



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
RECONVERSIÓN
LABORAL
(R. LABORAL)**

**SERVICIO NACIONAL DE
CAPACITACIÓN Y
EMPLEO (SENCE)
MINISTERIO DEL
TRABAJO**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 13-
PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL
SENCE - MINISTERIO DEL TRABAJO**

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 1.074 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a disminuir la tasa de desempleo del país.

1.2 Propósito

Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) colocados en el mercado del trabajo.

1.3 Población Objetivo

Trabajadores desplazados de sus empleos (y, por ende, cesantes) correspondientes a algún sector económico en declinación.

La población objetivo está constituida por trabajadores que pertenecen a los grupos de más bajos ingresos dentro del sector productivo correspondiente. Los beneficiarios deben provenir de puestos de trabajo vinculados a la línea de producción, tener enseñanza media incompleta, haber percibido como última remuneración en el sector una suma no superior a los \$250.000 líquidos mensuales en el caso de la licitación de 1998, y a los \$200.000 líquidos mensuales en las licitaciones de 1999, y su edad (a lo menos en las licitaciones de 1999), debe fluctuar entre los 30 y los 55 años.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria aumentó en un 50% entre los años 1997 y 2000, alcanzando a los 600 trabajadores en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, es la entidad responsable del Programa, y a quien le corresponde coordinar los procesos de licitación, adjudicación, supervisión, control y evaluación de su desarrollo.

Un Comité Interministerial conformado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción define los sectores declarados en proceso de reconversión cuyos trabajadores y ex-trabajadores serán los potenciales beneficiarios del Programa.

El SENCE adjudica—a través de un proceso de licitación— la ejecución del Programa (producción de los tres componentes) a Organismos Técnicos (OTEC), los cuales deben presentar una propuesta técnica y una propuesta económica.

El Programa se financia con recursos públicos transferidos desde el SENCE hacia los OTECs. No se contemplan mecanismos de recuperación de costos. A partir de la Cuarta Licitación (1998), el SENCE

estableció valores máximos que los OTEC podían solicitar por beneficiario. Estos valores sirvieron a los OTEC como precios referenciales para la confección de sus propuestas.

El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Mejoramiento del capital humano a través de actividades de orientación, capacitación y desarrollo de habilidades psico-sociales.

Consiste en la entrega de diferentes servicios vinculados al mejoramiento de las competencias para el trabajo. Involucra un diagnóstico individual del beneficiario - vale decir, un reporte de sus expectativas y de su historia y competencias laborales -, acciones de consejería y orientación laboral, incluyendo el análisis de sus habilidades sociales, personales y laborales, enseñanza de técnicas para la búsqueda de empleo, el conocimiento de nuevos puestos de trabajo, el diseño de cursos de recalificación y un seguimiento a través de una hoja de vida.

Componente 2: Servicios de intermediación laboral.

Se relaciona con la prestación, por parte de los OTEC¹, de los servicios definidos por el programa para que el beneficiario se inserte y desempeñe en un nuevo puesto de trabajo dependiente o bien en una actividad por cuenta propia.

Componente 3: Subsidio para la compra de herramientas y equipamiento destinados a desarrollar trabajo independiente.

En el financiamiento de este componente SENCE no estipula un monto ni entrega una cifra referencial. En su presentación de costos, las agencias de reinserción deben incluir un ítem como Fondo de Provisión para Compra de Herramientas y Equipos. Sólo en caso que éste fuera utilizado SENCE lo paga a la agencia.

En relación a los mecanismos de pago, el Programa contempla pagos al OTEC asociados a los costos unitarios de las acciones según las ofertas presentadas por éstos en la respectiva licitación, y premios o castigos vinculados a la colocación de los beneficiarios. Adicionalmente, se incluyen subsidios de colación y transporte para los beneficiarios, los que son entregados por el Programa por intermedio del OTEC.

En todos los llamados analizados (Licitaciones 3^a a la 8^a), el monto recibido por el OTEC tiene un componente variable asociado a la colocación. En las licitaciones 3^a, 4^a y 5^a, el incentivo opera por la vía "negativa", es decir, el OTEC postula con un costo unitario de sus servicios propuestos, del que se descuenta un porcentaje en caso de no colocación de los beneficiarios.

Por otra parte, en las licitaciones 6^a, 7^a y 8^a, el incentivo opera por la vía de un "premio", es decir, el OTEC postula con un costo unitario de sus servicios propuestos el que se financia en su totalidad por el Programa, pero adicionalmente se contempla un premio por colocación fluctuante entre \$50.000 y \$80.000 por beneficiario colocado.

¹ Según el diseño original del Programa, los OTEC fueron definidos como Agencias de Reinserción Laboral (AR) dado que debían otorgar una atención integral al usuario en el plano de la búsqueda de un nuevo empleo, de modo que fueran adquiriendo especialización en este campo. Sin embargo no se constituyó una oferta de servicios de intermediación ni en cantidad ni en el nivel de calidad en que lo habían concebido sus diseñadores. De allí que el Programa ha tenido y tiene que operar, básicamente, con OTEC cuya función principal es la entrega de servicios de capacitación en oficio en el marco de los diversos programas SENCE

En todas las licitaciones analizadas el incentivo (castigo o premio) es en función tanto de la calidad del puesto de trabajo generado (medido por el monto del salario obtenido, considerando como referencia para el premio mayor o bien para la ausencia de descuento, una remuneración de dos ingresos mínimos y considerando a partir de allí una tabla decreciente) como de la oportunidad en que éste fuera obtenido (asignándose un 100% del premio o un 0% de descuento, según corresponda, si la colocación ocurría dentro de 30 días y a partir de allí con una tabla decreciente).

En las últimas tres licitaciones analizadas, el Programa paga un bono por beneficiario colocado dentro de los 60 días, sin embargo no paga por colocaciones que se produzcan en plazos mayores o bien tampoco premia las colocaciones que permanecen por más tiempo que el examinado para otorgar el premio.

Los cambios más importantes en el diseño están vinculados a los siguientes ámbitos:

- Objetivo del Programa. Si bien en un comienzo se valoraba la calidad de la inserción laboral, en las licitaciones Sexta a Octava (años 1999 y 2000), esta dimensión de la colocación perdió relevancia.
- Duración: Ha descendido desde 11 meses hasta 5 meses.
- Población Objetivo. A partir de la Sexta Licitación (abril de 1999), se produjo un desperfilamiento del grupo objetivo del Programa, proceso que se agudizó en el año 2000, quedando constituida por residentes de la Región Metropolitana de los más diversos sectores de actividad económica, siempre que hubiesen estado adscritos a los programas de empleo de emergencia de los Municipios.
- Importancia diferencial de los componentes. Se registra una paulatina pérdida de importancia de la fase de Diseño de Planes Individuales, fase que finalmente fue reducida a una expresión menor en la versión 2000.
- Reclutamiento y selección de beneficiarios. La unidad responsable del Programa ha perdido grados de injerencia en el proceso de selección, reclutamiento y constitución de los grupos de beneficiarios, pasando a definirse por los OTEC, aún cuando el SENCE se reserva la facultad de certificar la condición de beneficiario.
- Monto por beneficiario. El monto máximo a invertir por beneficiario se ha reducido desde \$1.100.000 (1997) a \$350.000 (en el año 2000).
- Apoyo al trabajo independiente. A partir de la Sexta Licitación (1999) se ha minimizado este componente al eliminarse el apoyo entregado bajo la forma de herramientas básicas para el desempeño del oficio
- Dos instrumentos de apoyo a los beneficiarios que se encontraban presentes en la Cuarta Licitación (1998) - traslado a localidad distinta y subsidio a jefas de hogar para el cuidado de los hijos-, fueron eliminados a partir de la Sexta Licitación (1999).

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa aumentó en un 155% entre los años 1997 y 2000, alcanzando a los \$1.081 millones en este último año. El presupuesto asignado para el año 2001 es de \$1.074 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El programa se diseñó de manera que administrativamente pudiera modificarse a fin de adecuarse a las condiciones específicas que se requirieran en cada momento. Sin embargo la experiencia reciente muestra que esta mayor flexibilidad también ha permitido un desperfilamiento del programa.

El Programa presenta una importante falta de oportunidad en la prestación de sus servicios, dado que usualmente transcurren varios meses desde el momento en que se toma la decisión de llevarlo a cabo y el momento de su implementación efectiva. Este factor provoca desmotivación y desinterés entre los

eventuales participantes lo que, a su vez, retarda aún más el inicio del mismo. Ambos factores pueden incidir, sin duda, en los niveles de eficacia.

Las determinaciones tomadas en relación con los cambios en el diseño del Programa redundaron en un deterioro de la calidad de los servicios ofrecidos por éste, principalmente en los siguientes aspectos:

- Objetivo del programa. Se ha restado identidad al programa.
- Duración. La calidad de los servicios entregados por los OTEC se ha resentido en medida importante y, por ende, han disminuido las probabilidades de que el Programa pueda demostrar eficacia.
- Población objetivo. En la medida en que se eleva la heterogeneidad de la población objetivo disminuyen las posibilidades de poder diseñar y aplicar instrumentos apropiados para producir y proporcionar los componentes del Programa. Si a ello se le agrega una fuerte reducción en los plazos y de los recursos monetarios asignados para la producción de estos componentes el Programa pierde eficacia.
- Importancia diferencial de los componentes. Los planes individuales son funcionales y coherentes con la naturaleza del proceso de reconversión. No hay antecedentes suficientes que justifiquen su eliminación.
- Reclutamiento y selección de beneficiarios. La fórmula aplicada podría encerrar riesgos de discriminación negativa que iría en desmedro de potenciales beneficiarios que presentan bajos perfiles de empleabilidad.
- Monto por beneficiario. La reducción de éstos afecta la calidad de los servicios a los beneficiarios.
- Apoyo al trabajo independiente. La eliminación de éste constituye un elemento que atenta contra el nivel de logro del Programa, en la medida en que se presta menor asistencia a quienes, por diversas razones, no quieren o no pueden insertarse como asalariados.
- Dos instrumentos de apoyo a los beneficiarios que se encontraban presentes en la Cuarta Licitación. En el caso de las mujeres, la supresión del segundo instrumento podría representar un factor de abandono del Programa, lo cual conspiraría contra la eficacia del mismo.

Si bien estos cambios pueden comprenderse en un contexto de emergencia, marcado por el bajo dinamismo de la economía y el desempleo generalizado, no implica que tales transformaciones deban permanecer en el mediano plazo. De ser así se estaría poniendo en serio riesgo la naturaleza misma del programa. En ese caso, ya no se justificaría que mantuviese el nombre por el que se le conoce actualmente.

2.2 Organización y Gestión

La estructura del programa es insuficiente en recursos humanos y técnicos para el desempeño de las labores pertinentes, tanto a nivel central como regional. De igual modo son insuficientes los mecanismos de coordinación de la Unidad del Programa con las direcciones regionales, unidades de control y otros programas de la Institución.

Las relaciones de la Unidad con el Comité Interministerial, encargado de la definición de los sectores y regiones cuyos trabajadores son declarados en proceso de reconversión, son informales y no existe un registro de los antecedentes estudiados en dicho Comité.

Se puede constatar una ausencia del desempeño de las funciones de seguimiento y monitoreo del programa por parte de la unidad encargada del mismo. Esto lleva a que la supervisión desempeñada presente un matiz más administrativo que cualitativo y de contenidos, con ausencia de un proceso de evaluación de la entrega de los servicios por parte de los OTEC (por ejemplo: tasa de deserción), y de la asignación de atributos de calidad de la colocación y la eficiencia de estas organizaciones intermedias, fundamentales en la operación del Programa.

Existe baja coordinación con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL, entes responsables de inscribir a los potenciales beneficiarios así como de certificar la calidad y condición de los mismos.

2.3 Eficacia y Calidad

La tasa de colocación² del Programa disminuyó en un 8% en el período 1997-1999³, alcanzando un 32,7% en este último año. El valor máximo alcanzado fue de 46,7% en 1998. Estas tasas pueden calificarse de insuficientes desde el momento en que el programa encuentra su justificación real en el logro de resultados efectivos en este terreno.

El número de trabajadores beneficiados por los servicios vinculados al mejoramiento de las competencias para el trabajo (componente 1), aumentó en un 50% en el período 1997-2000, alcanzando los 600 trabajadores en este último año.

En cuanto a la oportunidad de producción del primer componente, el tiempo transcurrido entre el momento de la tramitación del decreto que determina los sectores cuyos trabajadores desplazados privilegiaría el programa y el inicio de éste alcanza un promedio de 4,8 meses, tiempo considerado excesivo para aquellas personas que requieren con urgencia capacitarse y/o insertarse en un puesto de trabajo.

La participación efectiva de las OTEC en los llamados a licitación realizados alcanza un promedio de 37% en el período 1997-2000. Dado lo anterior, aún constituye un punto por dilucidar el hecho de si los OTECs que operan con el Programa tienen efectivamente capacidad técnica para alcanzar ciertos estándares de calidad mínimos en la producción de los componentes.

El Programa dispone de escasa información sistematizada en relación con la producción del componente de intermediación laboral. Al igual como sucede con el primer componente se constata una falta de indicadores adecuados que permitan evaluar el desempeño alcanzado en su producción. Si bien existen antecedentes sobre cantidad de colocados para los años 1997 a 1999, sólo hay información en relación a calidad de las colocaciones logradas en las licitaciones realizadas en 1998 y 1999, lo que no es suficiente para emitir juicios acerca del desenvolvimiento del componente, como tampoco para establecer la real capacidad y competencias técnicas que tienen los OTEC en esta área.

En relación con el componente subsidio para la compra de herramientas y equipamiento, cabe señalar que la información disponible no permite conocer la forma como se han desarrollado los procesos relacionados con la producción de éste.

En relación con el grado de satisfacción de los beneficiarios, considerando los estudios disponibles en esta materia, es posible señalar lo siguiente:

- En un estudio⁴, el 64% de los beneficiarios consideró que el haber participado en el Programa sirvió mucho, mientras que sólo el 10% consideró que no sirve de nada. En general, los resultados demuestran una percepción relativamente buena del Programa.

² Para el cálculo de la tasa de colocación se ha tomado como referencia el número de beneficiarios colocados sobre el número total de cupos adjudicados en lugar de hacerlo sobre el número de beneficiarios inscritos, por cuanto se desconoce esta última información para las Licitaciones Sexta a Octava.

³ No estuvieron disponibles los antecedentes de colocación para el año 2000.

⁴ "Evaluación ex-post del Programa Piloto de Reinserción Laboral". Departamento de Economía, Universidad de Chile, Marzo 2000.

- En el otro⁵, el 73,3% de los beneficiarios colocados se mostró conforme o altamente conforme con la remuneración percibida en su nuevo empleo; el 73,3 por ciento se habría mostrado conforme o altamente conforme con la calidad del nuevo puesto de trabajo; el 63,3% se mostró conforme o muy conforme con el tipo de contrato de trabajo; sin embargo, sólo el 42,2% de los beneficiarios percibía que el Programa había resultado útil en la solución de su problema de desempleo.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha aumentado en el período 1997-2000, pasando desde un 54% en 1997 a un 69,3% en 2000. Dentro de los factores que explican la baja ejecución presupuestaria destacan las discrepancias entre el número esperado de personas interesadas en incorporarse al Programa y las efectivamente inscritas, situación de la que han estado al tanto los OTEC por la dificultad de reclutamiento de los beneficiarios, junto con la existencia de una inadecuada definición del grupo objetivo en cada licitación.

Respecto de las fuentes de financiamiento, un aspecto destacable es que este programa se estableció de manera piloto a través de una donación FOMIN administrada por el BID. En efecto, el aporte de esta institución superó el 50% del presupuesto total del programa en 1997 y 1998, siendo la diferencia financiada por aporte fiscal directo. El aporte del FOMIN baja al 16% en 1999 y, prácticamente, desaparece en el año 2000.

Eficiencia

Los gastos administrativos en el período 1997-2000 disminuyen desde 25,2% en 1997 a 11% en este último año.

El Costo total del programa por beneficiario disminuyó en un 75% entre los años 1997 y 1999, alcanzando un promedio de \$264.200 en este último año. Para el año 2000 este costo es de \$490.000⁶.

Con respecto a la modalidad de pago, se concluye que la combinación de un pago fijo por beneficiario más un monto asociado a la colocación de éstos, tal como se ha aplicado en las licitaciones analizadas, provee incentivos adecuados para que los OTEC persigan con interés el logro del objetivo del Programa. Sin embargo, existen peligros asociados al pago por desempeño que deben considerarse y dimensionarse, sobre los cuales no se ha contado con información clara. Los peligros dicen relación con:

- Un sesgo de selección hacia beneficiarios más "empleables" por parte de los OTEC.
- La necesidad de fiscalizar que los empleos creados son reales.
- Un énfasis en los empleos transitorios por sobre otros de más largo aliento.

En relación con el plazo en el que se evalúa la colocación, lo ocurrido en las tres últimas licitaciones puede inducir a los OTEC a buscar colocaciones temporales y desincentivar la búsqueda de colocaciones de mayor permanencia.

⁵ Estudio publicado en el documento "Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva", Departamento de Intermediación Laboral, SENCE, Abril 2000.

⁶ Valor entregado por la Institución Responsable del Programa, con fecha posterior al cierre del Proceso de Evaluación. Los datos no coinciden con los identificados por el panel de evaluación, que señalan que para el año 2000, el costo total del programa por beneficiario es de \$1,8 millones.

2.5 Principales Recomendaciones (*)

2.5.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Se debe volver a su definición de población objetivo correspondiente a su propósito original, es decir, trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión. Es crucial para justificar la continuidad del Programa el que éste introduzca los cambios adecuados en el diseño que permitan lo anterior y eviten en el futuro desperfilamientos que, aunque explicables por la situación de desempleo generalizada ocurrida en los últimos años, no deberían ocurrir.

2. Se recomienda que tanto la observación y análisis del mercado laboral como el análisis de los sectores y regiones a declarar en proceso de reconversión sea realizado por una instancia externa al Gobierno, por ejemplo, por un comité de expertos o bien por una institución académica, pudiendo tener dentro de sus miembros a representantes gubernamentales. Este comité externo debiera asegurar una mayor fundamentación técnica en las definiciones de los sectores beneficiados, para lo cual deberá desarrollar una metodología específica; mantener la flexibilidad para estas definiciones; pero, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad del programa.

El Comité Interministerial actualmente existente, debería tener como función sancionar la declaración realizada por el Comité Externo y dictar el respectivo Decreto Supremo. Más fundamentalmente, sería función específica de este Comité lograr la coordinación de las distintas instituciones, además del SENCE, eventualmente involucradas en la política de reconversión (tales como CORFO, FOSIS, u otras que el Comité considere pertinentes), a fin de enfrentar de manera más integral este proceso.

3. Con respecto al pago que recibe el OTEC por la colocación de sus beneficiarios se recomienda lo siguiente:

- Mejorar la capacidad de fiscalización del SENCE a fin de verificar la colocación de los beneficiarios.
- Realizar estudios que permitan determinar cuál es el monto óptimo (el peso relativo) del incentivo asociado a la colocación.

4. Se recomienda mejorar los mecanismos de coordinación del Programa tanto a nivel interno (con los niveles regionales) como externo (con el Comité Interministerial, con el eventual Comité Externo propuesto y con las OMIL).

5. Se recomienda tomar medidas que propendan a disminuir el lapso que transcurre entre el despido del trabajador y el momento en que comienza a recibir los servicios del Programa. Se recomienda perfeccionar el proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios para, de esta forma, hacerlo más objetivo y eficaz en cuanto al logro de los resultados que se esperan de él (mejorar sistema de detección de trabajadores en proceso de reconversión; mejorar el traspaso de información de la OMIL a los OTEC; fiscalizar que los OTEC no realicen selección adversa de beneficiarios).

