mercado de capacitación y educación para empleados y cesantes. Respecto de aplicación de las NTIC a la capacitación laboral, en los casos de certificación ICDL y cursos E-learning los procesos son completos, adecuados y coherentes con los objetivos planteados, pero en el caso de la alfabetización digital los objetivos de generar propuestas innovadoras no se cumplió debido a que el diseño de la compra de servicios prefirió los productos y formas de ejecución.
- Componente 2.1, cuyo proceso de ejecución no es completo ni coherente con los objetivos planteados, y presenta un número importante de observaciones referidas a la estrategia de implementación incompleta (que no consideró los incentivos de las partes integrantes de la red), suponía que la ejecución estaría liderada por universidades que contarían con el conocimiento requerido, lo que no fue así, varias redes presentaron problemas de gestión y atrasos en su ejecución, el seguimiento técnico de los proyectos fue débil. Y en el caso de itinerarios FT, el diseño de proceso de ejecución no anticipó las actividades mínimas para definir la identificación e implementación de itinerarios.
- Componente 2.2, donde el diseño del proceso productivo careció de completitud ya que no contempló en qué forma la oferta creada se integraría a la oferta tradicional del CPEIP, y considerando que este es un actor relevante en el perfeccionamiento docente, se estima que el desarrollo de ofertas distintas a las del CPEIP requerían ser de calidad probada y validarse como alternativas a la oferta existente, lo cual no fue encarado por el programa. Como a partir del 2008 el perfeccionamiento docente es asumido por la Unidad de Formación Técnica del CPEIP, se debiera verificar en el futuro próximo si el modelo de actualización tecnológica de profesores de EMTP desarrollado por Chilecalifica ha sido incorporado en las líneas de trabajo regulares del CPEIP.
- Componente 3.1, los procesos de este componente son completos, adecuados y coherentes en lo que respecta al MNCL y al SECCL. En cuanto al Mejoramiento de la Oferta de Capacitación el proceso ejecutado es adecuado y coherente, sin embargo, cubre sólo aquella oferta (OTEC) que presta servicios al Estado, la cual en general no es la misma que atiende al sector privado, financiada a través de franquicia tributaria. En relación al Sistema de Equivalencias para Itinerarios de Formación Técnica y Capacitación se trata de una experiencia cuyo desarrollo es muy incipiente, y recién se están sistematizando resultados (RAP). En cuanto al aseguramiento de la calidad de las ofertas de educación técnica se tiene un proceso completo a nivel de diseño del mecanismo de certificación de calidad, y en cuanto a capacitación ya está implementada la NCh 2728, pero no se consideró evaluación de los logros de la certificación de OTEC ni de cómo monitorear la calidad misma de las ofertas, pues existe la visión que el mercado en el tiempo validará sólo las buenas OTEC.
- Componente 3.2, la falta de diseño respecto del alcance y operación de los subsistemas del SCEP no permitió que el proceso de desarrollo de sistemas de información cumpliera los

⁴⁸ Ver Manual de Operaciones del programa, 2002 y 2005.

objetivos planteados. Los diseños mejor logrados se refieren a los servicios de orientación vocacional y laboral e intermediación para el empleo, a cargo de SENCE.