2.5.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales

1. En caso que el programa se rediseñe para cumplir con su propósito, el Panel recomienda reincorporar la importancia que tenían los planes individuales en las primeras licitaciones. Asimismo, se recomienda incluir mecanismos que permitan evaluar la eficacia de éstos.

2. Con respecto al pago que recibe el OTEC por la colocación de sus beneficiarios se recomienda lo siguiente:

- Ligar el pago no sólo a la inserción laboral al término del programa sino que también considerar la inserción en plazos más largos.
- Buscar mecanismos que controlen la eventual selección de beneficiarios en base a su potencial de empleabilidad (esto podría requerir que la selección de beneficiarios no la realicen los OTEC, dejando a éstos sólo la posibilidad de ofrecer componentes para atender a grupos cerrados de beneficiarios preseleccionados).

3. Se recomienda fortalecer significativamente el Programa en recursos humanos y técnicos disponibles. En primer lugar, se recomienda un fortalecimiento de la unidad responsable del Programa y, adicionalmente, se considera necesario el fortalecimiento regional. Lo anterior con el objeto de mejorar los procedimientos de monitoreo, seguimiento y levantamiento de información de ejecución del programa.

4. Se recomienda realizar estudios evaluativos de impacto que permitan comparar la situación laboral y condiciones de inserción de trabajadores que no ingresaron al Programa con las de los grupos de trabajadores que ingresaron y participaron plenamente en él. El Panel recomienda que se haga un diseño de la metodología de seguimiento y evaluación previo a la próxima aplicación del Programa, con el objeto que este requerimiento sea el ordenador del sistema de información.

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

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL

PANELISTAS:
DAVID BRAVO (COORDINADOR)
TERESITA SELAMÉ
CLAUDIO ORTIZ

JUNIO 2001

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE RECONVERSIÓN LABORAL

AÑO DE INICIO: 1994

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Reconversión Laboral proporciona a sus beneficiarios, trabajadores desplazados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión, servicios clasificables en tres tipos de componentes:

- i) Mejoramiento del capital humano a través de actividades de orientación, capacitación y desarrollo de habilidades psico-sociales.
- ii) Servicios de intermediación laboral
- iii) Subsidio para la compra de herramientas y equipamiento destinados a desarrollar trabajo independiente

Un Comité Interministerial conformado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción define los sectores declarados en proceso de reconversión cuyos trabajadores y ex-trabajadores serán los potenciales beneficiarios del Programa.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a través de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), es la entidad responsable del Programa, y a la cual le corresponde su diseño y los procesos de licitación, adjudicación, supervisión, control y evaluación de su desarrollo.

El SENCE —a través de un proceso de licitación— invita a participar contra la presentación de propuestas técnicas y económicas, a organismos capacitadores previamente autorizados e inscritos en el Registro Nacional de Organismos Capacitadores. Estos operadores, denominados Organismos Técnicos de Capacitación (OTECs) o Agencias de Reinserción Laboral, se encargan de desarrollar las diferentes fases del Programa.

El Programa se inició en 1994, con un llamado a licitación de parte de SENCE-CORFO, el cual fue, sin embargo, declarado desierto. A través de un segundo llamado, pudo iniciarse, en marzo de 1995, su primera aplicación con 220 trabajadores despedidos de las minas de carbón ubicadas en las comunas de Lota y Coronel (Octava Región). En noviembre de ese mismo año, se inició una segunda aplicación, la cual se desarrolló en la Región Metropolitana, esta vez con ex-trabajadores del rubro textil-confecciones.

En 1996, tuvo lugar la Tercera Licitación y hasta la fecha (mayo de 2001) se han realizado en total 8. La evaluación del Panel considera las últimas 6, es decir, desde Diciembre de 1996 a la fecha.

Los llamados que tuvieron lugar entre 1995 y el 2000 (Primera a Octava Licitaciones) alcanzaron a 5.274 beneficiarios de las Regiones Primera, Tercera, Quinta, Metropolitana, Octava y Novena. Aquéllos emprendidos en el período de evaluación del Panel (Tercera a Octava Licitaciones), beneficiaron a 4.940 personas de las mismas Regiones del país, aunque de diferentes sectores de actividad económica.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El Programa ha experimentado importantes modificaciones a lo largo de su trayectoria. Algunas de éstas son más sustanciales que otras, pero todas ellas han contribuido a que no se pueda hablar de una versión única sino de múltiples variantes de éste.

A partir de la sexta licitación, realizada en Abril de 1999, se ha producido un desperfilamiento del grupo objetivo del programa, es decir, grupos en proceso de reconversión. Este desperfilamiento se agudiza en el año 2000.

Una de las lecciones adquiridas por el Gobierno a partir de las leyes del carbón N°19.120 y 19.173 fue que los beneficios establecidos en leyes presentan el inconveniente de su rigidez. De acuerdo a ello, el programa de reconversión laboral se diseñó de manera que administrativamente pudiera modificarse a fin de adecuarse a las condiciones específicas que se requirieran en cada momento. La experiencia reciente muestra que el diseño presenta falencias asociadas a esta mayor flexibilidad que llevan al desperfilamiento ya reseñado. Asimismo, el diseño actual no permite "impermeabilizar" las decisiones sobre los grupos de trabajadores que serán declarados en proceso de reconversión de las presiones de grupos de interés.

Los cambios más importantes en el diseño están vinculados a los siguientes ámbitos:

- a) Objetivo del Programa. Si bien en un comienzo se valoraba la calidad de la inserción laboral, en las licitaciones Sexta a Octava (años 1999 y 2000), esta dimensión de la colocación perdió relevancia.
- b) Duración: Ha descendido desde 11 meses hasta 5 meses.
- c) Población Objetivo. A partir de la Sexta Licitación (abril de 1999), se produjo un desperfilamiento del grupo objetivo del Programa, proceso que se agudizó en el año 2000.
- d) Importancia diferencial de los componentes. Se registra una paulatina pérdida de importancia de la fase de Diseño de Planes Individuales, fase que finalmente fue reducida a una expresión menor en la versión 2000.
- e) Reclutamiento y selección de beneficiarios. La unidad responsable del Programa ha perdido, a favor de los OTECs, grados de injerencia en el proceso de selección, reclutamiento y constitución de los grupos de beneficiarios, aún cuando el SENCE se reserva la facultad de certificar la condición de beneficiario.
- f) Monto por beneficiario. El monto máximo a invertir por beneficiario se ha reducido desde \$1.100.000 (1997) a \$350.000 (en el año 2000).
- g) Apoyo al trabajo independiente. A partir de la Sexta Licitación (1999) se ha minimizado este componente al eliminarse el apoyo entregado bajo la forma de herramientas básicas para el desempeño del oficio.
- h) Dos instrumentos de apoyo a los beneficiarios que se encontraban presentes en la Cuarta Licitación (1998) - traslado a localidad distinta y subsidio a jefas de hogar para el cuidado de los hijos -, fueron eliminados a partir de la Sexta Licitación (1999).

En razón de su diseño, el Programa presenta una importante falencia, la que se relaciona con la falta de oportunidad en la prestación de sus servicios. En efecto, usualmente transcurren varios meses desde el momento en que se toma la decisión de llevarlo a cabo y el momento de su implementación efectiva. Este factor provoca desmotivación y desinterés entre los eventuales participantes lo que, a su vez, retarda aún más el inicio del mismo. Ambos factores pueden incidir, sin duda, en los niveles de eficacia.

Las determinaciones tomadas en relación con los cambios en el diseño del Programa – las cuales, por lo demás, redundaron en un deterioro de la calidad de los servicios ofrecidos por éste -, pueden comprenderse en un contexto de emergencia, marcado por el bajo dinamismo de la economía y el desempleo generalizado. Ello, no obstante, no implica que tales transformaciones puedan permanecer al mediano plazo, porque de ser así se estaría poniendo en serio riesgo la naturaleza misma del Programa. En ese caso, ya no se justificaría que mantuviese su nombre (o, mejor dicho, sus dos nombres) con los que se le conoce actualmente.

2.2. Organización y Gestión

Los antecedentes que el Panel ha recabado de las reuniones con los encargados del Programa indican que, - para la dimensión y magnitud del Programa como de los recursos involucrados anualmente -, la estructura de éste es insuficiente en recursos humanos y técnicos para el desempeño de las labores pertinentes, tanto a nivel central como también regional.

Asimismo, se concluye que los mecanismos de coordinación de la Unidad del Programa con las direcciones regionales, unidades de control y otros programas de la Institución, con el fin de establecer nexos de trabajo, unidades de costo por programa, por beneficiado, por sector, por región, etc., son también insuficientes.

Se concluye también que las relaciones de la Unidad con el Comité Interministerial, encargado de la definición de los sectores y regiones cuyos trabajadores son declarados en proceso de reconversión, son informales y no existe un registro de los antecedentes estudiados en dicho Comité (que permitan a la unidad, por ejemplo, estimar el universo de beneficiarios potenciales).

Se puede constatar una ausencia del desempeño de las funciones de seguimiento y monitoreo del programa por parte de la unidad encargada del mismo, producto de su carencia de recursos suficientes. Esto lleva a que la supervisión desempeñada presente un matiz más administrativo que cualitativo y de contenidos.

Existe baja coordinación con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL, entes responsables de inscribir a los potenciales beneficiarios así como de certificar la calidad y condición de los mismos.

2.3. Eficacia y Calidad

En toda su historia, el Programa de Reconversión Laboral ha atendido a un total de 5.274 trabajadores, en tanto que entre 1997 y el 2000 lo ha hecho con 4.940 personas. Estas personas han sido residentes de 6 Regiones del país y han provenido laboralmente de todos los rubros de actividad económica que tienen relevancia desde el punto de vista de la absorción de mano de obra.

La atención brindada a los beneficiarios en los distintos momentos de su desenvolvimiento ha sufrido importantes variaciones, pero, hasta 1999, la concepción básica subyacente al Programa – atender a trabajadores desplazados de sus empleos que, por la especificidad laboral, cultural y geográfica que presentan, son de difícil auto-inserción -, no varió.

En el año 2000 se constató una pérdida de especificidad de la población objetivo por cuanto podían ser atendidos a través de él residentes de la Región Metropolitana de los más diversos sectores de actividad económica, siempre que hubiesen estado adscritos a los programas de empleo de emergencia de los Municipios. Más que un criterio de especificidad cultural, geográfica o laboral, en esta versión del Programa se hizo primar la calidad de cesante y la falta de recursos económicos de la persona y de su grupo familiar. Aparte de esta situación, y también en lo que concierne a focalización, queda aún por dilucidar si los controles ejercidos por el Programa sobre los OTECs - sobre los cuales recae la función de hacer la selección definitiva de los beneficiarios -, son lo suficientemente rigurosos como para evitar que ingresen al Programa personas que no cumplen con determinados pre-requisitos o bien que ingresen sólo o mayoritariamente personas cuyos perfiles socio-laborales tienen las más altas probabilidades de inserción laboral, vale decir, personas que, precisamente, no requerirían tanto de los servicios ofrecidos por el Programa.

A nivel de propósito, el Programa ha registrado un desempeño parcial, particularmente en el año 1999. Es así como en ese año alcanzó una tasa de colocación de sólo 32,7 por ciento, en tanto que en el período 1997-1999 el resultado fue algo mejor (34,9 por ciento).

Ciertamente, tales resultados reflejan, en parte, las vicisitudes de la economía, pero, a la vez, despiertan dudas en torno al desempeño del Programa en lo que concierne a la producción y a la calidad de sus componentes.

La información disponible en torno a estos últimos aspectos es insuficiente. Sin embargo, a través de un estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile se ha podido conocer algo acerca del desempeño del Programa en la producción de lo que, en versiones anteriores del mismo, se conocía como Diseño de Planes Individuales. Las evidencias recogidas por los expertos dan cuenta de importantes inconsistencias, en particular en lo que concierne a la relación entre capacitación técnica entregada por las agencias de reinserción y el puesto de trabajo finalmente ejercido, entre el oficio desempeñado y las aspiraciones de los beneficiarios, los cambios en las preferencias laborales experimentados por éstos luego de pasar por los procesos involucrados en esta Fase y los resultados efectivos que se lograron con ello. Es la opinión del Panel, en todo caso, que estos resultados no invalidan la inclusión de servicios como los contemplados por el Programa en esta Etapa (que incluía Diagnóstico Laboral, Consejería y Orientación Laboral y Diseño de los Planes Individuales propiamente tal).

En cuanto a la producción del segundo componente, de intermediación laboral, se ha podido constatar que sus resultados -reflejados en los niveles de reinserción laboral-, son deficitarios. Ello se evidencia, particularmente, en el último año del que se dispone de información, 1999. El bajo nivel de logro en lo que toca a este componente queda reflejado, también, en la mala calidad de los empleos conseguidos por las agencias, lo que se ha traducido en bajos niveles de salarios, escasa durabilidad en el tiempo, preponderancia de las contrataciones a plazo fijo o por obra, etc.

De acuerdo con estos resultados, puede afirmarse que aún constituye un punto por dilucidar el hecho de si los OTECs que operan con el Programa, tienen efectivamente capacidad técnica y si reciben los incentivos suficientes para alcanzar ciertos estándares de calidad mínimos en la producción de los componentes del Programa.

Sin duda, un dato importante de considerar, al momento de proceder a la evaluación del logro del propósito, es el grado de utilización efectiva que de él hacen los potenciales beneficiarios, así como las tasas de deserción que afectan al Programa en sus diferentes etapas. No ha resultado posible emitir un juicio a este respecto por falta de antecedentes.

2.4. Eficiencia y Economía

El análisis de esta sección muestra que las deficiencias de información del Programa no permiten el análisis de la eficiencia a nivel de los componentes.

El costo por beneficiario del Programa bajo análisis es superior al de otros programas sociales del SENCE, lo cual se justifica por la naturaleza del grupo objetivo -que requeriría una mayor inversión-, aún cuando este argumento pierde fuerza con el desperfilamiento del programa a partir de 1999. En comparación con la situación de 1997, el costo por beneficiario ha descendido, aún cuando la trayectoria anual da cuenta de fuertes rezagos en las cifras. Otro problema de este análisis radica en que no existen datos sobre beneficiarios efectivos, por lo que se ha utilizado como aproximación los cupos adjudicados, procedimiento que puede exacerbar las fluctuaciones en el cociente anterior.

Se aprecian dificultades en algunas actividades que se traducen en una menor costo-efectividad del Programa. En primer lugar, en la definición de los grupos y sectores en reconversión. En segundo lugar en el lapso excesivo que media entre la inscripción de los interesados en la OMIL y el inicio efectivo de la aplicación del programa. Y, finalmente, en la escasa calidad y cantidad de la fiscalización y monitoreo del programa.

A partir de 1999 se puede hablar de una duplicidad de funciones de este programa con las becas de capacitación que SENCE entrega a desempleados, producto del desperfilamiento del Programa registrado ese año y el 2000.

Se constata también la ausencia de desarrollo de complementariedades entre este programa y otros desarrollados por el Estado a través de organismos distintos del SENCE, por ejemplo, FOSIS o CORFO.

El presupuesto asignado ha sido realizado en no más de un 70% en el período bajo análisis, mientras que los costos administrativos ascenderían en el año 2000 a alrededor del 11%.

El Programa representa un 6% del presupuesto del SENCE en el período bajo análisis.

Con respecto a la modalidad de pago, el Panel concluye que la combinación de un pago fijo por beneficiario más un monto asociado a la colocación de éstos, tal como se ha aplicado en las licitaciones analizadas, provee incentivos adecuados para que los OTEC persigan con interés el logro del objetivo del Programa. Sin embargo, existen peligros asociados al pago por desempeño que deben considerarse y dimensionarse. El panel no ha tenido evidencia de que estos peligros estén operando pero también la información de la que ha dispuesto es precaria para poder obtener una respuesta en este punto. Los peligros fundamentales dicen relación con: i) un sesgo de selección hacia beneficiarios menos "empleables" por parte de los OTEC; ii) la necesidad de fiscalizar que los empleos creados son reales; iii) un énfasis en los empleos transitorios por sobre otros de más largo aliento.

2.5. Análisis sobre el logro del fin.

Con la información parcial de evaluación se concluye que el programa ha tenido un impacto positivo y ha contribuido al logro del fin. Asimismo, no se han detectado, hasta ahora, efectos no planeados del Programa.

2.6. Justificación de la continuidad.

El Panel estima que el problema que da lugar al Programa sigue existiendo por cuanto es un hecho estadístico que los empleos se destruyen con mayor facilidad y la globalización de la economía chilena lleva a que si bien muchos sectores son altamente dinámicos, otros deben contraerse, generando un problema social en aquellos casos donde el capital humano adquirido ha sido muy específico y no fácilmente convertible. Este fenómeno se agudiza cuando se producen situaciones donde hay una aglomeración de estos casos en regiones geográficas específicas o en mercados laborales pequeños o poco comunicados.

2.7. Sostenibilidad del programa.

Las condiciones necesarias de capacidades institucionales para la ejecución y seguimiento del programa están dadas, con restricciones de asignación de prioridades dentro del SENCE. Asimismo, las condiciones de recursos humanos de la Unidad a cargo del programa están dadas y los recursos para el programa existen, por lo cual la sostenibilidad del programa está asegurada. Sin embargo, requiere hacer una evaluación interna de asignación de prioridades, de carga de trabajo a los equipos existentes como de diseño del programa hacia sus características originales, todo lo cual si ocurre, garantiza un programa reenfocado a sus objetivos y sector objetivo, con sus normales y adecuados apoyos profesionales, de coordinación y seguimiento, lo cual debe redundar en resultados objetivos mejores y crecientes, debida cuenta de los comentarios de definición de población objetivo y de diseño del programa.

2.8. Aspectos innovadores.

Los aspectos innovadores del Programa se encuentran bajo cuestionamiento dado principalmente por las modificaciones y cambios que ha sufrido el programa en su ejecución en el período de existencia, desde 1994 a la fecha, máxime que en el 2000 se abre a todo tipo de desempleados y de sectores, perdiendo la esencia que ha caracterizado al diseño del programa.

El Panel se ha hecho el convencimiento que el programa en su diseño teórico es bueno, innovador y adecuado a necesidades específicas de reinserción, como fueron definidas al inicio del programa, sin embargo, las modificaciones sufridas en cada una de las licitaciones y la escasa memoria histórica del programa, impiden realizar una evaluación concluyente respecto al mismo.

Sin embargo, existen una serie de aspectos de gestión que quedan claros para su ejecución futura, como son los niveles de coordinación interna, la asignación de responsabilidades y carga de trabajo a la Unidad responsable, los relacionamientos con las instancias externas como son el Comité Interministerial y las OMIL's, y principalmente, los aspectos de diseño de las licitaciones para incorporar los compromisos de información objetiva de seguimiento para evaluación y calificación de las OTEC's en un Registro especializado de AR's como fue al inicio del programa.

2.9. Principales recomendaciones.

(1) El Panel estima que el Programa debe volver a su definición de población objetivo correspondiente a su propósito original, es decir, trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión. El Panel considera crucial para justificar la continuidad del Programa el que éste introduzca los cambios adecuados en el diseño que permitan lo anterior y eviten en el futuro desperfilamientos que, aunque explicables por la situación de desempleo generada en los últimos años, no deberían ocurrir.

(2) Se recomienda que tanto la observación y análisis del mercado laboral así como el análisis de los sectores y regiones a declarar en proceso de reconversión sea realizado por una instancia externa al Gobierno, por ejemplo, por un comité de expertos o bien por una institución académica. Este comité podría tener dentro de sus miembros a representantes gubernamentales. Este comité externo debiera asegurar una mayor fundamentación técnica en las definiciones de los sectores beneficiados, para lo cual deberá desarrollar una metodología específica; mantener la flexibilidad para estas definiciones; pero, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad del programa.

(3) Se recomienda que el Comité Interministerial, por otra parte, tenga como función sancionar la declaración realizada por el Comité Externo y dictar el respectivo Decreto Supremo. Más fundamentalmente, sería función específica de este Comité lograr la coordinación de las distintas instituciones, además del SENCE, eventualmente involucradas en la política de reconversión (tales como CORFO, FOSIS, u otras que el Comité considere pertinentes), a fin de enfrentar de manera más integral este proceso.

(4) En caso que el programa se rediseñe para cumplir con su propósito, el Panel recomienda reincorporar la importancia que tenían los planes individuales en las primeras licitaciones. Asimismo, se recomienda incluir mecanismos que permitan evaluar la eficacia de éstos.

(5) Con respecto al pago que recibe el OTEC por la colocación de sus beneficiarios se recomienda lo siguiente: i) Ligar el pago no sólo a la inserción laboral al término del programa sino que también considerar la inserción en plazos más largos; ii) Mejorar la capacidad de fiscalización del SENCE a fin de verificar la colocación de los beneficiarios; iii) Buscar mecanismos que controlen la eventual selección de beneficiarios en base a su potencial de empleabilidad (esto podría requerir que la selección de beneficiarios no la realicen los OTEC, dejando a éstos sólo la posibilidad de ofrecer componentes para atender a grupos cerrados de beneficiarios preseleccionados); iv) Se recomienda realizar estudios que permitan determinar cuál es el monto óptimo (el peso relativo) del incentivo asociado a la colocación.

(6) Se recomienda mejorar los mecanismos de coordinación del Programa tanto a nivel interno (con los niveles regionales) como externo (con el Comité Interministerial, con el eventual Comité Externo propuesto y con las OMIL).

(7) El Panel considera que debe mejorarse los procedimientos de monitoreo, seguimiento y levantamiento de información de ejecución de los programas.

(8) Se recomienda fortalecer significativamente el Programa en recursos humanos y técnicos disponibles. En primer lugar, se recomienda un fortalecimiento de la unidad responsable del Programa y, adicionalmente, se considera necesario el fortalecimiento regional.

(9) Se recomienda realizar estudios evaluativos de impacto que permitan comparar la situación laboral y condiciones de inserción de trabajadores que no ingresaron al Programa con las de los grupos de trabajadores que ingresaron y participaron plenamente en él. El Panel recomienda que se haga un diseño de la metodología de seguimiento y evaluación previo a la próxima aplicación del Programa, con el objeto que este requerimiento sea el ordenador del sistema de información.

(10) Se recomienda tomar medidas que propendan a disminuir el lapso que transcurre entre el despido del trabajador y el momento en que comienza a recibir los servicios del Programa. Se recomienda perfeccionar el proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios para, de esta forma, hacerlo más objetivo y eficaz en cuanto al logro de los resultados que se esperan de él. (mejorar sistema de detección de trabajadores en proceso de reconversión; mejoras en el traspaso de información de la OMIL a los OTEC; fiscalizar que los OTEC no realicen selección adversa de beneficiarios).

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción del programa

El Programa de Reconversión Laboral proporciona a sus beneficiarios, trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión, servicios que se pueden clasificar en tres tipos de componentes:

1. Mejoramiento del capital humano a través de actividades de orientación, capacitación y desarrollo de habilidades psico-sociales,. Esta componente involucra la prestación de servicios de: a) Orientación Vocacional; b) Desarrollo de Habilidades Psico-sociales para la Búsqueda de Empleo; c) Capacitación en Oficio; d) Formación para el Trabajo; y e) Capacitación en Gestión.
2. Servicios de intermediación laboral.
3. Subsidio para compra de herramientas y equipamiento destinados a desarrollar trabajo independiente.

Un Comité Interministerial conformado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción define los sectores declarados en proceso de reconversión cuyos trabajadores y ex-trabajadores serán los potenciales beneficiarios del Programa.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a través de la Unidad de Intermediación Laboral, es la entidad responsable del Programa, y a la cual le corresponde su diseño y los procesos de licitación, adjudicación, supervisión, control y evaluación de su desarrollo.

El SENCE –a través de un proceso de licitación– invita a participar contra la presentación de propuestas técnicas y económicas, a organismos capacitadores previamente autorizados e inscritos en el Registro Nacional de Organismos Capacitadores. Estos operadores, denominados Organismos Técnicos de Capacitación (OTECs) o Agencias de Reinserción Laboral¹, se encargan de desarrollar las diferentes fases del Programa.

El Programa se inició en 1994, con un llamado a licitación de parte de SENCE-CORFO, el cual fue, sin embargo, declarado desierto. A través de un segundo llamado, pudo iniciarse, en marzo de 1995, su primera aplicación con 220 trabajadores despedidos de las minas de carbón ubicadas en las comunas de Lota y Coronel (Octava Región). En noviembre de ese mismo año, se inició una segunda aplicación, la cual se desarrolló en la Región Metropolitana, esta vez con ex-trabajadores del rubro textil-confecciones.

En 1996, tuvo lugar la Tercera Licitación y hasta la fecha (mayo de 2001) se han realizado en total 8. La evaluación del Panel considera las últimas 6, es decir, desde Diciembre de 1996 a la fecha.

¹ Los OTECS y las Agencias de Reinserción Laboral(AR) son una misma institución. Según el diseño original del Programa, las ARs debían otorgar una atención integral al usuario en el plano de la búsqueda de un nuevo empleo y se denominó de esta manera a las OTEC que fueran adquiriendo especialización en este campo, pero como se comenta más adelante, no se constituyó una oferta de servicios de intermediación ni en cantidad ni en el nivel de calidad en que lo habían concebido sus diseñadores. De allí que el Programa ha tenido y tiene que operar, básicamente, con OTECs cuya función principal es la entrega de servicios de capacitación en oficio en el marco de los diversos programas SENCE.

Los llamados que tuvieron lugar entre 1995 y el 2000 (Primera a Octava Licitaciones) alcanzaron a 5.274 beneficiarios de las Regiones Primera, Tercera, Quinta, Metropolitana, Octava y Novena. Aquéllos emprendidos en el período de evaluación del Panel (Tercera a Octava Licitaciones), beneficiaron a 4.940 personas de las mismas Regiones del país, aunque de diferentes sectores de actividad económica.

2. Justificación del programa

A raíz del colapso de la minería del carbón, fueron despedidos numerosos trabajadores que se desempeñaban en las explotaciones carboníferas de las provincias de Arauco y Concepción en la Octava Región. A fin de evitar las graves consecuencias sociales y económicas que el cierre de estas empresas acarrearía sobre la población de varias ciudades de esa Región, fueron promulgadas las leyes N° 19.120 y 19.173 en el marco de las cuales se generaron una serie de iniciativas que pusieron en marcha un proceso de reconversión de la zona. Entre las medidas contempladas figuraba la implementación de "mecanismos de reconversión y reubicación laboral para los trabajadores desplazados del carbón"². En marzo de 1995, el Gobierno de Chile, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), suscribió un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), representante del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el cual se propuso "la aplicación de un programa piloto de Reinserción Laboral en Chile. La finalidad de esta prueba es desarrollar, en el marco de una economía altamente cambiante, una metodología estándar que hiciera posible enfrentar crisis de recursos humanos que resulten expulsados de sectores que enfrenten agudos procesos de ajuste"³.

De acuerdo con su propósito de "facilitar la reinserción laboral de trabajadores(as) desplazados o en riesgo de serlo, que pertenezcan a sectores o actividades económicas donde se enfrenten procesos agudos de declinación", en sus primeras aplicaciones, el Programa estuvo orientado a favorecer, además de los trabajadores despedidos del carbón (Octava Región), a aquéllos que habían sido expulsados del sector textil-confecciones (Región Metropolitana).

Razones de búsqueda de eficiencia en la utilización de los recursos humanos -la necesidad de readecuar las calificaciones laborales a los nuevos entornos de producción emergentes-, pero también motivos de índole ética y social se encuentran a la base del Programa de Reconversión Laboral.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

El objetivo del Programa a nivel de Fin ha sido definido como "contribuir a disminuir la tasa de desempleo del país".

El objetivo del Programa a nivel de Propósito es: "beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) colocados en el mercado del trabajo".

²SENCE-Banco Interamericano de Desarrollo (BID): "El Programa de Reinserción Laboral y su Aplicación a la Minería del Carbón. Análisis de una Experiencia", por Carolina Vivanco, Rodrigo Acevedo y Mario Radrigán, Santiago de Chile, diciembre 1996; p. 18.

³SENCE-Banco Interamericano de Desarrollo (BID): "El Programa"; p. 5.

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

El Programa de Reconversión y de Reinserción Laboral forma parte de la política social y laboral del Gobierno. Más específicamente, el Programa procura reincorporar al mercado de trabajo a los integrantes de la fuerza laboral que han sido desplazados – ya sea por razones de obsolescencia de calificaciones o por el cierre de empresas que no han tenido capacidad para continuar en el mercado, o por otras razones -, de sus puestos de trabajo y a los cuales, por razones de edad, nivel de escolaridad y/o sexo les resulta difícil reinsertarse por sus propios medios. En esta política se encuentran involucrados los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Por tratarse de una iniciativa que se propone la recalificación de la fuerza de trabajo, la ejecución y administración del Programa recaen sobre el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo-SENCE, organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

La Ley N° 19.518, o Ley que fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, estipula la creación del Fondo Nacional de Capacitación. Su objetivo sería “producir un incremento en la calidad y cobertura de los programas de capacitación con el fin de contribuir al incremento de la productividad y competitividad de las empresas y la economía en general”⁴. De acuerdo con esta Ley, el SENCE debe velar por que los programas que este Fondo financie, “se orienten, preferentemente, a beneficiarios de escasos recursos” (art. 45).

En su artículo 46 se enumeran una serie de segmentos de población potencialmente beneficiarios de programas que ostentarían cierta especificidad. Así, son mencionados expresamente programas que favorecerían a los jóvenes (planes de aprendizaje), a personas cesantes y/o a personas que buscan trabajo por primera vez y/o a trabajadores dependientes e independientes de baja calificación, así como a trabajadores y administradores de empresas cuyas ventas no excedan de un cierto monto anual.

Entre estos programas son mencionados aquéllos que estarían dirigidos a los trabajadores desplazados de sectores productivos que no ofrecen alternativas laborales a sus trabajadores “por enfrentar procesos permanentes de declinación económica, ajuste tecnológico o cambios estructurales” (art. 46, letra b, inciso primero). Los programas en cuestión deben favorecer a “los trabajadores desplazados de dichos sectores, que por efecto de la inadecuación u obsolescencia de sus competencias para el trabajo no puedan reinsertarse laboralmente por sus propios medios. En ellos se podrán incluir acciones y beneficios tendientes a facilitar a dichas personas el acceso a otras actividades productivas” (art. 46, letra b, inciso segundo).

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) del programa.

Producción del Primer Componente

El primer componente, consiste en la entrega de diferentes servicios vinculados al mejoramiento de las competencias para el trabajo. Cabe señalar que, tanto en términos de tiempo asignado como de contenidos y aprendizajes esperados, este componente ha tenido diferente expresión en el transcurso del Programa. Es así como, por ejemplo, mientras en 1997 (Tercera Licitación), se involucraba un diagnóstico individual del beneficiario - vale decir, un reporte de sus expectativas y de su historia y competencias laborales -, acciones de consejería y orientación laboral, incluyendo el análisis de sus habilidades sociales, personales y laborales, enseñanza de técnicas para la búsqueda de empleo, el conocimiento de nuevos puestos de trabajo, el diseño de cursos de

⁴ Ley SENCE 19.518, publicada en el Diario Oficial el 14 de octubre de 1997; art. 44.

recalificación y un seguimiento a través de una Hoja de Vida, en la versión aplicada en el año 2000 ello quedó reducido a una muy mínima expresión (ver Matriz de Evolución del Programa de Reconversión Laboral, en punto I.12.1).

Dado que no existe un procesamiento de los antecedentes vinculados a los distintos momentos de este componente, no resulta factible conocer el número de beneficiarios que ha recibido *efectivamente* servicios de Capacitación en Oficio y/o que ha recibido Formación para el Trabajo y/o Capacitación en Gestión, etc. Por ello, a falta de cifras más específicas que consideren la participación o falta de participación de los beneficiarios en las diferentes sub-etapas, se ha debido trabajar con el número de *cupos adjudicados*.

Sobre la base del mencionado indicador se ha construido el Cuadro N° I.5.1, a partir de la cual es posible constatar – de manera más bien indirecta -, la envergadura alcanzada por la producción de este componente en el período 1997-2000.

Cuadro N° I. 5.1
Programa de Reconversión Laboral, Producción del Primer Componente:
N° de Cupos Adjudicados, 1997-2000

Componente 1 "Beneficiarios (trabajadores desempleados de Regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión), han mejorado su capital humano en el ámbito laboral a través de: a) Orientación Vocacional; b) Desarrollo de Habilidades Psico-sociales para la Búsqueda de Empleo; c) Capacitación en Oficio; d) Formación para el Trabajo; y e) Capacitación en Gestión"	1997	1998	1999 (*)	2000	Total
Cupos Adjudicados	400	600	3.340	600	4.940

(*) Licitaciones Quinta, Sexta y Séptima.

FUENTES: Programa de Reconversión Laboral: "Ficha de Antecedentes del Programa", Santiago de Chile, 2001; pp 11-12. Además, fueron consultadas las siguientes fuentes para años específicos: a) Año 1997 (Tercera Licitación), SENCE: Programa de Reinserción Laboral: Providencia N° 023 del 28 de enero de 1997 del Coordinador de la Unidad de Reinserción Laboral (UCP) al señor Ignacio Larraechea, Director Nacional del SENCE (Materia: Informe de Evaluación); Resolución Exenta N° 01128, del 11 de febrero 1997; Año 1998 (Cuarta Licitación): Bases regulares "Programa Reinserción Laboral para Trabajadores del Sector Textil y Confecciones de la Quinta Región", sin fecha; Año 1999-Quinta Licitación, SENCE: Resolución Exenta N° 4426 del 28 de abril de 1999; Año 1999-Sexta Licitación, SENCE: Resoluciones Exentas N° 6123 del 28 de junio 1999 y N° 7629 del 11 de agosto de 1999; Año 1999-Séptima Licitación, SENCE: Resoluciones Exentas N° 9193 del 01 de octubre de 1999 y N° 10877 del 19 de noviembre 1999; Año 2000-Octava Licitación, SENCE: Resoluciones Exentas N° 05544 del 20 de junio del 2000, y N° 06315 del 12 de julio del 2000.

A partir del Cuadro N°I.5.1, se observa que entre 1997 y el 2000, 4.940 personas fueron beneficiadas por el Programa de Reconversión Laboral, en lo que respecta a la recepción de aportes de capacitación tendientes a incrementar su capital humano. Esta cifra es preciso manejarla con cautela desde el momento en que no todos los cupos licitados fueron efectivamente ocupados, y puesto que, por otro lado, no están contabilizadas las deserciones que eventualmente se produjeron durante el desarrollo del Programa.

Producción del Segundo Componente

El segundo componente se relaciona con la prestación, por parte de las agencias de reinserción laboral, de servicios de intermediación tendientes a incrementar las posibilidades de que el beneficiario se desempeñe en un nuevo puesto de trabajo dependiente o bien en una actividad por cuenta propia.

La cuantificación de este componente ha sido preciso efectuarla sobre la base de los beneficiarios colocados ya que el Programa no dispone de indicadores alternativos que permitan establecer el número de participantes que resultaron efectivamente beneficiados con él.

Cuadro N° 1.5.2
Programa de Reversión Laboral, Producción del Segundo Componente:
N° de Beneficiarios Colocados, 1997-2000

Componente 2	1997	1998	1999	2000	Total
"Beneficiarios (trabajadores desempleados de Regiones y sectores económicos declarados en proceso de re-conversión), han recibido servicios de Intermediación Laboral por los OTECs"					
Beneficiarios Colocados	142	280	1.093 (*)	s.d.(**)	1.515

(*) Cifras provisorias, por cuanto algunos casos se encuentran aún en proceso de pago.

(**) Licitación aún en proceso de cierre.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Programa de Reversión Laboral, Ficha de Antecedentes del Programa.

Según se desprende del Cuadro N°1.5.2, sin incluir el año 2000, por encontrarse aún el Programa en vías de revisión de los resultados de los OTECs, en el período 1997-1999 resultaron colocados un total de 1.515 participantes.

Cabe recordar, no obstante, que no es posible atribuir un resultado de colocación exclusivamente a los servicios de intermediación.

Producción del Tercer Componente

Entre la Tercera (1997) y la Quinta Licitación (1999), el Programa contempló la posibilidad que, en los casos en que se justificara, cada beneficiario recibiese un subsidio para la compra de herramientas básicas para el desempeño de un oficio: "En la medida que el desenlace ocupacional previsto para el trabajador sea el trabajo independiente, adecuadamente concordado en su plan individual de reinserción laboral, y previa calificación del SENCE, se podrá autorizar la compra de herramientas y/o equipamiento básico del oficio"⁵.

El Programa no dispone de antecedentes sistematizados ni de indicadores en relación con la producción de este componente, lo que impide su cuantificación.

⁵ Ver Programa de Reversión Laboral: "Bases regulares Programa Reinserción Laboral para trabajadores del Sector Textil y Confecciones de la Quinta Región", Stgo.Chile, sin fecha: letra c del punto 30, pág.7. A este respecto, los textos contenidos en las Bases de las licitaciones Tercera y Quinta son idénticos.

6. Procesos de producción de los componentes y financiamiento

Un Comité Interministerial que reúne a representantes de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y de Economía, Fomento y Reconstrucción determina los sectores o actividades económicas que son declarados en proceso de reconversión. En el proceso de toma de decisiones, este Comité considera, además de las variables de producción, inversión y empleo, "las solicitudes regionales y sindicales para la implementación de estos programas"⁶.

La decisión del Comité Interministerial se oficializa a través de la dictación de un decreto supremo que lleva la firma del Presidente de la República y de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y de Economía, Fomento y Reconstrucción. Una vez finalizada la tramitación de este decreto, el SENCE, a través del Departamento de Intermediación Laboral, elabora y publica las Bases del Licitación que se orientan a beneficiar a los trabajadores despedidos de los sectores señalados en esa norma legal.

El SENCE adjudica la ejecución del Programa a organismos capacitadores-OTECs, los cuales deben presentar una propuesta técnica y una propuesta económica. Estos organismos especializados de carácter privado, son los encargados de producir los tres componentes del Programa. Deben contar previamente con la autorización del SENCE, estar incorporados en el Registro Nacional de Organismos Capacitadores y cumplir con las exigencias establecidas en las Bases Administrativas del Programa. En determinados momentos (casos de las licitaciones Sexta y Séptima), el SENCE permitió que los OTECs presentasen propuestas para uno o más grupos. En otros, los OTECs *debían* presentar propuestas para 2 ó más grupos de beneficiarios (caso de las licitaciones Quinta y Octava).

El Programa se financia con recursos públicos transferidos desde el SENCE hacia los OTECs. No se contemplan mecanismos de recuperación de costos. A partir de la Cuarta Licitación (1998), el SENCE estableció valores máximos que los OTECs podían solicitar por beneficiario. Estos valores sirvieron a los OTECs como precios referenciales para la confección de sus propuestas. El Cuadro N°1.6.1 detalla, para el período 1998-2000, el monto máximo que cada OTEC podía pedir por beneficiario.