10.2.3. Organización y Gestión del Programa

- Una iniciativa como esta, de instalación de un nuevo sistema que articula tres sectores, requiere de altos niveles de coordinación entre los niveles políticos (estrategia) y los operativos (diseño y gestión). Los antecedentes revisados indican que los vínculos entre estos niveles del programa no han sido todo lo fluidos que se esperaba, pues en la práctica las reuniones con el Directorio del Programa (los tres Ministros) ha tenido un funcionamiento variado a través del programa: todos los meses al inicio, luego cada seis meses, luego cada dos meses. La conexión más operativa con la marcha del programa ocurrió a través de los asesores de cada Ministro, equipo de profesionales que ha experimentado sucesivos cambios durante la vida del programa, afectándose de este modo la continuidad de las orientaciones políticas-técnicas.
- El diseño original de la organización⁴⁹ para la ejecución de Chilecalifica contenía las áreas de trabajo necesarias para llevar a cabo la tarea encomendada: área de desarrollo, área de gestión y planificación, área programática y área legal. Sin embargo, la puesta en práctica omitió una de estas áreas, que en nuestra opinión resulta clave para los objetivos del programa, un área de desarrollo encargada de mantener la visión prospectiva del Programa y apoyar el levantamiento de necesidades de fortalecimiento institucional e institucionalidad del Programa. El programa no ha justificado dicha omisión, pero no cabe duda que la carencia de dicha área ha representado una debilidad importante para la gestión del programa.⁵⁰
- La operación del programa en todos sus componentes funcionó bien respecto del establecimiento de reglas explícitas dispuestas en instrumentos como bases de licitación o de concurso o normas sectoriales (decretos del MINEDUC o del MINTRAB), en las cuales se establecieron los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, las modalidades de postulación y adquisición de bienes y servicios, las condiciones contractuales, los mecanismos y formas de pago.
- Otros aspectos de gestión presentan dificultades. Por un lado, los sistemas de registro de información no cuentan con un aseguramiento de calidad que garantice la fiabilidad de los datos. El trabajo de campo realizado en distintas líneas (particularmente la medición de impacto en nivelación de estudios y la indagación en docentes técnicos) mostró que la calidad de la información disponible en el nivel central no es completa como para una buena caracterización de los beneficiarios, independientemente que los datos de identificación de los beneficiarios resulten suficientes para efectos de control de gastos. El seguimiento de las acciones varió acorde los subcomponentes, desde uno más enfocado en los aspectos administrativos (contratos, pagos, informes), como fue en redes, hasta otro más enfocado en los aspectos técnicos, como el realizado pro Fundación Chile en el MNCL y los pilotos de certificación de competencias.
- Respecto de la gestión de recursos se puede señalar que el programa se apartó del diseño original, recomponiendo las asignaciones inicialmente acordadas. El cambio más relevante

⁴⁹ Contenido en el PAD y Manual de Operaciones.

⁵⁰ El programa implementó la unidad de planificación, por cuyo carácter se enfocó en los aspectos de formulación y control presupuestario, no incorporando la función de "desarrollo".

se observa en el componente 1.1 (nivelación de estudios) pasando de un gasto planeado de 39% a un gasto efectivo de 55%, lo que explica la duplicación de la cobertura planeada. Esta modificación en la distribución de los recursos no cuenta con una justificación clara dentro de la lógica experimental del programa, ajustándose más a una lógica de cobertura.

- El programa no ejecutó todos los recursos originalmente considerados en el plazo previsto para la evaluación, alcanzando sólo al 71% de ejecución (gastos ejecutados sobre presupuesto inicial).⁵¹

10.2.4. Resultados del programa

Las conclusiones a nivel de producto son:

Subprograma 1: Componentes y Subcomponentes

- Se logra producto de componente 1.1 y se diseñó y validó una alternativa flexible de nivelación de adultos.
- No se logró producto del componente 1.2 respecto a crear un mercado para nivelación y capacitación conjunta.
- Falta como producto una sistematización de la experiencia y lecciones aprendidas.
- Quedan pendientes algunos ajustes de los procesos referidos a estudios de costos, proceso de registro de beneficiarios y selección de entidades examinadoras.

Subprograma 2: Componentes y Subcomponentes

- El componente 2.1 referido al financiamiento de proyectos de redes regionales no logró el producto deseado ya que no se crearon procesos y metodologías estandarizadas de articulación de los distintos niveles de educación técnica, válidas más allá de una región, para que efectivamente se ofrezcan distintos itinerarios.
- Sí se lograron productos parciales a nivel de los proyectos regionales, pero éstos están focalizados en el nivel de EMTP (currículos modularizados y perfiles de egreso por competencias).
- Faltó la sistematización y análisis de las experiencias para establecer su estandarización y homogenización, así como su coherencia con los resultados del trabajo realizado en la definición del Marco de Competencias Laborales para los sectores seleccionados.
- El Equipo de Itinerarios de la UCEP definió perfiles de egreso del nivel EMTP y ETS, quedando sólo como propuestas curriculares a disposición de los establecimientos educacionales para su implementación, cuya materialización depende del marco legal vigente: los Liceos de EMTP tienen obligación de implementarlos mientras que para los CFT e IP es voluntaria. Esto no permite decir que en la práctica se dispone de itinerarios EMTP-ETS.
- Respecto al componente 2.2 están en desarrollo los planes de formación de docentes técnicos, por lo tanto, en lo relativo a formación docente la calidad de la educación técnica no ha mejorado.
- En relación a la actualización docente, se hizo capacitación basada en un modelo diseñado por el equipo de la unidad de formación técnica, el cual se ha transferido al CPEIP.