Cuadro N° 1.6.1
Programa de Reconversión Laboral:
Monto Máximo a Invertir por Beneficiario,
Licitaciones Cuarta a Octava

	Cuarta Licitación	Quinta Licitación	Sexta Licitación	Séptima Licitación	Octava Licitación
Monto Máximo por Beneficiario	\$ 1.100.000	\$ 704.000	\$ 490.000	\$ 490.000	\$ 350.000

FUENTE: Información extraída de los respectivos Decretos del Director del SENCE que determinan los sectores productivos cuyos trabajadores desplazados resultarán beneficiados y de las Resoluciones Exentas que adjudican las propuestas a los OTECs seleccionados.

⁶ SENCE-BID: Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva, Santiago de Chile, abril 2000; p. 8.

En lo que respecta al financiamiento del tercer componente, SENCE no estipulaba un monto ni entregaba una cifra referencial. En su presentación de costos, las agencias de reinserción debían incluir un ítem como Fondo de Provisión para Compra de Herramientas y Equipos. En caso que éste no fuese utilizado, SENCE no lo pagaba a la agencia.

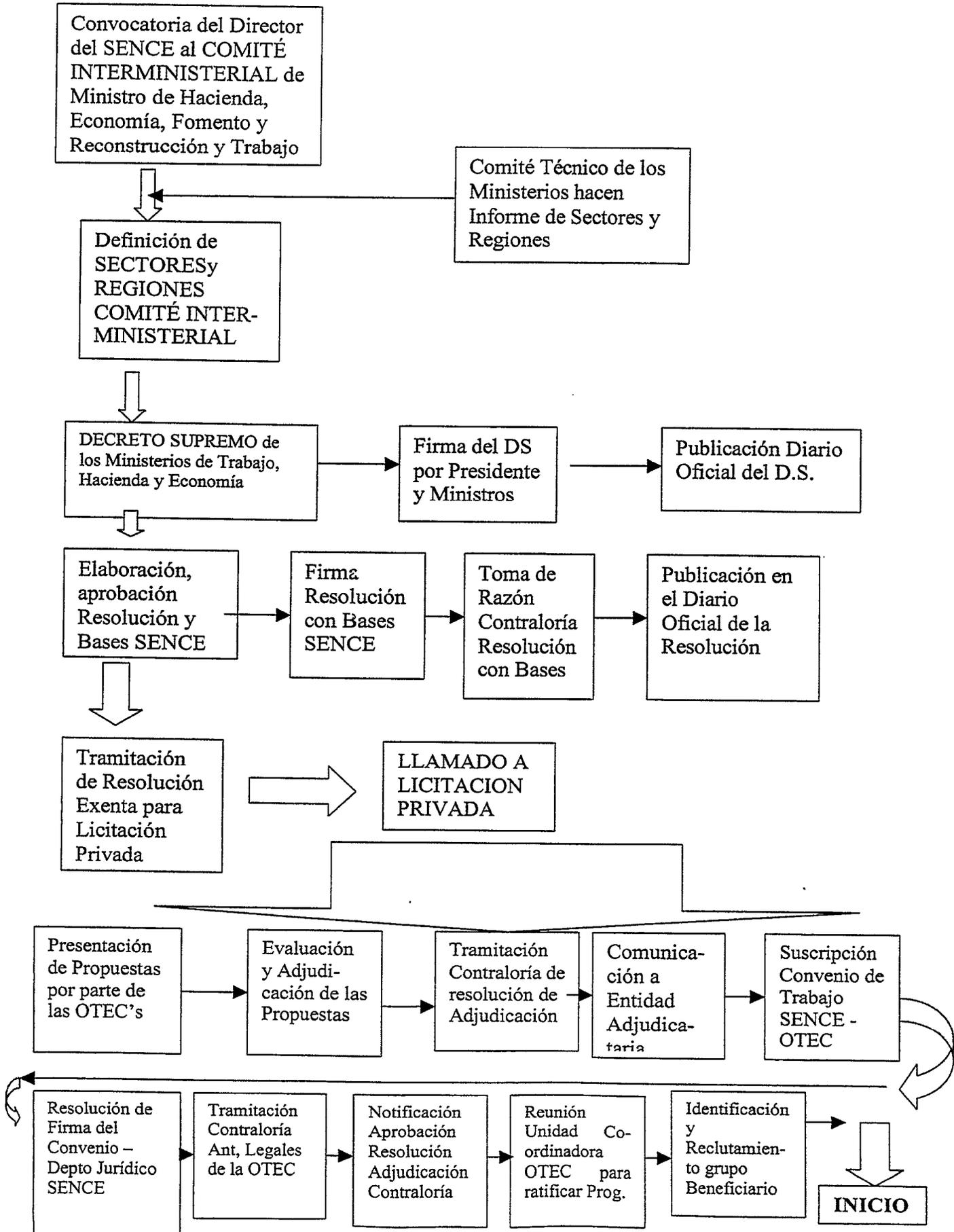
Las actividades involucradas en el proceso de producción de los componentes se presentan en el denominado flujograma del Programa A. En él se esquematizan los pasos del proceso administrativo y de decisiones del Programa, que comprenden desde la convocatoria del Comité Interministerial hasta el inicio efectivo del Programa dado por la estructuración de grupos de beneficiarios. Ahí se puede observar la multiplicidad de actividades, todas las cuales toman diferentes lapsos de tiempo, por lo cual distancian el momento de la determinación del sector y región en reconversión hasta la aplicación del instrumento a los beneficiarios.

Junto a lo anterior, se presenta el flujograma del Programa B, correspondiente a la secuencia técnica del Programa, principalmente para las cuatro primeras licitaciones. A partir de la definición del (de los) sector(es) y región(es), pasando por los procesos técnicos de licitación y bases para llegar a la adjudicación, diseño y aplicación de planes individuales a los beneficiarios hasta su egreso, énfasis principal del Programa en sus versiones iniciales.

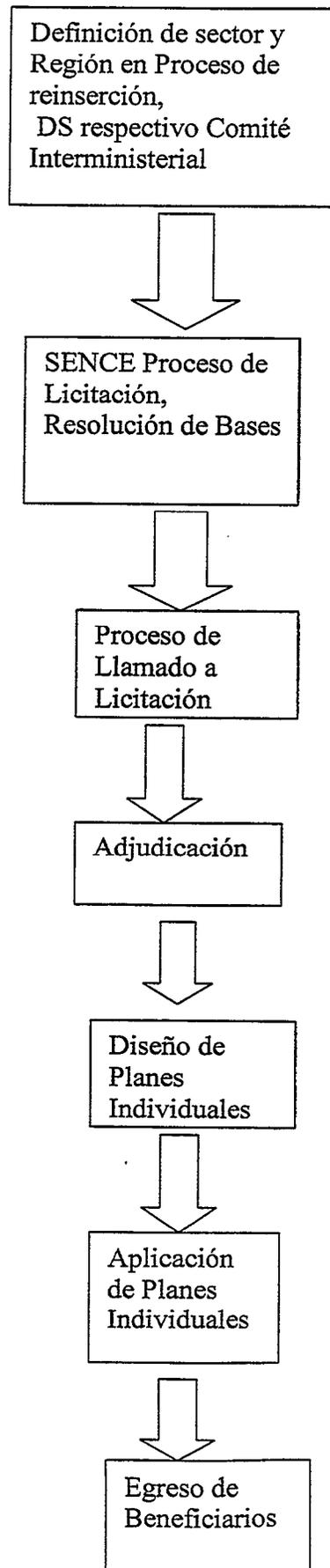
El flujograma del Programa C corresponde al mismo flujo técnico del programa anterior, considerando el mayor énfasis dado en las licitaciones posteriores, a la Colocación Laboral, aspecto principal de éxito o de cumplimiento de los objetivos del Programa.

No se les ha colocado tiempo a estas etapas puesto que este Panel no cuenta con esta información debidamente validada para ello.

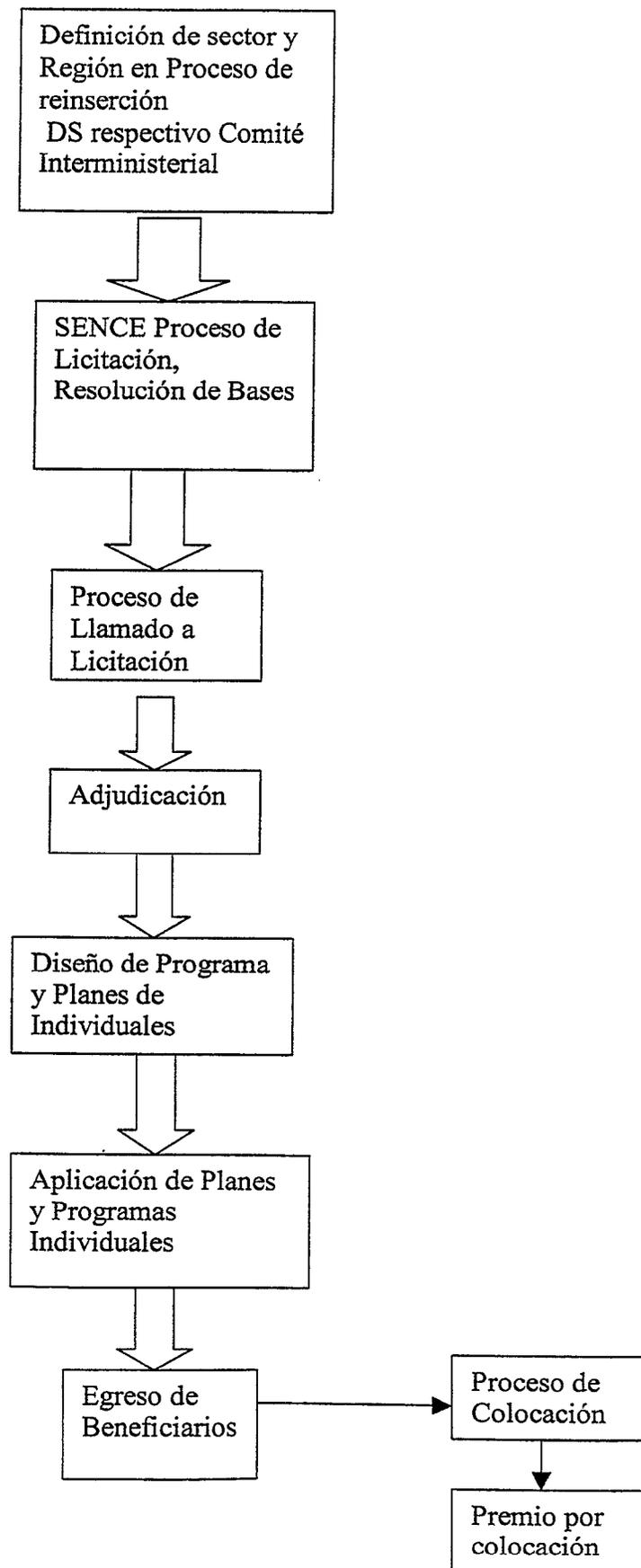
FLUJOGRAMA DEL PROGRAMA A



FLUJOGRAMA DEL PROGRAMA B



FLUJOGRAMA DEL PROGRAMA C



7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo.

La característica más importante presentada por los beneficiarios es su condición de trabajadores desplazados (y, por ende, cesantes) de algún sector económico en declinación. Una segunda característica era su lugar de residencia, el cual debía corresponder a las Regiones y/o comunas que resultaban seleccionadas en las sucesivas versiones de éste. La “especificidad laboral y cultural” constituyó otro de los “atributos” que, hasta la Tercera licitación debían demostrar también los potenciales beneficiarios. Sin embargo, esta característica no siguió revistiendo importancia en las ulteriores aplicaciones del Programa (ver Matriz de Evolución del Programa en Cuadro N°1. 12.1).

Sobre la base de la posesión de tales características, el Programa intentaba hasta la Octava Licitación (año 2000) focalizar sus acciones en trabajadores que perteneciesen a los grupos de más bajos ingresos dentro del sector productivo correspondiente. De allí que exigiese que los beneficiarios debían provenir de puestos de trabajo vinculados a la línea de producción, no debían tener enseñanza media completa, no debían haber percibido como última remuneración en el sector una suma superior a cierta cantidad (la cual no debía superar los \$250.000 líquidos mensuales en el caso de la licitación de 1998 o Cuarta Licitación, y los \$200.000 líquidos mensuales en las licitaciones de 1999, vale decir, en las Licitaciones Quinta, Sexta y Séptima), su edad (a lo menos entre las licitaciones Quinta y Séptima), debía fluctuar entre los 30 y los 55 años.

El número de potenciales beneficiarios no resulta posible de establecer por cuanto, si bien a partir de los resultados arrojados cada año por la Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadística podría determinarse la fuerza de trabajo a nivel de rama o subrama de actividad económica y de Región, ello no resulta factible de lograr al nivel comunal. Aún si ello fuese posible, sería arriesgado extraer conclusiones a partir de este procedimiento, porque el despido de trabajadores se configura a nivel de empresas específicas y no al nivel de una comuna.

Si a lo anterior se agregan los requisitos adicionales que exige poseer el Programa para constituirse en beneficiario y que dicen relación con el nivel de escolaridad, la edad y la última remuneración alcanzada en el sector – sin considerar que en algunas licitaciones se exigía, además, ostentar determinada antigüedad en el sector y haberse desempeñado en faenas de producción –, es posible constatar las dificultades involucradas en el cálculo de la población potencialmente beneficiaria.

El proceso de cuantificación de la población objetivo es particularmente engorroso cuando se trata de beneficiarios objetivo que provienen de la rama industrial manufacturera, puesto que no se puede establecer la información estadística (ocupados-desocupados) a nivel de subramas ni menos cruzar esta variable con variables adicionales como Región, comuna, edad, nivel de escolaridad, etc.

La cuantificación tampoco es posible debido a la no existencia de registros de los análisis estadísticos realizados al interior de la comisión interministerial que hubieran justificado la selección de los trabajadores declarados en proceso de reconversión.

8. Programas complementarios

El SENCE administra una diversidad de programas que apuntan a elevar las competencias laborales de la fuerza de trabajo, aspecto que los hace complementarios a este Programa. Asimismo, algunos programas de SENCE enfatizan la colocación por la vía del subsidio (contrato de aprendizaje, PRO-Empleo, etc.) lo cual representa una similitud con el énfasis del Programa que se analiza. Sin embargo, ninguno de ellos, a excepción del Programa de Reinserción Laboral, contempla como componente central la intermediación laboral. Además, al menos hasta la Séptima Licitación, la población objetivo del programa analizado era diferente a las poblaciones meta del resto de los programas SENCE.

En el caso del Programa Pro-Empleo -línea de Bonificación para el Aprendizaje-, éste tiende a beneficiar a trabajadores cesantes, que cumplen con la doble condición de ser jefes de hogar y de pertenecer a un grupo familiar que no tenga otros ingresos. El Programa, que es dirigido por la Subsecretaría del Trabajo, otorga a las empresas postulantes una bonificación de hasta un 40% de un ingreso mínimo mensual de la remuneración que se cancela al trabajador aprendiz. Ello, por un período máximo de 4 meses. Además, este Programa financia los costos de capacitación complementaria por un monto de hasta \$50.000 por trabajador aprendiz, monto que se reembolsa por única vez a la empresa beneficiaria.

9. Período de ejecución del programa

Como ha sido señalado en el punto I.1, las actividades del Programa se iniciaron en marzo de 1995, con 220 trabajadores que habían sido despedidos de las explotaciones carboníferas de las comunas de Lota y Coronel (Octava Región). En noviembre de ese mismo año, tuvo lugar una segunda aplicación, esta vez con ex-trabajadores del rubro textil-confecciones de la Región Metropolitana. Desde esa fecha, se han sucedido seis nuevos llamados a licitación para presentación de propuestas.

Si bien a las primeras versiones del Programa se les atribuyó un carácter piloto, posteriormente no fue definido para el Programa un horizonte de funcionamiento.

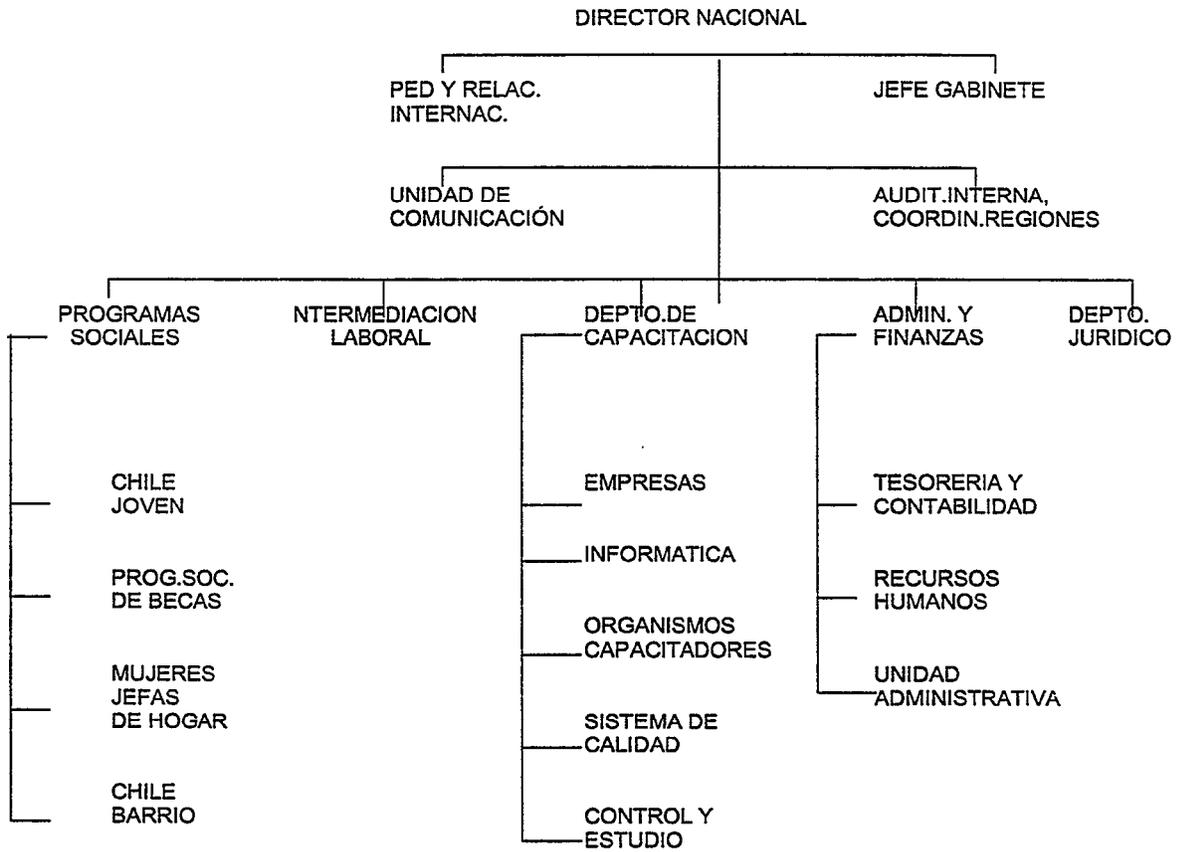
10. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, tiene a su cargo el programa señalado.

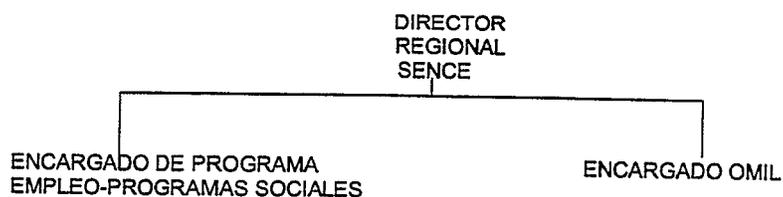
La coordinación del Programa, su diseño, supervisión y evaluación están a cargo de la Unidad de Intermediación laboral, la que además es responsable de los procesos de licitación y adjudicación. La implementación del programa está a cargo de instituciones privadas, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTECs) o Agencias de Reinserción Laboral, las que deben presentar propuestas de reinserción laboral de acuerdo a los requerimientos establecidos en las bases del llamado a concurso y que contemplan un conjunto de acciones en la definición del programa.

El primer organigrama que se presenta a continuación muestra la estructura organizativa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo en la que es posible distinguir a la unidad de intermediación laboral dentro del marco de los otros departamentos, entre los que se destaca el de programas sociales y el de capacitación.

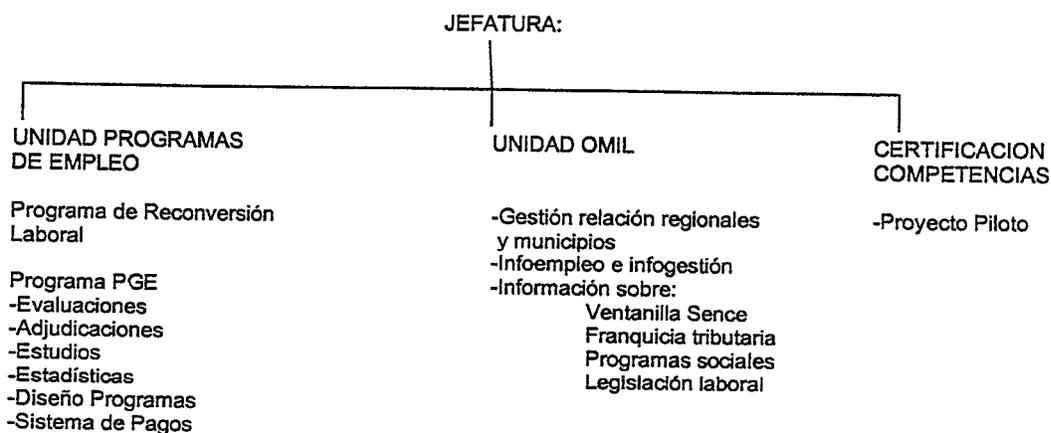
ORGANIGRAMA NACIONAL



ORGANIGRAMA REGIONAL



ORGANIGRAMA UNIDAD



La estructura organizacional del programa en actuación, así como los mecanismos de coordinación que operan pueden también aclararse con los flujogramas de actividades que se proporcionaron en la sección I.6 anterior.

11. Antecedentes Financieros

Presupuesto Total del Programa 1997-2000 (miles de \$ de 2001)

Año	Presupuesto SENCE	Presupuesto Programa	
		Monto	% ⁷
1997	4.771.877	785.018	16,5
1998	14.592.033	618.305	4,2
1999	22.284.421	1.380.777	6,2
2000	18.271.998	1.559.216	8,5
2001	14.748.192	1.074.130	7,3

12. Reformulaciones del Programa

Para los efectos de facilitar el análisis de las reformulaciones experimentadas por el Programa en el período 1997-2000, se ha confeccionado una Matriz que, entre otras variables, incluye la descripción de los diferentes componentes, las características de la población objetivo, la duración de las diferentes etapas, el monto máximo a invertir por beneficiario y los resultados alcanzados en términos de tasas de colocación.

El Cuadro N°1.12.1, que contiene los antecedentes referidos, facilita una visión comprehensiva y el posterior análisis comparativo. Previamente, sin embargo, a fin de tener un punto de referencia que permita apreciar de manera más cabal la envergadura de las transformaciones experimentadas por el Programa a lo largo de sus diferentes aplicaciones, se efectuará una breve reseña de los componentes con los que éste contaba en sus dos primeras versiones (1995 y 1996)⁸.

Los siguientes eran los servicios contemplados en las Etapas de las mencionadas versiones:

Primera Etapa: de Diseño de Planes Individuales de Reinserción Laboral, de Consejería y de Orientación Vocacional-Laboral

Esta etapa debía desenvolverse a lo largo de 30 a 45 días y de ella se esperaba que entregase los siguientes servicios de apoyo al (a) beneficiario(a):

- Apoyar al trabajador en el mejoramiento de su auto-estima tanto individual, familiar como laboral;
- Aumentar el conocimiento del beneficiario acerca de la forma de funcionamiento del mercado de trabajo;
- Mejorar y elevar la predisposición del trabajador a reinsertarse activamente en un nuevo empleo y puesto de trabajo, diferente del anterior;
- Realización de un diagnóstico específico de la población objetivo;

⁷ Corresponde al % del presupuesto del programa en relación al presupuesto del Ministerio o Servicio responsable.

⁸ La información referente a las componentes que contemplaba el Programa en sus versiones originarias ha sido obtenida de: Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Bases del Estudio "Seguimiento de Beneficiarios(as), Impacto del Programa y Participación de las Agencias de Reinserción Laboral", Santiago de Chile, noviembre de 1995.

- Realización de estudios que proporcionen información sobre la oferta de puestos de trabajo, que ayuden a determinar sectores o actividades económicas que presenten potencial de absorción de mano de obra;
- Entregar herramientas para la búsqueda de empleo;
- Orientación y Consejería laboral, individual y grupal, incluyendo un análisis de las expectativas laborales y velando adecuadamente por mantener el equilibrio entre el trabajo grupal y la particularidad de cada persona: es lo que debía traducirse en el desarrollo de un Plan Individual de Reinserción Laboral. Este último, a su vez, supuestamente debía considerar: i) las particularidades de la historia laboral del trabajador; ii) su nivel educacional; iii) su trayectoria en el sector del cual había sido desplazado; iv) sus aspiraciones laborales; v) su oficio predilecto; vi) las ofertas del mercado de trabajo; vii) su última renta en el sector del cual fue desplazado; y viii) sus expectativas de remuneraciones.

Segunda Etapa: Ejecución de los Planes Individuales de Recalificación y Pre-colocación

- Entregar herramientas que ayuden a aumentar las posibilidades de encontrar empleo motivando al trabajador para la adquisición de un nuevo oficio;
- Habilitación y recalificación orientadas al desempeño de nuevas actividades laborales o nuevo empleo. Se solicitaba presentación de dos cursos-tipo de referencia por cada grupo que la AR postulara. Las acciones de recalificación debían tener una expresión diferenciada para cada trabajador, conforme a sus competencias previas e historia laboral, lo cual debía traducirse en un plan curricular formalmente elaborado;
- Continúan actividades de consejería y orientación laboral, esta vez específicamente orientadas a lograr una adecuada inserción del trabajador en un campo de posibilidades acotado a puestos de trabajo específicos. Lo importante en esta etapa era lograr el mayor acercamiento posible del trabajador a sus nuevos puestos de trabajo a través de acciones de pre-colocación, que en determinados casos podían llegar a ser los puestos de trabajo definitivos;
- Proyecto de desarrollo para actividades de trabajo independientes, cuando correspondía y aplicación de instrumentos psicológicos que permitiesen detectar si el beneficiario contaba efectivamente con una personalidad emprendedora;
- Identificación de nuevos puestos de trabajo y pre-colocación.

Esta etapa podía extenderse hasta 5 meses e, idealmente, de acuerdo con las expectativas de Programa, la sub-etapa de recalificación laboral no debía extenderse *por menos de 300 horas*.

Tercera Etapa: Aplicación de Planes Individuales de Colocación y Recolocación

- Ubicar al trabajador en nuevos puestos de trabajo de la mayor calidad posible. Colocación efectiva en un nuevo puesto de trabajo, dependiente o independiente;
- Acciones de seguimiento en el nuevo puesto de trabajo;
- Reforzamiento en consejería en los nuevos puestos de trabajo;
- Realización de acciones de re-colocación en el caso en que, estando dentro del plazo de la propuesta, la primera colocación no haya resultado efectiva, por diversas causas.

Esta Etapa podía tomar entre 1 y 3 meses.

Otros Mecanismos de Apoyo:

- a) *Subsidio Salarial:* durante la etapa de entrenamiento en un nuevo puesto de trabajo, se proporcionaba un subsidio de colación y transporte equivalente a 1,1 Ingresos Mínimos. Éste era pagado al beneficiario – proporcionalmente de acuerdo a su porcentaje de asistencia -, durante el desarrollo de las Etapas Primera y Segunda de cada Plan Global de Reinserción Laboral;
- b) *Herramientas y Equipos:* en caso de que la colocación se realizase en un trabajo por cuenta propia, se le entregaba a los beneficiarios un conjunto básico de herramientas y equipos para apoyar la iniciación de las actividades. En efecto, si se justificaba de acuerdo al desempeño del oficio o en el marco de un proyecto desarrollado para el trabajo independiente, el Programa financiaba, como parte del curso de capacitación, las herramientas básicas del oficio;
- c) *Traslado:* se otorgaba al beneficiario un subsidio para costos de traslado en caso de que, por razones laborales, éste hubiese debido desplazarse a un lugar distinto del de su residencia habitual.

Resulta conveniente destacar que la definición de los Planes Individuales de Reinserción Laboral debía implicar la realización de, a lo menos: a) una o más entrevistas individuales previas con cada beneficiario; b) la aplicación de encuestas psico-sociales que establecían la situación social y familiar del beneficiario; c) la aplicación de instrumentos especializados que medían, entre otros aspectos, rasgos de personalidad, coeficiente intelectual y actitudes frente al trabajo.

Se esperaba, además, que las AR especificasen en sus propuestas técnicas los procedimientos que seguirían para realizar las diversas acciones que se esperaba desarrollasen, así como la dotación de personal calificado (la cual debía incluir uno o varios psicólogos) con que contarían para otorgar los diferentes servicios.

Asimismo, debían detallar cuáles serían las estrategias que seguirían para establecer vinculaciones con el sector privado. Debían demostrar haber tenido contactos específicos con empresas y empresarios, para lo cual debían indicar, en un formulario ad hoc, el nombre de la empresa, el nombre y cargo de la persona contactada, tamaño y sector productivo de la empresa, requerimientos de mano de obra, proyectos de inversión, relación histórica de la AR con la o las empresas, etc.. En este plano, las ARs también debían incluir en sus propuestas cartas compromisos firmadas por los eventuales empleadores en las cuales se debía indicar la o las alternativas concretas de colocación y las remuneraciones probables a percibir por el beneficiario.

En el Punto II.1.1.4, destinado a efectuar una evaluación de las Reformulaciones experimentadas por el Programa al nivel de diseño, se comentan los cambios registrados por éste.

Cuadro N°1.12.1: MATRIZ DE EVOLUCIÓN PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL, PERÍODO 1997-2000

ITEMS	Tercera Licitación	Cuarta Licitación	Quinta Licitación	Sexta Licitación	Séptima Licitación	Octava Licitación
1. D.S. QUE DEFINE EL SECTOR	s.d.	D.S. N° 30, del 22 de abril 1998	D.S. N° 126, del 11 de diciembre 1998	D.S. N° 19 del 6 de abril de 1999	D.S. N° 72 del 21 de julio de 1999	D.S. N° 63 del 10 de abril del 2000
2. SECTORES	Textil-Confecciones	Textil-Confecciones	Fabricación objetos de barro, loza y porcelana; rubro textil-confecciones y sector portuario de Lirquén	A: Minería y Metalmecánica, Comercio, Servicios, Ind. Liviana y Pesca Industrial B: Comercio, Servicios, Portuario, Construcción, Pesca Ind. Textil-Conf., Cuero y Calzado y Pequeña y Mediana Minería C: Silvoagropecuario, Construcción, Forestal y Manufacturero	A: Metalmecánica, Textil-Conf., Comercio, Servicios, Minería No Metálica, Construcción, Manufacturero B: Forestal, Pequeña y Mediana Minería, Pesca Industrial, Pesca Artesanal, Manufacturero C: Construcción	A: Silvoagropecuario, construcción, forestal, manufacturero, comercio, servicios, portuarios, pesca industrial, pesca artesanal, textil y conf., cuero y calzado, pequeña y mediana minería, minería y metalmecánica, industria liviana y minería no metálica e industria manufacturera cuyos trabajadores desplazados hayan sido beneficiarios de Progr. Sociales de Absorción de Mano de Obra ejecutados a través de las Municipalidades
3. REGIÓN	Región Metropolitana y Prov. de Valparaíso	Quinta	Octava	A: Tercera B: Quinta C: Novena	A: Primera B: Octava C: Metropolitana	Metropolitana
4. AÑO PRE SUPUESTARIO	s.d.	1998	1999	1999	1999	2000

5. FECHA INICIO ACTIVIDAD	1997	1998	1999	1999	1999	2000
6. DURACIÓN PROGRAMADA	11 meses	11 meses, más un mes para reclutamiento, selección y validación	8 meses, más un mes para reclutamiento, selección y validación	6 meses, más un mes para reclutamiento, selección y validación	6 meses, más un mes para reclutamiento, selección y validación	6 meses, entre los cuales se incluye el tiempo destinado a reclutamiento y selección de beneficiarios
7. CUPOS ADJUDICADOS	400 (8 grupos de 50)	600 (12 grupos de 50)	330 (10 grupos de 33)	1.510 (52 grupos de 25 y 7 grupos de 30)	1.500 (60 grupos de 25)	600 (20 grupos de 30)
8. CUPOS EFECTIVOS	244	550	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
9. REQUISITOS DE ENTRADA AL PROGRAMA	Extrabaj. del sector que presentan una especificidad laboral, cultural y geográfica que dificulta la inserción laboral por sus propios medios, pertenecen a grupos de bajos ingresos relativos dentro del sector	Extrabaj. del sector, preferentemente de faenas de producción, que habitaban en la V Región, se encontraban cesantes y no podían reinsertarse por sus propios medios, con edad entre 25 y 50 años, con última remuneración no superior a \$250 mil líquidos, sin estudios post-secundarios	Extrabaj. de los sectores, preferentemente de faenas de producción, residentes en las comunas de Penco y Tomé o que realizaban trabajos de estiba y desestiba en el Puerto de Lirquén, con edad entre 30 y 55 años, con última remuneración no superior a \$ 200 mil líquidos, nivel de educ. no superior a enseñanza media, estar inscrito en una OMIL	Extrabaj. de los sectores, preferentemente de la línea de producción, residentes en las comunas señaladas, cesantes, con edad entre 30 y 55 años, con última remuneración no superior a los \$ 200 mil líquidos, haber cursado hasta tercer año de E. Media, con antigüedad en el sector y/o empresa de a lo menos 3 años, encontrarse inscrito en una OMIL.	Extrabaj. de los sectores, residentes en las comunas señaladas, cesantes, con edad entre 30 y 55 años, con última remuneración no superior a los \$ 200 mil líquidos, haber cursado hasta tercer año de E. Media, con antigüedad en el sector y/o empresa de a lo menos 3 años, encontrarse inscrito en una OMIL	Extrabaj. de los sectores, que puedan acreditar su condición de cesante en los Programas Sociales de Absorción de Mano de Obra, con edad entre 18 y 60 años, se encuentra inscrito en una OMIL
10. OBJETIVOS	Que los beneficiarios obtengan colocación en empleos estables	Que los beneficiarios se reincorporen al mercado de trab. con ingresos sostenidos y	Mejorar condiciones del benef. para optar a un nuevo trabajo o mejorar capacidad	1) Recalificación laboral de los beneficiarios; 2) Reincorporación de éstos al	Recalificación laboral de los beneficiarios; 2) Reincorporación de éstos al	1)Recalificación laboral de los beneficiarios; 2) Reincorporación de

<p>en áreas y sectores distintos a los de origen. Acciones de las Agencias de Reinserción (AR) deben orientarse a aumentar las probabilidades de reinserción en un nuevo puesto de trabajo y apoyar al trabajador en la obtención de un nuevo empleo de carácter estable</p>	<p>permanentes, con capacidad para movilizarse en el mercado laboral y con habilidades para el mundo del trabajo. Los servicios tienden específicamente a "apoyar su reincorporación al mercado de trabajo"</p>	<p>para incrementar ingresos mediante un trabajo independiente</p>	<p>mercado de trabajo en forma dependiente o a través de la intermediación de los OTECs; 3) Mejorar la capacidad del benef. trasladarse autónomamente en el mercado de trabajo mediante la adquisición de competencias para el mundo del trabajo</p>	<p>mercado de trabajo en forma dependiente o indep. a través de la intermediación de los OTECs; 3) Mejorar la capacidad del benef. de trasladarse autónomamente en el mercado de trabajo mediante la adquisición de competencias para el mundo del trabajo</p>	<p>éstos al mercado de trabajo en forma dependiente o indep. A través de la intermediación de los OTECs; 3) Mejorar la capacidad del benef. de trasladarse autónomamente en el mercado de trabajo mediante la adquisición de competencias para el mundo del trabajo</p>
<p>11. COMPONENTES (ASIGN. DE TIEMPO)</p> <p>AR deben proponer un Plan Global de Reinserción Laboral, que contemple:</p> <p>1) DISEÑO PLANES INDIV.(PI) (1,5 meses). Comprende: Diagnóstico individual del benef. (expectativas, historia y competencias laborales), acciones de consejería y orientación laboral, incluyendo análisis de habilidades sociales, personales y laborales del benef., técnicas para la búsqueda de empleo, conocimientos de nuevos puestos de trab., diseño cursos de</p>	<p>AR deben proponer un plan global de reinserción laboral</p> <p>1° ETAPA: DISEÑO Y EJECUCIÓN PLANES INDIV. DE REINSECCIÓN LAB.(SERVICIOS BÁSICOS): (1,5 meses). Comprende: Diagnóstico habilidades laborales y de salud, diseño planes individuales, construcción de perfiles laborales, capacitación en el desarrollo de competencias generales para el trabajo, orient. y consejería laboral.</p> <p>2° EJECUCIÓN PLANES INDIV. (Servicios Complementarios (6 meses). Consisten en otros servicios que el OTEC estima necesarios para el benef. tales como desarrollo de</p>	<p>1)DISEÑO PLANES INDIV. (2 meses). Comprende: Diagnóstico laboral, consejería y orientación laboral, diseño de planes individuales de reconversión laboral; 2)APLICACIÓN PLANES INDIV. (2 meses). Comprende: Orientación y capacitación laboral; 3) EJECUCIÓN PLANES INDIV.(2 meses) Comprende: Ejecución del Proyecto Indep. y colocación.</p> <p>Al inicio del Programa se contempla 1 mes ADICIONAL (ampliable en otros 30 días),</p>	<p>1)DISEÑO PLANES INDIV. (2 meses). Comprende: Diagnóstico laboral, consejería y orientación laboral, diseño de planes individuales de reconversión laboral; 2)APLICACIÓN PLANES INDIV. (2 meses). Comprende: Orientación y capacitación laboral; 3) EJECUCIÓN PLANES INDIV.(2 meses) Comprende: Ejecución del Proyecto Indep. y colocación.</p> <p>Al inicio del Programa se contempla 1 mes ADICIONAL (ampliable en otros 30 días),</p>	<p>1)DISEÑO PLANES INDIV. (2 meses). Comprende: Diagnóstico laboral, consejería y orientación laboral, diseño de planes individuales de reconversión laboral; 2)APLICACIÓN PLANES INDIV. (2 meses). Comprende: Orientación y capacitación laboral; 3) EJECUCIÓN PLANES INDIV.(2 meses) Comprende: Ejecución del Proyecto Indep. y colocación.</p> <p>Al inicio del Programa se contempla 1 mes ADICIONAL (ampliable en otros 30 días),</p>	<p>1) DIAGNÓSTICO LABORAL Luego de la constitución de los grupos de benef., los OTECs deben desarrollar las actividades necesarias para derivar a cada benef. al curso de capacitación más acorde con sus características personales; se les ha asignado un mes, ampliable en 30 días, a este proceso y al vinculado a la constitución de los grupos;</p> <p>2)FASE TÉCNICA, (2 meses). Comprende: a) Capacitación en Oficio (100 horas), b) Formación para</p>