⁵¹ Nótese que el programa comenzó sus operaciones a mediados del 2002, de modo que el plazo de 6 años se cumple a mediados del 2007. En el periodo 2007-2008 la ejecución de recursos se incrementó sobre el 90%, y se espera que para el 2009, año de ampliación otorgado al programa, se alcance el 100% de ejecución de los recursos.

Subprograma 3: Componentes y Subcomponentes

- Los desarrollos sustantivos del Subprograma 3 se encuentran en los logros de los subcomponentes MNCL y SNCCL, ambos ejecutados por Fundación Chile.

Sin embargo, esta experiencia presenta debilidades para Chilecalifica:

- Aun no está establecido cómo Fundación Chile transferirá los desarrollos metodológicos, instrumentos y procesos de trabajo a la entidad a cargo según la Ley 20.267, la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (CSNCCCL), y las distintas entidades (por ejemplo, entidades evaluadoras), en particular las capacidades e instrumentos para llevar a cabo la actualización del MNCL y su expansión más allá de 9 sectores, y los instrumentos y métodos de trabajo para ejecutar la certificación de competencias.
- No existen sistemas de información desarrollados con el objeto que los beneficiarios del SCCL sean "observables" por el mercado laboral y el sistema educativo, y según la ley que creó el sistema de certificación de competencias laborales es una tarea a cargo de la CSNCCCL.
- No hay diseño del Sistema de Cualificaciones, y sólo algunas experiencias RAP. Este subsistema es clave porque es el que permite la articulación de los subsistemas de capacitación, certificación de competencias y formación técnica.
- Se ha diseñado un sistema de acreditación de calidad para establecimientos EMTP de carácter voluntario, el cual no cuenta con un diseño de su institucionalidad. En el ámbito de la capacitación existe una norma nacional de calidad (NCh 2728) obligatoria para toda OTEC, que se encuentra vigente.
- Se han creado las condiciones para un mejoramiento de la oferta de capacitación, modularizada por competencias, cuyo alcance por ahora es limitado, y cubre a las ofertas que SENCE compra en la aplicación del FONCAP, pero no se conoce la extensión de estas ofertas cuando el financiamiento es privado (vía franquicia tributaria). Por ello SENCE está trabajando en la operacionalidad del uso de la franquicia para asegurar la utilización del enfoque de competencias.
- Respecto al componente 3.2, no hay desarrollo de todas las partes del SCEP ni del sistema integrador de los subsistemas, que incluya acceso a información y servicios de orientación e intermediación, y se logró probar partes del sistema de información: gestión de la nivelación de estudios y gestión del MNCL y SECCL.

Las conclusiones a nivel de resultados intermedios, que corresponden al cumplimiento de los objetivos de los tres subprogramas, son las siguientes:

- El objetivo del subprograma 1 se ha cumplido ya que se tiene validada una nueva alternativa de nivelación de adultos. Faltan detalles como un estudio de costos⁵² y mejorar los registros de los beneficiarios.
 - ✓ La modalidad de EDA de Chilecalifica desarrolló una oferta flexible de nivelación (actividades presenciales y no presenciales), un mecanismo de pago contra resultados (logro del certificado en lugar de asistencia a clases) y un mecanismo de evaluación y certificación único (diseño de ítems y procedimientos centralizado) que homogenizó los criterios y procedimientos de aprobación dondequiera se aplicase la examinación.

⁵² En ejecución, cuyo informe final se espera para el primer semestre 2009.

- ✓ Lo logrado en este subprograma es importante para ampliar el acceso a la capacitación y formación y a posibles itinerarios del SCEP a los sectores más vulnerables de los trabajadores.
- El objetivo del subprograma 2 no se cumplió en su totalidad ya que todavía no se tienen sistematizados y validados los productos de los proyectos de las redes (currículo modularizados, perfiles de egresos, metodologías de levantamiento de competencias y perfiles laborales). Existen perfiles de egreso de EMTP y ETS e itinerarios definidos a nivel conceptual que desarrolló la Unidad de Itinerarios en conjunto con la Unidad de Currículo y Evaluación del MINEDUC. Dado el nivel de desarrollo de este subprograma se considera que el aporte a establecer las bases del SCEP es bajo y de no completarse las tareas pendientes, queda en riesgo importante la instalación del SCEP.
- El objetivo del subprograma 3, referido a proponer un modelo conceptual del SCEP, se considera que no se logró en plenitud ya que definir el modelo conceptual del SCEP es definir principalmente las relaciones de insumo-producto de cada subsistema, las formas de articulación entre subsistemas y los roles del sector público y del sector privado. Estos elementos faltaron en la definición de dos subsistemas: Subsistema de Cualificaciones y Subsistema de Formación Técnica.⁵³ Otro elemento importante para sentar las bases del SCEP, que se ejecutó parcialmente, es el diseño conceptual y lógico de un Sistema de Información que integre la información generada por los distintos subsistemas y que elimine las asimetrías de información existente entre los oferentes y demandantes de estos servicios.