	<p>recalificación, seguimiento a través de Hoja de Vida.</p> <p>2) APLICACIÓN PLANES DE RECALIFICACIÓN Y PRECOLOCACIÓN (3,5 meses) : curso capacitación laboral, continúa consejería laboral; acciones de pre-colocación, diseño de proyectos para el trab. Indep.).</p> <p>3) EJECUCIÓN PLANES INDIV DE COLOCACIÓN (un mes, ampliable a 3): fase de colocación efectiva en un nuevo puesto de trabajo, dependiente o indep.; re-colocación; seguimiento y apoyo.</p> <p>4) Recursos para COMPRA DE HERRAMIENTAS (caso del trab. Indep.)</p>	<p>verificación de habilidades laborales, capacitación en oficios y orientación familiar para el trabajo dependiente; orientación y consejería, desarrollo proyecto productivo para el trabajo indep.</p> <p>3) COMPRA DE HERRAMIENTAS (caso del trab. Indep.).</p> <p>Al inicio del Programa se contempla 1 mes ADICIONAL para reclutamiento, selección, validación de beneficiarios y constitución de los grupos</p>	<p>proyectos productivos, orientación y consejería, orientación familiar (en el caso de trab. Indep.); capacitación en oficios, orientación familiar, monitoreo y seguimiento (trab. Dependiente).</p> <p>3) COMPRA DE HERRAMIENTAS BÁSICAS (caso del trab. Indep.).</p> <p>Al inicio del Programa se contempla 1 mes ADICIONAL (ampliable en otros 30 días), para reclutamiento, selección, validación de beneficiarios y constitución de los grupos</p>	<p>para reclutamiento, selección, validación de beneficiarios y constitución de los grupos</p>	<p>DICIONAL (ampliable en otros 30 días), para reclutamiento, selección, validación de beneficiarios y constitución de los grupos</p>	<p>el Trabajo (20 horas), y c) Gestión (30 horas);</p> <p>3) EJECUCIÓN DEL PROYECTO INDEPENDIENTE – (3 meses)</p> <p>Comprende: Colocación del benef. en un puesto de trabajo dependiente o bien el inicio de las actividades Independientes</p>
12. SERVICIOS DE APOYO	<p>1) Subsidio Colación y Transporte (1 Ingreso Mínimo Mensual por 5 meses);</p> <p>2) Traslado a localidad distinta.</p>	<p>1) Subsidio Mantenimiento y Transporte (\$ 30 mil por mes, máximo 3 meses);</p> <p>2) Traslado a localidad distinta;</p> <p>3) Subsidio a jefas de hogar de \$ 20 mil por mes para cuidado infantil (máximo 3 meses)</p>	<p>1) Subsidio Transporte y Alimentación (\$ 30 mil por mes durante etapas de diseño y ejecución PI (3 meses);</p> <p>2) Traslado a localidad distinta</p>	<p>1) Subsidio Transporte y Colación (\$ 25 mil por mes, máximo durante 3 meses)</p>	<p>1) Subsidio Transporte y Colación (\$ 25 mil por mes, máximo durante 3 meses)</p>	<p>1) Subsidio de Mantenimiento para transporte y colación (\$ 90 mil, monto global)</p>
13. CARACTERÍSTICAS	Programa tenía conformados 2	Sólo Grupos Blanco. ARs debían reclutar,	Sólo Grupos Blanco. OTECs debían	Sólo Grupos Blanco. OTECs debían	Sólo Grupos Blanco. OTECs debían	Sólo Grupos Blanco. OTECs debían

TICAS PROCESO DE RECLUTA- MIENTO Y SELEC- CIÓN	Grupos Tipo. AR debió conformar los restantes grupos	seleccionar y validar la condición de los beneficiarios	reclutar, seleccionar y validar la condición de los beneficiarios	reclutar, seleccionar y validar la condición de los beneficiarios	reclutar, seleccionar y validar la condición de los beneficiarios	reclutar, seleccionar y validar la condición de los beneficiarios	reclutar, seleccionar y validar la condición de los beneficiarios
14. CERTI- FICACIÓN CONDI- CIÓN DE BENEF-	La conformación final de los grupos se hace a través de proceso de certificación conjunta entre AR y UCP	El Manual de Proce- dimientos del SENCE señalaría la forma de establecer la condi- ción de beneficiario	O TEC debe demostrar, mediante documentos, o SENCE la condición de benef. del Programa	O TEC podían postular a uno o más grupos	O TEC podían postular a uno o más grupos	O TEC podían postular a uno o más grupos	O TEC podían postular a uno o más grupos
15. EXTER- NALIZAC. DE FUN- CIONES	ARs (organismos capacitadores) auto- capacitados por el SENE proporcionan servicios contemplados en los Planes Globales de Reinserción Laboral	ARs (organismos capacitadores) auto- capacitados por el SENE proporcionan servicios contemplados en los Planes Globales de Reinserción Laboral	O TEC (organismos capacitadores) auto- capacitados por el SENE proporcionan servicios contemplados en los Planes Globales de Reinserción Laboral	O TEC debe demostrar, mediante documentos, o equivalentes ante el SENCE, la condición de benef. del Programa	O TEC debe demostrar, mediante documentos, o equivalentes ante el SENCE, la condición de benef. del Programa	O TEC debe demostrar, mediante documentos, o equivalentes ante el SENCE, la condición de benef. del Programa	O TEC debe demostrar, mediante documentos, o equivalentes ante el SENCE, la condición de benef. del Programa
16. OBSER- VACIONES GENERA- LES	1) Propuestas técnicas deben considerar características de los participantes y del mercado de trabajo; 2) ARs deben presentar diagnóstico sobre actividades económicas con potencial de absorción de mano de obra; 3) Desenlace laboral	1) Al interior de cada grupo de benef. se deben diseñar y presentar 50 Planes Indiv. de RL con distintos procesos de recalificación y salidas laborales, los que debían ser armonizados a fin de preservar "el necesario desarrollo grupal del Progra- ma". 2) No se solicita indagación sobre funcionamiento del	1) Al interior de cada grupo de benef. se deben diseñar y presentar 33 Planes Indiv. de RL con distintos procesos de recalificación y salidas laborales, las que debían ser armonizadas a fin de preservar "el necesario desarrollo grupal del Progra- ma". 2) No se solicita indagación sobre funcionamiento del	1) Al nombrar al Pro- grama, se emplea el término "reconversión laboral" en lugar de "reinserción laboral"; 2) Se destaca la importancia de la capacitación laboral, lo que queda de manifiesto en el tipo de antecedentes solicitados a los OTECs según Formulario presentado en el	Al interior de cada grupo de benef. se deben diseñar y presentar PI de reconversión laboral con distintos procesos de recalifi- cación y salidas laborales, las que debían ser armonizadas a fin de preservar "el necesario desarrollo grupal del programa".	1) Se prescinde del componente Elaboración de Planes Individuales de Reconversión Laboral; 2) Por primera vez, las Bases del Pro- grama entregan un valor referencial de costos por benef. ; 3) Se reitera la importancia de la capacitación, pero se reduce el tiempo destinado al	1) Se prescinde del componente Elaboración de Planes Individuales de Reconversión Laboral; 2) Por primera vez, las Bases del Pro- grama entregan un valor referencial de costos por benef. ; 3) Se reitera la importancia de la capacitación, pero se reduce el tiempo destinado al

	debe concordar con lo planteado en el Plan Indiv. de Reinserción; 4) Las acciones de recalificación deben tener expresión diferente para cada benef. de acuerdo a sus competencias	mercado de trabajo ni existe alusión a una responsabilidad directa de la Agencia de Reinserción en la colocación	mercado de trabajo ni existe alusión a una responsabilidad directa del OTEC en la colocación. 3) la Ejecución de los PI para trab. dependiente debían inscribirse, en lo posible, en una estrategia de formación dual.	Anexo N° 3 de las Bases, (Cuadro N° 21). 3) Al interior de cada grupo de benef. se debían diseñar y presentar PI de reconversión laboral con distintos procesos de recalificación y salidas laborales, las que debían ser armonizadas a fin de preservar "el necesario desarrollo grupal del programa". 4) la Ejecución de los PI de Reconversión Laboral para trabajo dependiente debían inscribirse, en lo posible, en una estrategia de formación dual.	aprendizaje de un oficio, ya que en 150 horas deben incluirse además de este tipo de contenidos, los vinculados a Formación para el Trabajo y a Gestión; 4) También por primera vez se incorpora la etapa de reclutamiento y constitución de grupos en la Planilla que contiene la Estructura de Costos del Programa;
17. RESULTADOS (Tasa de Colocación) (1)	35,5	46,7	34,5	35,0 (2)	s.d.
18. MONTO MAXIMO A INVERTIR POR BENEFIC. (pesos de cada año)	No se aplica	\$ 1.100.000	\$ 704.000	\$ 490.000	\$ 350.000
19. PAGO POR COLOCACION	Sl. CASTIGO a OTEC por colocación inferior al 100% según tabla que considera calidad de	Sl. CASTIGO a OTEC por colocación inferior al 100%. Se paga 40% del costo unitario a	Sl. CASTIGO a OTEC por colocación inferior al 100%. Se paga 40% del costo unitario a	Sl. PREMIO A OTEC por colocación. Además del 100% del costo unitario total hay un bono de	Sl. PREMIO A OTEC por colocación. Además del 100% del costo unitario total hay un bono de

colocación (remuneración) y oportunidad de la colocación. Castigo llega hasta 35% del costo unitario total.	OTEC mientras que el 60% restante se distribuye en 10 mensualidades en caso que el beneficiario esté colocado y en función de su remuneración.	OTEC mientras que el 60% restante se distribuye en 8 mensualidades en caso que el beneficiario esté colocado y en función de su remuneración.	hasta \$50.000 por beneficiario colocado en función de colocación y monto salarial.	hasta \$50.000 por beneficiario colocado en función de fecha de colocación y monto salarial.	hasta \$50.000 por beneficiario colocado en trabajo independiente y de hasta \$80.000 por beneficiario colocado en trabajo dependiente, en función de fecha de colocación y monto salarial.
-Por Beneficiario no colocado OTEC recibe 50% del costo unitario total además de los subsidios.	-Por Beneficiario no colocado OTEC recibe 40% del costo total unitario además de los subsidios.	-Por Beneficiario no colocado OTEC recibe 40% del costo total unitario además de los subsidios.	-Por Beneficiario no colocado OTEC recibe 100% del costo total unitario además de los subsidios.	-Por Beneficiario no colocado OTEC recibe 100% del costo total unitario además de los subsidios.	-Por Beneficiario no colocado OTEC recibe 100% del costo total unitario además de los subsidios.
-Renuncias y deserciones: OTEC recibe el 100% del costo unitario total.	-Renuncias y deserciones: OTEC recibe el 100% del costo unitario total.	-Renuncias y deserciones: OTEC recibe el 100% del costo unitario total.	-Renuncias y deserciones: OTEC recibe el 100% del costo unitario total.	-Renuncias y deserciones: OTEC recibe el 100% del costo unitario total.	-Renuncias y deserciones: OTEC recibe el 100% del costo unitario total.
20.SUBSIDIOS	OTEC recibe recursos para pagar a beneficiario subsidios de colocación y transporte.	OTEC recibe recursos para pagar a beneficiario subsidios de colocación y transporte.	OTEC recibe recursos para pagar a beneficiario subsidios de colocación y transporte.	OTEC recibe recursos para pagar a beneficiario subsidios de colocación y transporte.	OTEC recibe recursos para pagar a beneficiario subsidios de colocación y transporte.

(1) Calculada como proporción de los beneficiarios colocados sobre el total de cupos adjudicados, multiplicada por 100.
(2) Cifras provisionarias.

13. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora

En 1998, el Departamento de Intermediación Laboral, del cual dependían los Programas de Reinserción Laboral y el de Salario Mínimo, creó una Línea de Evaluación y Monitoreo. En lo sustancial, y en lo que concernía al Programa de Reinserción Laboral, esta Línea se propuso desarrollar un estudio que permitiese obtener información sobre:

- a) el nivel de satisfacción, las expectativas y la motivación por el Programa que presentaban los beneficiarios que tuvieron participación en las licitaciones Cuarta (Quinta Región, Sector Textil, 1998) y Quinta (Octava Región, Sectores Fabricación de Objetos de Barro, Loza y Porcelana, Industria Textil-Confecciones y Portuario de Lirquén, 1999);
- b) establecer el grado en que la ejecución de las actividades se realizó conforme a lo planificado por los responsables del Programa;
- c) determinar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa y establecer los factores que incidieron en los resultados – positivos y negativos -, alcanzados ⁹.

Los resultados del estudio fueron publicados en el documento SENCE-BID: "Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva", Santiago de Chile, abril 2000 ¹⁰.

Debido a la necesidad de atender asuntos urgentes vinculados con los Programas Generales de Empleo (P.G.E.), en el año 2000 el Departamento de Intermediación Laboral debió postergar el desarrollo de la Línea de Evaluación y Monitoreo. Sin embargo, en noviembre de 1999 fue encargada al Departamento de Economía de la Universidad de Chile la ejecución del estudio "Evaluación Expost del Programa Piloto de Reinserción Laboral" ¹¹.

El estudio de la Universidad de Chile se propuso conocer la opinión de los beneficiarios en relación con "las bondades" del Programa, el grado de cumplimiento de sus expectativas y la percepción que ellos tenían acerca de la calidad de los servicios que se les ofreció. Asimismo, se propuso conocer la tasa de cesantía que prevalecía entre ellos y comparar ésta con un grupo de pseudo control. Para el logro de este objetivo se aplicó una entrevista estructurada a una muestra representativa de beneficiarios (168 casos sobre un universo aproximado de 250) que habían participado en la Tercera Licitación (Quinta Región, Sector Textil-Confecciones, 1997). A fin de evaluar la pertinencia de los instrumentos de reinserción laboral utilizados por las agencias de reinserción, la relación existente entre el diseño del Programa y los resultados logrados, evaluar los procedimientos de gestión y, en particular, establecer en qué medida eran suficientes los incentivos propuestos por el Programa, este estudio, a través de la técnica de *focus group*, recabó las opiniones y experiencias de representantes de los OTECs que habían participado en el programa con ocasión del llamado número cuatro, que se desarrolló en la Quinta Región, con el Sector Textil en 1998, y Quinto, el cual tuvo lugar en la Octava Región en 1999 y favoreció a los extrabajadores de los, Sectores Fabricación de Objetos de Barro, Loza y Porcelana, Industria Textil-Confecciones y Portuario de Lirquén.

En forma simultánea con el estudio recién mencionado, el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile emprendió, también por encargo del SENCE, una evaluación complementaria

⁹ Ver Programa de Reconversión Laboral: Ficha de Antecedentes del Programa (solicitada por el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2001), sin fecha, Santiago de Chile; pp. 8-11.

¹⁰ Ver en este documento el artículo de Sra. Pilar Hernández (Departamento de Intermediación Laboral): "Análisis de Resultados de Evaluación y Monitoreo Programa de Reinserción Textil V° Región y Sector Loza VIII Región. Una Visión Institucional", pp. 27 – 39.

¹¹ Los resultados del estudio fueron entregados al SENCE el 22 de marzo de 2000. Un extracto del estudio fue publicado en el documento SENCE-BID: "Programa de Reinserción Laboral"; pp.12–26.

del Programa, evaluación que se caracterizó por su carácter “eminente cualitativo”¹². El estudio se propuso estudiar “la pertinencia, oportunidad, efectividad e impacto del Programa tanto en su diseño como en sus procesos de ejecución”¹³. Este estudio también trabajó con beneficiarios y representantes de agencias de reinserción laboral que participaron en las tres licitaciones abordadas por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile,

Por otro lado, en fecha que se desconoce, el Departamento de Intermediación Laboral encomendó a la empresa consultora Geoconsultores un estudio sobre “Rediseño de Procesos de Reinserción Laboral”, del cual se derivaron sugerencias para la aplicación de un nuevo modelo de operación del Programa en lo concerniente al pago de los servicios entregados por las Agencias de Reinserción a los beneficiarios¹⁴.

En las Regiones I, V, VIII, IX y Metropolitana, el Programa realizó seminarios de evaluación de los problemas de gestión que obstaculizaban el desarrollo del Programa, y que impedían a los OTECs obtener mejores resultados¹⁵.

Con respecto a la función de monitoreo y evaluación que debería ser parte de todo programa social, cabe señalar la observación efectuada por el estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile recién citado. En él se señala que, debido a un problema de diseño del Programa, no resulta posible realizar procesos de evaluación ex-post. A este respecto, según los investigadores de esta entidad académica, no se habrían tomado las medidas necesarias para disponer de bases de datos apropiadas que permitiesen llevar adelante tales procesos. En particular, el estudio plantea la existencia de serias dificultades para construir los grupos control y establecer “su historial laboral” antes y después del inicio del Programa para compararlos con los de los integrantes de los grupos experimentales cuyas “historias laborales” antes y después del paso por el Programa también deberían ser susceptibles de ser reconstituidas¹⁶.

¹² Ver SENCE-Universidad de Chile: “Evaluación Complementaria del Programa de Reinserción Laboral”, Santiago de Chile, sin fecha.

¹³ SENCE-Universidad de Chile: “Evaluación Complementaria” op. cit.; p.1.

¹⁴ Ver Osvaldo Jara: “Rediseño de Procesos de Reinserción Laboral; Cómo Alinear el Interés Privado con el Público”, en SENCE-BID: Programa de Reinserción Laboral; pp. 40–50.

¹⁵ En el documento SENCE.BID: “Programa de Reinserción Laboral.....” se entrega una sistematización de estos eventos; ver pp. 57 – 61.

¹⁶ Ver Departamento de Economía, Universidad de Chile: “Evaluación Programa Piloto de Reinserción Laboral, Pre-Informe”, Santiago de Chile, 10 de enero de 2000; p. 5.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

En general, puede señalarse que, a lo largo de su trayectoria, el Programa se ha abocado a hacer frente a la necesidad de responder a los requerimientos de recalificación de trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos en proceso de declinación. En una economía como la chilena, que ha tendido y tiende a profundizar su integración al comercio internacional y cuyas unidades productivas están experimentando constantes cambios debido a la incorporación de nuevas tecnologías, el Estado tiene a este respecto un importante rol que cumplir. A partir de lo anterior, el Panel considera que el problema y objetivo del Programa están correctamente identificados.

Aún cuando la tasa de desempleo general sea baja, en cada momento hay una gran cantidad de empleos que se crean y que se destruyen¹⁷. El problema es más severo y justifica una política gubernamental cuando los cambios intervinientes comportan un serio deterioro en las competencias de los trabajadores, y, al mismo tiempo, existen obstáculos importantes para la autoreconversión. En este caso, la intervención del Estado puede acelerar el proceso de reconversión de habilidades disminuyendo el costo social del ajuste.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El Panel estima que la descripción de actividades en la matriz de marco lógico propuesta por el Programa está insuficientemente desarrollada, de manera tal que su formulación actual no permite validar correctamente el que la realización de las mismas lleve a la producción de componentes.

Por otra parte, por cierto la producción de las componentes identificadas, dado el supuesto realizado, debería llevar al logro del propósito de ser efectivo el Programa. Y, adicionalmente, es claro que el logro del propósito (beneficiarios colocados en el mercado de trabajo), contribuye a disminuir la tasa de desempleo del país, si se confirman los supuestos.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

El objetivo a nivel de Propósito parte de un supuesto central, cual es, que es factible de identificar, por parte del Gobierno Central, sectores económicos en regiones que se encuentran en proceso de reconversión. Dada esta factibilidad, el punto es tratar de evaluar si el diseño del Programa funciona.