Las conclusiones a nivel de resultados finales son:

- El diseño del programa presenta deficiencias que impiden una evaluación precisa del logro del Fin del programa: No se definió qué se entendía por “establecer las bases” y no se especificaron indicadores que midieran este objetivo. Tanto la falta de precisión en el objetivo como la falta de indicadores impide levantar un juicio categórico de cumplimiento o no del fin del Programa.
- En este nivel de resultados, “establecer las bases del SCEP”, es positivo el desarrollo alcanzado en los siguientes cinco subsistemas:⁵⁴
 - ✓ Sistema Nacional de Nivelación de Estudios Básicos y Medio: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.⁵⁵
 - ✓ Sistema de Capacitación Basado en Competencias Laborales: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.
 - ✓ Marco Nacional de Competencias Laborales: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.
 - ✓ Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.

⁵³ Según Chilecalifica, en los diseños que falta por completar se considera que el diseño de la instalación de los marcos de cualificaciones contemplará hacerse cargo de estos puntos.

⁵⁴ De acuerdo a nuestro planteamiento, el SCEP consta de seis subsistemas, debiendo agregarse a los enumerados el Sistema de Cualificaciones. Estos seis subsistemas son soportados por un sistema de información, que no se considera propiamente otro subsistema.

⁵⁵ “Conceptual y operativamente diseñado y probado”, significa que el subsistema cuenta con un diseño conceptual y de procesos para su operación, que incluye instrumentos y procedimientos técnicos, administrativos y financieros, y que haya sido probado significa que este diseño conceptual y operativo fue puesto en práctica y se conoce cuan bien funciona y cuáles son sus debilidades.

- ✓ Sistema de Formación Técnica: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado de manera parcial.
- A pesar de estos logros, y desde el punto de vista del análisis de la lógica producto - objetivo hay antecedentes claros que indican que ésta no se cumplió, lo que implica que no se ha logrado establecer las bases para la instalación y funcionamiento del SCEP. Estos elementos son:
 - ✓ Los tres subprogramas que debían contribuir al fin del Programa no lograron sus objetivos en forma completa, es decir, los resultados intermedios no fueron totalmente logrados.
 - ✓ Los resultados intermedios no logrados se traducen en deficiencias en partes importantes de las bases del SCEP, como son: la falta de criterios y procesos para la articulación de la formación técnica EMTP-ETS (itinerarios verticales), falta de criterios y procesos para la articulación de capacitación, certificación de competencias laborales y la formación técnica (itinerarios horizontales), la no definición del subsistema de cualificaciones (que brinda unidad y coherencia a los distintos subsistemas del programa) y el diseño e implementación de un Sistema Integrado de Información del SCEP.
 - ✓ También hay deficiencias de menor importancia, en el sentido que no son partes claves del nuevo sistema, pero que deben superarse para asegurar el buen funcionamiento del SCEP. Estos elementos son: falta de estandarización y homogenización de metodologías de levantamiento de perfiles de competencias laborales, validación del proceso de levantamiento de perfiles de egreso, mejoramiento del registro de beneficiarios de nivelación de estudios básicos y medios, análisis de restricciones observadas en la ejecución de nivelación con capacitación y propuesta de un nuevo servicio (condiciones, incentivos, grupos objetivo), análisis de restricciones y diseño de apoyos para que las entidades CFT/IP implementen los perfiles técnicos profesionales modularizados por competencias, reconozcan módulos aprobados en EMTP y efectivamente implementen itinerarios.

Para tener una perspectiva adicional que permita profundizar en la estimación de lo logrado por el Programa a la fecha y cuanto faltaría para lograr el fin declarado se ha incorporado una evaluación cualitativa bajo el concepto de medir el cambio institucional logrado en cada uno de los subsistemas definidos desde el inicio como partes que debían estar presentes en el SCEP. Para esta evaluación definimos que todo proceso de cambio institucional implica modificar o generar capacidades en las entidades afectadas, en los siguientes ámbitos:

- a. Reglas del juego: normas, reglamentos, leyes.
- b. Relaciones interinstitucionales: coordinaciones y acuerdos.
- c. Organización: estructura y funciones.
- d. Recursos financieros y físicos.
- e. Recursos humanos: competencias técnicas, políticas de RRHH.

Para cuantificar los avances de cada subsistema en cada uno de los ámbitos señalados se construyó una matriz que los vincula con los subsistemas que debe tener el SCEP. El resultado de la evaluación del cambio institucional es el siguiente:

1. Subsistema de Nivelación de Estudios Medios y Básicos:

- Logrado: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.

- Falta: encarar debilidades para asegurar su continuidad, principalmente su financiamiento y recursos humanos.⁵⁶
2. Subsistema de Capacitación Basado en Competencias Laborales:
- Logrado: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.
 - Falta: encarar debilidades para asegurar su universalidad: Alcance de la oferta modularizada por competencias laborales es parcial, por cuanto se puede indicar que el sector público que compra capacitación debe hacerlo por competencias, y ello ha quedado manifiesto a través del catálogo de ofertas desarrollado el 2007-2008. No obstante lo anterior, quién mayor peso tienen en la demanda por capacitación es el sector privado, el que haciendo uso o no de la franquicia tributaria debiera demandar servicios de capacitación por competencias. ¿Qué asegura que el sector privado lo haga de ese modo? Probablemente la demanda de capacitación modularizada por competencias tiene más sentido cuando la empresa gestiona sus recursos humanos por competencias, lo cual no es un hecho para la mayoría de las empresas del país. Como se indicó previamente, SENCE está trabajando en operacionalizar del uso de la franquicia para asegurar la utilización del enfoque de competencias cuando se recurre a dicha exención para financiar capacitación.
3. Marco Nacional de Competencias:
- Logrado: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.
 - Falta: integración y validación de los desarrollos realizados fuera del subcomponente MNCL, en particular en redes de articulación, cuya comparabilidad metodológica debe establecerse previo a la constitución de la Comisión NCCL. Como indica Chilecalifica, ello no es necesario antes que se instale la CSNCCL, puesto que no habiendo certificaciones en las redes no es necesario su reconocimiento por la Comisión.⁵⁷ Y de manera análoga, falta que el enfoque metodológico (o "modelo de negocios") de Fundación Chile para sensibilizar e instalar la necesidad de levantar UCLs en sectores productivos, dirigido a las administradoras de las asociaciones gremiales, sea asumido por la CSNCCL como un modelo probado y más robusto que lo desarrollado en las redes regionales, y falta que la CSNCCL apruebe la propuesta de reglamento de funcionamiento interno, existiendo ya el reglamento de la Ley 20.267.
4. Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales:
- Logrado: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado.
 - Falta: que el modelo de gestión (metodologías, procedimientos, instrumentos, mecanismos de registros, aseguramiento de la calidad) de Fundación Chile para la evaluación y certificación de competencias laborales se extienda como estándar mínimo para la operación de mecanismos de evaluación y certificación de competencias. Esto quiere decir que otros sectores podrían aplicar otros enfoques de competencias distintos al de Fundación Chile (no funcionales), pero cuyo proceso de gestión tenga al menos el mismo rigor que el desarrollado y probado por la Fundación.

⁵⁶ Chilecalifica ha indicado que ya se cuenta con presupuesto 100% MINEDUC para esta línea y que los recursos humanos han sido transferidos al MINEDUC, detalle del cual no se dispone.

⁵⁷ Según la Ley, de manera automática cuando se constituya dicha Comisión. La interrogante que surge al respecto es, dado que no hay certificaciones en las redes, la CSNCCL no está obligada a reconocer certificados emitidos ni estándares con que fueron identificadas y evaluadas esas competencias, entonces ¿cuál será el valor de los perfiles de egreso y los estándares de competencias identificados en cada red de articulación?, ¿el sector productivo reconocerá y valorará los currículos EMTP que han sido modificados?