¹⁷ Véase Davis, Haltiwanger y Schuh (1996), *Job Creation and Destruction*, MIT Press; para datos sobre Chile puede consultarse a Camhi, Engel y Micco (1996), "Dinámica de empleo y productividad en manufactura: evidencia micro y consecuencias macro", Borrador, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

En cuanto a los indicadores de logro del propósito y eficacia del programa establecidos en la matriz de marco lógico, se estiman adecuados aún cuando tal como están formulados no permiten un seguimiento por sector o subsector de actividad del cual provienen los beneficiarios. Similar comentario se aplica a los indicadores de logro a nivel de componentes.

Es preciso recordar que, en sus versiones originales y también en versiones más recientes, el Programa se proponía aplicar con los trabajadores que habían sido despedidos de sus sectores una metodología de intervención por medio de la cual se les entregaba -a través de una atención individual y personalizada que se proponía, entre otros objetivos, reconocer la diversidad de situaciones existentes entre ellos-, servicios de orientación vocacional y laboral, consejería personal y laboral, y el aprendizaje de técnicas de búsqueda de empleo. Se hace sentir la falta de indicadores que permitan establecer los niveles de logro alcanzados en la producción de este componente. Similar apreciación puede hacerse en relación con la capacitación en oficio, factor fundamental en el proyecto de inserción laboral de la mayor parte de los beneficiarios.

En lo que compete al segundo componente -"beneficiarios han recibido servicios de intermediación laboral por los OTECs"-, sólo ha sido posible conocer la tasa de colocación, indicador que es necesario, pero insuficiente.

Con respecto al tercer componente, el Programa no dispone de indicadores que permitan cuantificar su producción ni establecer la consonancia de éste con la obtención del objetivo del Programa a nivel de Propósito.

Una falencia importante de la que adolece el Programa tiene que ver con el hecho de que no se haya prestado la debida atención a la necesidad de procesar y sistematizar la información que el Programa acumula, y el no haber previsto la necesidad de efectuar seguimiento y, en consecuencia, el no haber preparado las condiciones para la construcción de un grupo control que permitiese establecer fehacientemente "las bondades" del Programa en materia de colocación¹⁸.

1.1.4. Reformulaciones del Programa

Previamente a efectuar el análisis de las reformulaciones experimentadas por los componentes del Programa y que han afectado a su Diseño, es conveniente efectuar dos acotaciones:

a) en primer lugar, la Unidad responsable del Programa suele hablar de "un Programa de Reconversión y de Reinserción Social (p. 7) o de "el programa de reinserción y el de reconversión" (p. 8)¹⁹. Se trata, en todo caso, de un mismo Programa. Se ha intentado evitar la utilización del término "reconversión laboral" por considerar evoca una situación tensionante, desde el momento en que existen sectores de trabajadores para quienes el cambiarse de entorno laboral y de puesto de trabajo les significa un cambio difícil de sobrellevar²⁰. Se ha pensado que el término "reinserción laboral" sería más aceptable para estos trabajadores²¹.

¹⁸ Ver Universidad de Chile, Departamento de Economía: "Evaluación Programa Piloto de Reinserción Laboral, Pre-Informe", Santiago de Chile, 10 de enero de 2000; p. 5; y de la misma entidad: "Evaluación Ex Post del Programa Piloto de Reinserción Laboral", Santiago de Chile, 22 de marzo de 2000.

¹⁹ Ver, por ejemplo, SENCE-BID: "Programa de Reinserción Laboral" op. cit.; pp. 7 y 8.

²⁰ Esta idea se desprende de la conversación sostenida por el Panel con el señor Julio Valladares, ex-Sub-Secretario del Trabajo y Previsión Social, con fecha 02 de mayo de 2001.

²¹ En los decretos que llevan la firma de las autoridades subsiste el nombre de Programa de Reconversión Laboral, pero en las Bases Administrativas se utiliza, en ocasiones no poco frecuentes, la denominación de Programa de Reinserción Laboral.

En todo caso, el término se presta para confusiones puesto que todo proceso de reconversión requiere *per se* de la capacitación laboral y de la adquisición de nuevas competencias laborales. La reinserción laboral, en cambio, puede o no incluir este ingrediente. La doble denominación puede llevar a equívocos a los OTECs y, en general, a los usuarios del Programa.

b) En segundo lugar, se trata de un Programa que fue considerado con carácter piloto en su fase 1995-1996, y que, no obstante, siguió siendo catalogado como tal hasta 1999.

A continuación, y sobre la base de 9 ejes temáticos, se presenta un análisis de las modalidades específicas que ha presentado el Programa en diferentes momentos de su trayectoria. Como puede desprenderse de la lectura del Cuadro I.12.1, estos momentos, distinguibles entre sí e ilustrativos de la evolución experimentada por éste, pueden abordarse a través de : a) el Tercer llamado a Licitación (1997), que representa, de alguna manera, la versión más "histórica" del Programa; b) la versión correspondiente a la Sexta Licitación (1999); y, c) la configuración que éste presentaba con ocasión del Octavo Llamado a Licitación (año 2000).

i) Planes Individuales de Reinserción laboral

Al igual que en las modalidades originarias, en la Tercera Licitación prevalecía como característica relevante la atención personalizada al beneficiario, lo que se traducía en un importante lapso asignado a la confección de planes individuales de reinserción, en un relativamente largo proceso de habilitación para la preparación y búsqueda de un nuevo empleo, lo que incluía servicios de consejería y orientación laboral y vocacional, y en el acompañamiento antes, durante y después de la ocupación de un nuevo puesto de trabajo.

Las Licitaciones Sexta y Séptima, si bien mantuvieron en lo sustancial el componente de Diseño de Planes Individuales, se produjeron modificaciones en cuanto a que elementos como diagnóstico de la salud, construcción de perfiles laborales y capacitación en el desarrollo de competencias generales para el trabajo, ya no se encontraban presentes.

En la Octava Licitación fueron eliminados los planes individuales según su concreción anterior. Se introdujo una versión reducida en la forma de "Diagnósticos Laborales", acotada a las capacidades técnicas y de tiempo de proceso ejecutorio. Los Diagnósticos Laborales forman parte de los Manuales de Procedimientos del Programa, y consiste en una ficha individual que reúne los antecedentes personales del beneficiario, expectativas, intereses, motivaciones, redes de apoyo del postulante (considerado como oportunidades) y finalmente se busca la coincidencia con los cursos de capacitación para así sugerir la derivación correspondiente. Otro aspecto destacable de los Diagnósticos Laborales es que son más fácilmente fiscalizables por parte de la Unidad responsable del Programa o de las instancias regionales pertinentes, por cuanto se ha realizado un esfuerzo por volcar estos planes en formularios de fácil utilización.

Debe señalarse que la disminución en la importancia de los planes individuales está ciertamente relacionada y en parte es atribuible a la situación de altas tasas de desempleo experimentada por el país desde mediados de 1998 y que significó una priorización de los programas de absorción de mano de obra y una reorientación en dicha dirección de los programas públicos vigentes. Esto se tradujo en una disminución del volumen de recursos por beneficiario disponible para los beneficiarios de los programas de reconversión, sacrificando fundamentalmente la etapa de los planes individuales. esta componente, y lo que el Programa esperaba tuviese lugar en esta etapa estribaba en que de desarrollasen "las actividades

necesarias para la correcta derivación del beneficiario al curso de capacitación acorde a sus características personales”.

Esta disminución en la importancia relativa de los planes individuales, sin embargo, no obedece sólo a los menores recursos disponibles, sino que también debe atribuirse a la mala evaluación por parte del Programa. De hecho, el estudio de R.Paredes et al señala: "Consecuentemente, no se aprecia un patrón de comportamiento consistente entre la capacitación, la reinserción y el oficio actual de cada uno de los beneficiarios. No existe evidencia que el cambio de preferencias producto de los Planes Individuales genere efectos permanentes en los oficios desempeñados a futuro"²². A juicio del panel, la metodología utilizada por los autores de este estudio es débil tal como es reconocido por ellos mismos en la imposibilidad de construir un grupo de control a partir de la escasa información disponible. Si esta metodología es débil para obtener una evaluación general del Programa lo es aún más para indicar cualquier conclusión sobre los Planes Individuales, por lo que no corresponde atribuir a esta afirmación mayor valor que el de un juicio cualitativo en base a un conjunto de entrevistas.

En la medida en que el Programa está orientado hacia personas que han perdido su empleo, que requieren con urgencia generar ingresos, y que presentan – por edad, por baja escolaridad, o por tener un bajo nivel de calificaciones -, dificultades para auto-insertarse laboralmente, los elementos que propendan a cubrir esta falencia son necesarios. Por ende, sacrificar esta componente en beneficio de otorgar una mayor cobertura no constituye necesariamente una buena opción. Al contrario, puede incidir en la disminución de las tasas de colocación del Programa. Debe reconocerse, también, la excepcional situación económica que ha llevado a una versión de planes individuales de magnitud menor a la aconsejable.

ii) Duración

El Programa ha experimentado importantes variaciones en su duración. Ésta ha disminuido desde 12 meses en la versión de 1998 (Cuarta Licitación) - de los cuales un mes se asignaba al proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios -, hasta sólo 6 meses en el año 2000 (Octava Licitación), incluyendo esta vez en dicho lapso el proceso de reclutamiento, selección y conformación de los grupos de beneficiarios. En una posición intermedia se ubican las Licitaciones Sexta y Séptima (1999), en las cuales se contemplaban 6 meses y un mes adicional para la conformación de los grupos.

Si la reducción de la duración conlleva una disminución de la calidad de los componentes, la misma argumentación planteada en relación con el punto anterior es aplicable en esta oportunidad.

iii) Población Objetivo

En sus inicios el Programa se orientó hacia sectores que sufrían el cierre masivo de empresas, lo que comprometía fuertemente a la economía y al nivel de empleo de una Región (minería del carbón, textil-confecciones), y cuyos trabajadores presentaban, además de dificultades para la auto-inserción, ciertas especificidades culturales, geográficas y económicas.

²² R.Paredes, J.Ruiz-Tagle y V.Nieto, "Evaluación Expost del Programa Piloto de Reinserción Laboral", Marzo,2000.

En las Licitaciones Sexta y Séptima (1999), al ser incluidas en la definición de los sectores, categorías tan genéricas como “sector manufacturero”, “servicios”, e, inclusive, “comercio”, se introdujo una extensión del número de rubros de actividad susceptibles de ser atendidos, lo cual hizo perder, en parte al menos, el sello sectorial-cultural que se había asociado al Programa

Con ocasión de la Octava Licitación (2000), más que un criterio sectorial y cultural, se hizo primar la condición de persona cesante inscrita en algún Programa Municipal de Absorción de Mano de Obra. Ello significó la pérdida de identidad de la población beneficiaria del Programa.

Esta pérdida de especificidad de los beneficiarios ha redundado, en opinión de los responsables del Programa, en un cambio del perfil socio-laboral de los participantes, el cual se expresa en un nivel más bajo de escolaridad, menor nivel de competencias generales y específicas para el trabajo, y predisposición incierta para trabajar, entre otros rasgos. A su vez, según estos personeros, ello ha traído como consecuencia una disminución en el logro del Programa al nivel de Propósito.

Producto de la situación de alto desempleo experimentada por la economía chilena desde mediados de 1998, el Gobierno privilegió los programas destinados a la absorción de mano de obra, lo cual se tradujo en el desperfilamiento anteriormente descrito del Programa de Reconversión Laboral. Debe notarse que este programa se comenzó a orientar a una población distinta a aquella reseñada en el propósito del Programa (a partir de la Sexta Licitación) no sólo por lo anterior sino también por un problema de diseño claro: el grupo objetivo de cada licitación está definido por lo determinado en el Comité Interministerial y posteriormente promulgado en el Decreto Supremo, ofreciendo entonces una gran flexibilidad instrumental que tiene como contrapartida una gran facilidad para perder su grupo objetivo. Esta experiencia muestra que el Programa, en su diseño actual, es desperfilable.

iv) Objetivos del Programa

A diferencia de lo que ocurría con las Licitaciones Tercera (1997) y Cuarta (1998), en que el objetivo enunciado era que los trabajadores se incorporasen al mundo laboral en puestos de trabajo estables, o en empleos que les garantizaran ingresos “sostenidos y permanentes”, en las Licitaciones Sexta (1999) a Octava (2000) se enfatizó la recalificación y la reinserción laboral, no importando bajo qué condiciones esta última tuviese lugar.

Esta nueva forma de enunciar los objetivos del Programa denota un cambio importante de énfasis que se traduce en la renuncia al logro de una reinserción laboral de calidad. Con ello, el Programa experimenta una pérdida de especificidad, por cuanto parte de la justificación de su diseño (el cual involucra un importante despliegue de servicios ofrecidos a los beneficiarios) radicaba, precisamente, en la meta de obtener inserciones laborales estables.

v) Reclutamiento y Selección de los Beneficiarios

Hasta la Tercera Licitación (1997), el equipo responsable del Programa tenía fuerte –si no exclusiva– injerencia en el proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios. Posteriormente, se ha derivado hacia una fórmula según la cual las Oficinas de Información Laboral (OMILs) reclutan a los interesados y los precalifican, mientras los organismos capacitadores efectúan la selección final. La condición de beneficiarios “habilitados” para participar debe ser certificada por el SENCE.

La escasa dotación de personal con que cuenta el Programa, la reducida capacidad de supervisión que SENCE puede tener sobre la ejecución del Programa, y la inexistencia en las OMILs de un registro *ad hoc* que incluya solamente a los beneficiarios potenciales, suscitan serias dudas en torno a la posibilidad de resguardar la debida correspondencia entre las características de los inscritos y el perfil socio-laboral esperado del beneficiario.

vi) Monto a Invertir por Participante

Entre la Cuarta Licitación (1998) - ocasión en que por primera vez el Programa presentó un valor referencial a cobrar por beneficiario -, y la Octava Licitación (año 2000), el monto por participante que los organismos capacitadores podían cobrar disminuyó de manera significativa. En efecto, dicho monto se redujo desde \$1.100.000 (un millón cien mil pesos) que eventualmente se entregaban con ocasión de la Cuarta Licitación, a sólo \$ 350.000 (trescientos cincuenta mil pesos) en el 2000²³. La evolución anterior representa una caída de 70% cuando se comparan cifras en \$ del mismo poder de compra²⁴.

Esta persistente reducción de los montos asignados por participante no se compadece con la idea de atender en debida forma y facilitar la inserción laboral de una población objetivo que presenta fuertes carencias de orden laboral y social. Como otros factores mencionados anteriormente, la reducción presupuestaria podría redundar, también, en un menor nivel de logro del Programa.

vii) Acciones de Recalificación Laboral

Como se ha señalado, en 1997 (Tercera Licitación) el Programa podía, eventualmente, prolongarse por un lapso de 11 meses. Tres años más tarde, en la Octava Licitación, tal duración se redujo a 5 meses a los cuales se sumaban los 30 días destinados a la conformación de los grupos de beneficiarios.

En la práctica, esta reducción implicó una disminución del período destinado al desarrollo de uno de los sub-componentes cruciales del Programa, las acciones de capacitación laboral. En efecto, mientras en el primer caso se les asignaban 250 horas lectivas ("con a lo menos 90% de horas dedicadas al aprendizaje directo del oficio"²⁵), en la Octava Licitación se otorgaba un total de 150 horas al desenvolvimiento del conjunto de la denominada Fase Técnica, con una distribución tal que sólo 100 horas se debían destinar a la capacitación en oficio, 20 horas a la Formación para el Trabajo y 30 horas a capacitación en Gestión²⁶.

La reducción en un 60 por ciento de la duración de la sub-componente capacitación constituye un factor que incide desfavorablemente sobre las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios, y, en ese sentido, atenta contra el logro del Propósito del Programa.

²³ Se trata de pesos de cada año.

²⁴ En pesos del año 2001 la disminución es desde \$1.218.690 en 1998 a \$361.690 en el año 2000.

²⁵ Ver SENCE: Programa de Reinserción Laboral, Tercer Llamado a Licitación para la Contratación de Servicios de Reinserción Laboral. Sector Textil y Confecciones, Santiago de Chile, diciembre de 1996; p.34.

²⁶ A este respecto, llama la atención que, a excepción de las licitaciones Tercera y Octava, en los restantes llamados las Bases Administrativas no explicitaran el número de horas que los OTECs debían destinar a este sub-componente.

viii) Apoyo al Trabajo Independiente

Solamente hasta la Quinta Licitación (1999) el Programa contempló el componente que consistía en otorgar un apoyo al trabajo independiente a partir de un subsidio para la compra de herramientas. En un escenario de elevada tasa de cesantía y en el que el sector informal de la economía tiende a absorber proporciones cada vez mayores de fuerza de trabajo, cabe replantearse la decisión de no seguir otorgando el mencionado subsidio.

Como es sabido, las iniciativas por cuenta propia pueden representar la única salida laboral factible para beneficiarios que reúnen ciertas características vinculadas a la edad, sexo, nivel de escolaridad, y calificaciones laborales insuficientes o inadecuadas.

ix) Instrumentos de Apoyo

En el marco de la Tercera Licitación estaba contemplada la entrega de dos tipos de instrumentos de apoyo: un subsidio de colación y transporte y un segundo para el traslado a una localidad distinta. Con ocasión de la Cuarta Licitación se agregó un tercer tipo de apoyo: el subsidio a jefas de hogar para el cuidado infantil.

A partir de la Sexta Licitación prevaleció el criterio de otorgar sólo el subsidio de transporte y colación. Si bien se desconocen las razones que tuvo el Programa para reducir los mecanismos de apoyo, no cabe duda que su inclusión y el monto de los mismos pueden servir, al menos parcialmente, para retener al beneficiario a lo largo de todo su desarrollo.

La situación del desempleo

Es indudable que las reformulaciones del Programa reseñadas, y especialmente las indicadas en los puntos i), ii), iii), iv), vi) y vii), están asociadas a la situación de desaceleración de la economía que afectó al país desde 1998 y a las negativas consecuencias que tal circunstancia acarreó sobre los niveles de empleo.

El Cuadro N°II.1.1.4.1 resume la evolución experimentada por las tasas de desocupación en el período 1996-2000, tanto a nivel nacional como de las Regiones en las cuales se ha aplicado el Programa. Debe enfatizarse que los incrementos mostrados se moderan al considerarse los últimos trimestres de cada año. Como se puede allí apreciar, no obstante, el incremento registrado en la desocupación ha sido considerable.

**Cuadro N° II.1.1.4.1:
Tasas de Desocupación a Nivel Nacional y en
las Regiones en que se ha aplicado el Programa
(octubre-diciembre de cada año)**

	Nacional	I Región	III Región	V Región	VIII Región	IX Región	Región Metrop.
1996 (1)	7,0	4,2	4,9	7,6	7,3	6,4	8,2
1997	5,3	4,4	5,0	7,0	6,0	5,1	5,9
1998	7,2	5,9	7,6	9,6	8,1	7,7	7,8
1999	8,9	8,5	7,9	10,5	8,9	6,2	10,7
2000	8,3	10,6	10,0	10,3	9,9	5,5	8,9

(1) Trimestre junio-agosto.

FUENTE: INE: Indicadores de Empleo, Santiago de Chile.

En todas las regiones del país en las que se aplicó el Programa, se registró entre 1997 y 2000 un considerable incremento en la desocupación, especialmente en las regiones I y III.