5. Subsistema de Formación Técnica:

- Logrado: Subsistema conceptual y operativamente diseñado y probado de manera parcial.
- Falta: resolver un conjunto de debilidades importantes en relación a las modificaciones curriculares (actualizaciones y mejoras), que al requerir el acuerdo y aprobación de la UCE MINEDUC se transforma en un factor que limita la velocidad y autonomía de las reformas impulsadas desde Chilecalifica; al modelo de acreditación EMTP (no cuenta con un diseño institucional); y al modelo de redes, como entidades motrices de la modernización TP a nivel regional (que salvo contadas excepciones, carece de propuestas estratégicas de continuidad y sostenibilidad).

6. Sistema de Cualificaciones:

- No logrado: Subsistema conceptual y operativamente no desarrollado.

Resultados de las Evaluaciones de Impacto de Actividades Específicas:

1) Actividades de Nivelación y Evaluación de Nivel Medio.

Los resultados indican que:

- Hay un impacto positivo sobre los ingresos laborales a nivel general, y particularmente sobre el grupo de mujeres, 35 años o menos y en regiones distintas a la RM.
- No hay evidencia de impacto en productividad a nivel general. Tampoco al subdividir la muestra por sexo. Hay evidencia de impacto positivo para los mayores de 35 años y los residentes de regiones.
- El análisis no permite atribuir al programa un impacto general sobre la probabilidad de estar ocupado en ninguna de las submuestras definidas.
- Hay evidencia de un impacto significativo del programa sobre la probabilidad de continuar estudios. Esto se da también en el caso de las mujeres, el grupo de 35 años o menos. No hay evidencia de impacto al subdividir la muestra entre RM y regiones.

2) Actividades de Capacitación por Competencias con y sin Certificación.

Los resultados indican que:

- Las experiencias de capacitación y certificación por competencias no muestran impactos significativos en los ingresos de las personas ni la productividad, lo cual indica que acciones conjuntas de este tipo no tienen claros beneficios tanto para empresas como trabajadores.
- A nivel general existe evidencia de impacto positivo en ingresos laborales sólo en el grupo de más edad, de mayores de 40 años. Esto es consistente con la hipótesis de que el programa extiende el período de ingresos crecientes de los trabajadores, es decir retrasa el momento del estancamiento y la declinación de éstos. No se evidencia impacto en las submuestras por sexo.
- No hay evidencia estadísticamente significativa de impacto sobre la inserción laboral en ninguno de los subgrupos definidos.
- El programa tiene un impacto positivo y estadísticamente significativo en los niveles de formalidad laboral (probabilidad de tener un contrato de trabajo), especialmente para el grupo de mayor edad (mayores de 40 años).

3) Actividades de Capacitación de Docentes Técnicos

Se planificó una evaluación de impacto a las actividades de capacitación de docentes técnicos pero fracasó porque no se obtuvieron suficientes encuestas respondidas a pesar de los esfuerzos realizados. Las encuestas completadas se procesaron y se encontraron algunos resultados que son solo referenciales y no tienen representación estadística. Los más importantes de destacar son los siguientes:

- Se observa que los docentes capacitados tienen en promedio mayores calificaciones individuales y mejores manejos técnicos.
- No se observan efectos positivos sobre variables como deserción o repitencia de los alumnos (no hay diferencias entre establecimientos tratados y controles).
- Se observa que alumnos de establecimientos tratados tienen mayores tasas de inserción laboral.

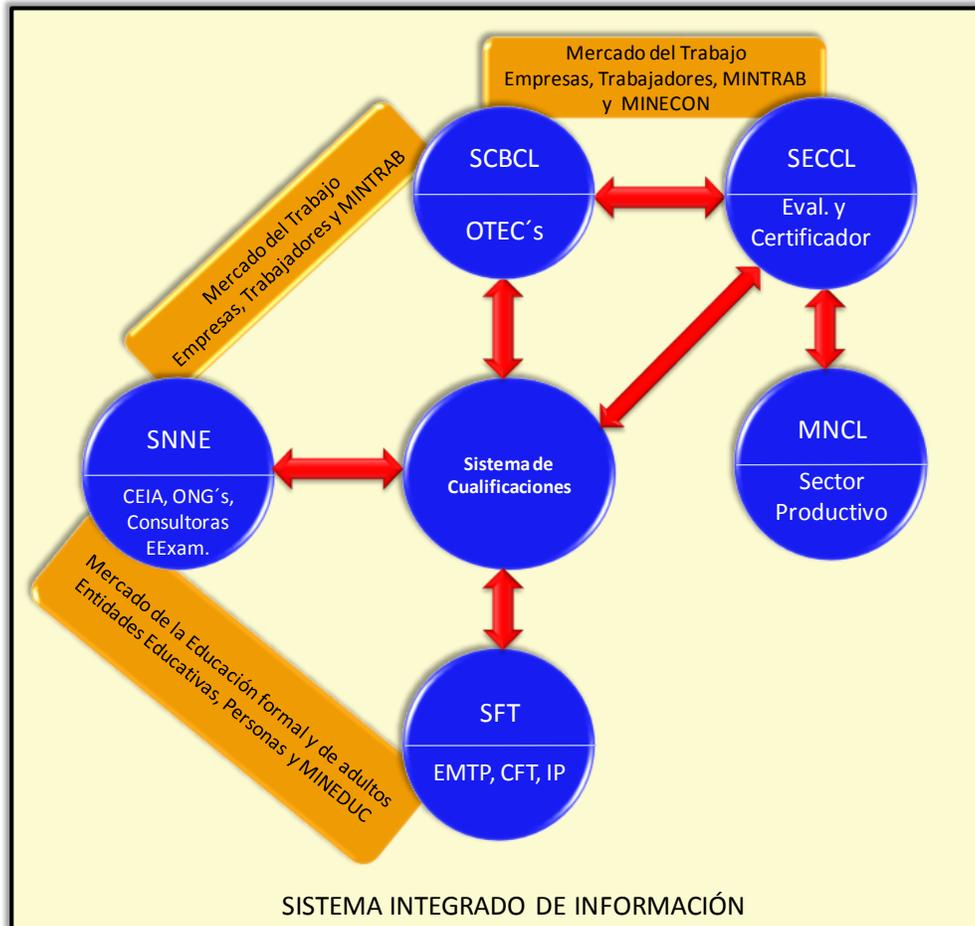
11. Recomendaciones

11.1. Globales

1. Considerando que existen varios componentes y subcomponentes del programa que ya se lograron y que al finalizar el Programa deberían pasar a ser responsabilidad del respectivo Ministerio, se recomienda reformular la estrategia de ejecución utilizada a la fecha por Chilecalifica para el diseño de las partes que deben seguir su desarrollo (sistema de información SCEP, subsistema de calificaciones y subsistema de formación técnica). Para ello se recomienda rediseñar la unidad ejecutiva de Chilecalifica como una nueva instancia de gestión con un mandato estratégico de terminar de implementar la nueva política de educación y capacitación permanente. El rol principal de esta instancia sería de coordinación, de guía técnica, de aseguramiento en la entrega de productos, y no de ejecución de acciones, que en este contexto se puede referir a estudios, diseño de instrumentos, elaboración de normas, entre otras. Específicamente, se recomienda que esta instancia de gestión esté instalada en la Subsecretaría de Economía, que además es la entidad responsable de la implementación de la ENIC.
2. Junto con crear esta instancia de gestión se recomienda definir claramente los objetivos que deberá lograr, la forma de medir sus logros intermedios y finales y quien los evaluará. Como tarea importante para esta instancia de gestión, además de completar las bases de los subsistemas de formación técnica y calificaciones y el diseño del sistema de información del SCEP, se debe considerar el generar oportunamente los acuerdos político-técnicos necesarios para que una vez completadas las bases del SCEP el Gobierno ponga entre sus prioridades la instalación y funcionamiento del nuevo sistema.
3. Se recomienda que se inicie esta nueva etapa de instalación del SCEP con una actividad que convoque a los actores relevantes para concordar y validar el diseño conceptual del SCEP y acordar un plan de acción que permita completar los diseños de los subsistemas no terminados, para terminar de establecer las bases para la instalación y funcionamiento del SCEP. A continuación se propone un ordenamiento posible para dar inicio a este trabajo.
4. La falta de precisión en el diseño del programa respecto de los objetivos y la falta de indicadores sugiere que los responsables del Programa efectúen un informe de gestión que precise los logros efectivos al finalizar el periodo de ejecución, diciembre del 2009, que haga explícito el objetivo "establecer las bases del SCEP". Este reporte debe incluir también una identificación clara de lo que en opinión del programa faltaría para establecer las

bases del sistema, cuál sería la ruta para la implementación de la nueva institucionalidad del SCFP y cuáles son los hitos más importantes a cumplir para que el SCEP quede funcionando a cierta fecha, por ejemplo, a fines del 2010.

Sistema de Formación y Capacitación Permanente



Donde:

- SNNE: Sistema Nacional de Nivelación de Estudios
- SCBCL: Sistema de Capacitación Basado en Competencias Laborales
- SECCL: Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
- MNCL: Marco Nacional de Competencias Laborales.
- SFT: Sistema de Formación Técnica

11.2. Específicas por Componente

Ampliar la Oferta de modalidad flexible para la nivelación y evaluación de estudios básicos y medios. (Pasa a ser responsabilidad del Ministerio de Educación)

5. Completar la institucionalización del subcomponente como una línea de trabajo permanente del Ministerio de Educación, asegurando los recursos para su sostenibilidad, sobre la base de estimaciones anuales de demanda. Ya desarrollados los productos del Subcomponente (existe oferta de servicio educativo flexible, un registro de proveedores, currículo modularizado, mecanismo de evaluación y certificación y normativa actualizada) no hay mayor razón para que siga siendo parte de Chilecalifica.

6. Estudiar en profundidad los incentivos introducidos por la instalación de esta modalidad sobre las decisiones de deserción de los estudiantes en las modalidades regulares de educación media. Sobre los resultados de tal análisis se deben determinar los requisitos de elegibilidad (por ejemplo, que considere no sólo edad mínima sino también características que aseguren que la población objetivo prioritaria no tiene otras opciones para completar sus estudios) para acceder a la modalidad flexible de nivelación de estudios, de manera que esta modalidad no se transforme en la práctica en un incentivo a la deserción escolar.

Mejorar la calidad y articulación de instituciones que proporcionan formación técnica de nivel medio, formación técnica de nivel superior, formación superior y capacitación laboral. (Queda como responsabilidad de la nueva entidad de gestión)

7. No continuar con la ejecución del tercer concurso de redes de articulación. Se considera que lo relevante a realizar es un trabajo de sistematización de los resultados de los proyectos de redes ya financiados⁵⁸ y determinar lecciones y aprendizajes que ayuden a completar el diseño del sistema de cualificaciones y formas de crear itinerarios verticales y horizontales.
8. Buscar otras formas de intervenir en el mercado de la formación técnica, especialmente CFT e IP, para generar los incentivos para que estas instituciones actualicen sus currículos en base a competencias, posibilitando la instalación de itinerarios. En este sentido se recomienda revisar, por ejemplo, los criterios de apoyo del MESESUP o de la Comisión Nacional de Acreditación, y buscar que se condicione el apoyo o acreditación a estos establecimientos a los cambios curriculares deseados. También se recomienda analizar la posibilidad de crear un fondo nacional especial para el apoyo de los establecimientos de ETS especialmente para actualización de currículos y en menor medida de mejoramiento de equipamiento.⁵⁹

Desarrollar conceptualmente todas las partes necesarias para un nuevo arreglo institucional público – privado. (Queda como responsabilidad de la nueva instancia de gestión)

9. Implementar una estrategia de transferencia e instalación de las capacidades y productos desarrollados por la Fundación Chile (metodologías, procesos, procedimientos, instrumentos, bases de datos) a la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales, respecto de los subsistemas del MNCL y SECCL desarrollados con recursos Chilecalifica.
10. Estandarizar y homogenizar los procesos y metodologías de identificación de perfiles de competencias y perfiles de egreso de la formación técnica, independientemente de la instancia o entidad que los generó. Proponer los criterios y procedimientos para definir las equivalencias entre ellos.
11. Proponer un diseño del sistema de cualificaciones que defina las reglas del juego necesarias (leyes y normativa), las coordinaciones interinstitucionales, las fuentes de financiamiento para su funcionamiento y las capacidades técnicas del recurso humano.

⁵⁸ Chilecalifica acaba de llamar a licitación los servicios para revisar y estandarizar las competencias laborales levantadas por las redes de articulación de la formación técnica (Id. 592-11155-LE08).

⁵⁹ Considerar las recomendaciones de mejora de la formación técnica que resulten del trabajo de la Comisión de la Formación Técnica creada por la Ministra de Educación a fines del 2008.

Desarrollar un sistema de información para la educación y capacitación permanente y mercado del trabajo. (Queda como responsabilidad de la nueva instancia de gestión)

12. Una vez acordado el diseño conceptual del SCEP, desarrollar el diseño conceptual del Sistema de Información del SCEP y una propuesta de diseño institucional para su instalación.