Tal como lo ha señalado el equipo responsable del Programa, a partir de Septiembre de 1999, el Gobierno de Chile creó los denominados Programas Sociales de Absorción de Mano de Obra, como una forma rápida y efectiva de reducir los índices de cesantía donde el Programa de Reconversión Laboral fue uno más dentro de esta batería de programas destinados a absorber la mano de obra desempleada.

Las restricciones y modificaciones del Programa responderían, según estos personeros, a la exigencia de poder privilegiar la cobertura versus cantidad de servicios que el Programa aglutinaba como, asimismo, una forma de alinear programas sociales con los objetivos estratégicos del Estado en su momento.

Tal análisis, para poder proveer conclusiones sobre el diseño del Programa, es incompleto. Es cierto que el mayor desempleo registrado ha significado un cambio en el volumen de recursos destinado por beneficiario al programa y ha puesto nuevas exigencias de plazos y prioridades sobre éste. Sin embargo, aún cuando pueda entenderse que hay diferentes restricciones presupuestarias en el nuevo contexto, no es admisible pensar que un programa destinado a trabajadores en proceso de reconversión amplíe su población objetivo hasta el punto de desnaturalizar su propósito y transformarse en un programa más de capacitación para desempleados. El desperfilamiento anterior, como ya se ha esbozado, apunta a destacar una debilidad del diseño actual del programa, a saber, que la flexibilidad necesaria para la definición de los grupos y sectores de trabajadores declarados en proceso de reconversión -definición tomada en el Comité Interministerial y operacionalizada en la dictación de un Decreto Supremo- puede transformarse en su principal vulnerabilidad. De no haber existido esta última vulnerabilidad, aún una situación con mayor restricción de recursos o cambio en las prioridades, no habría alterado el diseño básico del Programa y, probablemente, se habría traducido en una reducción en la escala del mismo pero sin desnaturalizarlo (por ejemplo, a través de una reasignación presupuestaria desde este Programa hacia otros más apropiados al nuevo objetivo prioritario de la política del Gobierno).

Esta experiencia indica, por lo tanto, que el programa depende crucialmente de las decisiones tomadas en el comité interministerial, las que, según la experiencia analizada, pueden en ocasiones fortalecer el sentido original del programa mientras que en otras pueden hacer que éste pierda su propósito original.

Esta dependencia del Programa en lo más o menos acertadas que sean las decisiones del Comité Interministerial, también apunta a otra vulnerabilidad potencial que podría darse en el futuro, tal vez si la escala del programa fuera mayor y sus recursos más significativos: la definición de sectores y grupos en reconversión puede estar sujeta a una fuerte influencia de grupos de interés sectoriales y regionales. De la evidencia que el Panel ha dispuesto no se han encontrado argumentos indicativos que estas influencias hayan primado. Sin embargo, un correcto diseño del Programa debiera anticiparse e introducir las correcciones necesarias para así evitar que en el futuro esta situación se produzca.

Para un análisis y conclusiones del Panel sobre los premios por colocación que contempla el Programa véanse las secciones II.4.1.4 y II.4.2 más adelante.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

El Panel ha podido establecer que el Programa ha experimentado importantes modificaciones a lo largo de su trayectoria. Algunas de éstas son más sustanciales que otras, pero todas ellas han contribuido a que no se pueda hablar de una versión única sino de múltiples variantes de éste.

A partir de la sexta licitación, realizada en Abril de 1999, se ha producido un desperfilamiento del grupo objetivo del programa, es decir, grupos en proceso de reconversión. Este desperfilamiento se agudiza en el año 2000.

Una de las lecciones adquiridas por el Gobierno a partir de las leyes del carbón N°19.120 y 19.173 fue que los beneficios establecidos en leyes presentan el inconveniente de su rigidez. De acuerdo a ello, el programa de reconversión laboral se diseñó de manera que administrativamente pudiera modificarse a fin de adecuarse a las condiciones específicas que se requirieran en cada momento. La experiencia reciente muestra que el diseño presenta falencias asociadas a esta mayor flexibilidad que llevan al desperfilamiento ya reseñado. Asimismo, el diseño actual no permite "impermeabilizar" las decisiones sobre los grupos de trabajadores que serán declarados en proceso de reconversión de las presiones de grupos de interés.

Los cambios más importantes en el diseño están vinculados a los siguientes ámbitos:

- (a) **Objetivo del Programa.** Si bien en un comienzo se valoraba la calidad de la inserción laboral, en las licitaciones Sexta a Octava (años 1999 y 2000), esta dimensión de la colocación perdió relevancia. Sin duda, esta circunstancia resta identidad al Programa.
- (b) **Duración.** Dado que ésta ha descendido desde 11 meses hasta 5 meses, cabe pensar que la calidad de los servicios entregados por los OTECs se ha resentido en medida importante y que, por ende, han disminuido las probabilidades de que el Programa pueda demostrar eficacia.
- (c) **Población Objetivo.** A partir de la Sexta Licitación (abril de 1999), se produjo un desperfilamiento del grupo objetivo del Programa, proceso que se agudizó en el año 2000. En la medida en que se eleva la heterogeneidad de la población objetivo, disminuyen las posibilidades de poder diseñar y aplicar instrumentos apropiados para producir y proporcionar los componentes del Programa. Si a ello se le agrega una fuerte reducción en los plazos y de los recursos monetarios asignados para la producción de estos componentes, se podrá deducir que es muy probable que el Programa pierda eficacia. De hecho, el equipo responsable del Programa reconoce que el que se haya ampliado el Programa para acoger a fuerza de trabajo cesante, en general, unido a la drástica disminución de los montos a invertir por participante, ha representado un factor que ha incidido negativamente en los niveles de logro del mismo.
- (d) **Importancia diferencial de los componentes.** En este ámbito, la modificación más importante se vincula con la paulatina pérdida de importancia de la fase de Diseño de Planes Individuales, fase que finalmente fue reducida a una expresión menor en la versión 2000. Esta modificación puede estar relacionada con la pérdida de identidad experimentada por el Programa en los últimos años. El Panel estima que los Planes Individuales son funcionales y coherentes con la naturaleza del proceso de reconversión y que no hay antecedentes suficientes que justifiquen su eliminación.

- (e) Reclutamiento y selección de beneficiarios. La unidad responsable del Programa ha perdido, a favor de los OTECs, grados de injerencia en el proceso de selección, reclutamiento y constitución de los grupos de beneficiarios, aún cuando el SENCE se reserva la facultad de certificar la condición de beneficiario. Esta fórmula podría encerrar riesgos de discriminación negativa que iría en desmedro de potenciales beneficiarios que presentan bajos perfiles de empleabilidad.
- (f) Monto por beneficiario. El monto máximo a invertir por beneficiario se ha reducido desde \$1.100.000 (1997) a \$350.000 (en el año 2000), circunstancia que sin duda afecta la calidad de los servicios que los beneficiarios en definitiva reciben.
- (g) Apoyo al trabajo independiente. A partir de la Sexta Licitación (1999) se ha minimizado este componente al eliminarse el apoyo entregado bajo la forma de herramientas básicas para el desempeño del oficio. Constituye éste un elemento que atenta contra el nivel de logro del Programa, en la medida en que se presta menor asistencia a quienes, por diversas razones, no quieren o no pueden insertarse como asalariados.
- (h) Dos instrumentos de apoyo a los beneficiarios que se encontraban presentes en la Cuarta Licitación (1998) - traslado a localidad distinta y subsidio a jefas de hogar para el cuidado de los hijos -, fueron eliminados a partir de la Sexta Licitación (1999). En el caso de las mujeres, la supresión del segundo instrumento podría representar un factor de abandono del Programa, lo cual conspiraría contra la eficacia del mismo.

Por otro lado, cabe destacar que, en razón de su diseño, el Programa presenta una importante falencia, la que se relaciona con la falta de oportunidad en la prestación de sus servicios. En efecto, usualmente transcurren varios meses desde el momento en que se toma la decisión de llevarlo a cabo y el momento de su implementación efectiva. Este factor provoca desmotivación y desinterés entre los eventuales participantes lo que, a su vez, retarda aún más el inicio del mismo. Ambos factores pueden incidir, sin duda, en los niveles de eficacia.

En todo caso, las determinaciones tomadas en relación con los cambios en el diseño del Programa – las cuales, por lo demás, redundaron en un deterioro de la calidad de los servicios ofrecidos por éste -, pueden comprenderse en un contexto de emergencia, marcado por el bajo dinamismo de la economía y el desempleo generalizado. Ello, no obstante, no implica que tales transformaciones puedan permanecer al mediano plazo, porque de ser así se estaría poniendo en serio riesgo la naturaleza misma del Programa. En ese caso, ya no se justificaría que mantuviese su nombre (o, mejor dicho, sus dos nombres) con los que se le conoce actualmente.

1.3. Recomendaciones sobre el Diseño

Como introducción a las recomendaciones debe señalarse que el Panel estima que el Programa tiene justificación sólo si conserva su naturaleza original, es decir, al recuperar su grupo objetivo.

Si ello no es posible, vale decir, si el programa no puede introducir los cambios adecuados en el diseño que permitan lo anterior, se estima que no debe continuar. De allí la importancia de las siguientes modificaciones.

(a) Algunas recomendaciones de diseño para que el programa pueda refocalizarse son las siguientes:

a.1) Se estima importante que el Programa mantenga las características de flexibilidad para sus definiciones de grupos objetivo, lo cual se traduce en la dictación de un decreto supremo y no de una ley. Sin embargo, el desafío es mantener la flexibilidad pero proteger la naturaleza o identidad del programa

a.2) Otro aspecto tiene que ver con la posibilidad de definir sectores en reconversión. Es obvio que si ello no es posible el programa tampoco se justificaría.

Sugerimos, tanto por a1) como por a2), que la observación y análisis del mercado laboral sea realizado por una instancia externa al Gobierno (con participación de éste), por ejemplo, por un comité de expertos o bien por una institución académica. Los beneficios de esta metodología radican en que una entidad externa puede garantizar una mayor independencia de juicio en la identificación de los sectores, con mayor libertad de presiones políticas o de grupos de interés. A la vez, esta instancia podría proponer una metodología más objetiva y explícita para definir sectores en reconversión. Esta instancia recabaría información estadística relevante de distintas fuentes.

Si este procedimiento hubiera estado disponible desde 1999 o desde el comienzo del Programa, tal vez no se habría producido el desperfilamiento recientemente experimentado por éste.

Con este nuevo esquema, una crisis de empleo generalizada no utilizaría los recursos del programa. Eventualmente el Sence o el Ministerio del Trabajo podrían proceder a la reasignación de presupuesto, sin embargo, esta medida no implicaría desvirtuar el Programa.

Un beneficio adicional del esquema planteado es que sería la misma instancia externa la que, al definir sectores y grupos/regiones en reconversión, tendría estadísticas e información de los beneficiarios potenciales previamente a la implementación de cada licitación.

(b) En caso que el programa se rediseñe para cumplir con su propósito, el Panel recomienda reincorporar la importancia que tenían los planes individuales en las primeras licitaciones.

En algunos casos, no en todos, las entrevistas individuales, la consejería personalizada y la aplicación de instrumentos especializados que permiten medir rasgos de personalidad, actitudes frente al trabajo y habilidades sociales, podrían constituir elementos muy útiles en el proceso de reorientación hacia un nuevo empleo. Similar ventaja podrían representar las actividades que se proponen llevar a los beneficiarios -en particular, a aquéllos de más edad y/o a los que llevan un mayor tiempo de cesantía-, a un mejor conocimiento sobre la forma de

funcionamiento del mercado de trabajo. La realización de las actividades anteriores requiere incrementar los recursos asignados a esta importante etapa característica del Programa.

Lo anterior no obsta a que el Programa pueda aprender de la experiencia reciente tendiente a que el diseño de planes individuales se haga generando la suficiente información cualitativa y cuantitativa que permita un adecuado seguimiento y supervisión de los mismos por parte de la unidad coordinadora del Programa.

Una propuesta que permitiría la evaluación de los planes individuales o la comparación de un par de alternativas relevantes de éstos consistiría en permitir que al interior de una licitación el Sence pueda asignar a grupos distintos de beneficiarios (idealmente escogidos al azar) dos tipos de planes diferentes. El posterior seguimiento y comparación de los resultados entre estos grupos, suponiendo que todos los otros factores fueron similares, permitiría arrojar luces sobre el impacto de un diseño específico por sobre otro.

Sin perjuicio de lo anterior, para fines de evaluación del funcionamiento de los planes individuales (aún cuando no de su impacto) se recomienda recoger información que permita dilucidar si la posterior ocupación del beneficiario tiene vinculación con los servicios de orientación laboral-vocacional previamente entregados.

- (c) En la Matriz de Marco Lógico se han incluido las siguientes modificaciones a los indicadores de nivel de logro del Propósito y eficacia del Programa: (véase el Anexo 3)
- a) La tasa de colocación de los beneficiarios del Programa se estima debiera también calcularse por sector de actividad;
 - b) La tasa de colocación relativa que registra el Programa en comparación con la que registran otros programas del SENCE, se estima debiera también calcularse por sector de actividad.
- Asimismo, en la Matriz de Marco Lógico se han incluido las siguientes modificaciones a los indicadores de logro a nivel de componentes:
- a) Tasa de egreso de los beneficiarios, se estima debiera también calcularse por sector de actividad;
 - b) Tasa de colocación de los egresados, se estima debiera también calcularse por sector de actividad;
 - c) Tasa de colocación de los beneficiarios, se estima debiera también calcularse por sector de actividad;
 - d) Tasa de colocación en servicios de intermediación laboral, se estima debiera también calcularse por sector de actividad.
- (d) Se recomienda realizar una evaluación ex-post de las actividades de recalificación laboral a fin de juzgar sobre la relevancia y pertinencia de los programas de capacitación presentados por los OTECs, por medio de una entidad externa. Por relevancia entendemos la capacidad efectiva de los diseños curriculares respectivos para dotar a los capacitados de los conocimientos teóricos, técnicos y tecnológicos, así como de las destrezas prácticas que son necesarias para el desempeño en forma competente de un determinado oficio. Por pertinencia, a su vez, entendemos la cualidad que garantiza la concordancia de las actividades de capacitación con los requerimientos de mano de obra provenientes del mercado del trabajo. Este estudio, de carácter cualitativo y analítico, permitiría obtener conclusiones relevantes para el diseño del Programa.

- (e) Se recomienda realizar una evaluación ex-post del impacto del programa sobre las tasas de colocación de sus beneficiarios. Para ello, es pertinente que la unidad responsable del Programa coordine con anticipación la información que será recolectada tanto del grupo beneficiario como del grupo de control, así como planifique también la estrategia a utilizar para seleccionar este grupo. Se recomienda contratar este estudio a una entidad externa de manera previa a la dictación del Decreto Supremo, con el objeto que se planifique adecuadamente. La evaluación se culminaría una vez que se desarrolle el Programa y se obtenga toda la información pertinente.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

Los antecedentes conocidos del programa, a través de las reuniones con los encargados del mismo en SENCE con el Panel, nos indican su organización y relaciones de jerarquía a nivel central como sus interrelaciones al interior del Servicio como con las estructuras relacionadas al Programa, como son el Comité Interministerial encargado por la Ley de tomar las decisiones sobre los sectores en franca declinación y las regiones pertinentes, en forma anual, compuesto por los Ministros del Trabajo, Hacienda y Economía, quienes en definitiva orientan el destino del programa y su asignación de recursos. Por su parte, en el organigrama se aprecian las relaciones dentro del Servicio.

En este acápite, el Panel debe mencionar que considera insuficiente la dotación de profesionales en el ámbito central, para la asignación y seguimiento del programa y por supuesto, para el seguimiento y evaluación, donde se encuentra insuficiente información.

Una debilidad encontrada al Programa es que no tiene contrapartes específicas en las regiones donde se aplica el programa, realizando el control de seguimiento por medio de la estructura existente en las regiones, que no tienen relación de dependencia del programa y sólo se traduce en controles administrativos esporádicos, lo cual no promueve situaciones de retroalimentación y de captura de indicadores y parámetros de seguimiento para evaluación.

Los mecanismos de coordinación del programa al interior de la institución son buenos al nivel superior y central, donde se interactúa con los jefes de departamentos, sin embargo, la coordinación en el ámbito regional y provincial, refleja debilidades tanto por lo reducido del equipo del programa como porque no tiene manifestación regional en personal y actividades, no obstante realizarse su ejecución en regiones. Se manifiesta una debilidad en este aspecto puesto que por sus características diferenciales, el programa requiere de seguimiento focalizado y evaluación en la ejecución, para posteriores estudios de evaluación más académicos y formales.

El nivel de coordinación con instituciones diferentes, parte con el Comité Interministerial, donde la relación personal de los profesionales nos ha parecido buena, pero debe formalizarse en mecanismos explícitos de coordinación, que puedan aplicarse a la organización, independiente de los diferentes encargados del programa, esto se manifiesta en que no aparece en el organigrama, siendo el mecanismo de la institucionalidad del programa más relevante pues designa los sectores y trabajadores declarados en proceso de reconversión.

Del análisis de la información recibida en documentos como en reuniones, al Panel le parece que no existe adecuada coordinación con las otras instituciones externas a Sence, participantes del programa como son las OMIL y las mismas AR u OTEC ejecutores del programa, lo cual impide capturar antecedentes para el seguimiento y la evaluación. Del análisis del Panel se infiere que esta actividad requiere de reforzamiento por cuanto es aquí donde se juegan los resultados del programa y sus profesionales deberían acompañarlo más cercanamente o con una coordinación más estrecha, lo cual se recomienda en la sección correspondiente.

Los antecedentes disponibles permiten señalar que la Unidad Coordinadora del Programa ha desarrollado un papel significativo, sin perjuicio que existen notorios "problemas de coordinación y estructura que facilite la gestión", según la evaluación realizada por la Universidad de Chile²⁷. Ya respecto del primer llamado, referido a los trabajadores del Carbón, uno de los aspectos evidenciados por la evaluación del SENCE fue la descoordinación exhibida entre el nivel central, regional y local en el ámbito de la acción del Estado²⁸. Esta opinión se mantiene por parte del Panel, puesto que en este aspecto encontramos una debilidad que debe mejorarse y que tiene que ver con la estructura del programa, su dotación de profesionales y la distribución territorial del mismo, tanto para seguimiento, evaluación como para el control de los OTEC ejecutores.

2.1.2. Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

Según los antecedentes declarados por el Programa, en 1998 se inauguró la línea de Evaluación y Monitoreo para el Programa de Reinserción Laboral del sector textil en la V Región y el de Loza Penco en la VIII Región. Los antecedentes proporcionados en un estudio permiten concluir que se ha recogido información de seguimiento a los beneficiarios en el caso de algunos llamados²⁹: los anteriormente mencionados³⁰ y los correspondientes al tercer llamado asociado al sector textil en la Región Metropolitana³¹.

Estos antecedentes básicos permiten contar con información básica y útil para la toma de decisiones a nivel de diseño del programa así como constituyen un insumo para la evaluación del impacto. Sin embargo, se ha reconocido por el Programa que esta línea de evaluación ha sido "postergada en función de las exigencias que demandó para el Departamento los programas de Empleo del año 2000", por lo cual se subcontrató un estudio actualmente en curso.

La ejecución del Programa está delegada en los OTEC seleccionados. El Panel cree que las funciones de monitoreo deben ser más estructuradas y formalizadas en documentos, sistemas de información y control, que vayan generando información de retroalimentación, de seguimiento y para evaluación posterior, tanto en procedimientos y su frecuencia.

En los llamados analizados se ha contemplado un pago por desempeño a los OTEC en función de la colocación de los beneficiarios. Véase la sección II.4.1.4 para un análisis de este punto.

²⁷ R.Paredes, J.Ruiz-Tagle y V.Nieto, "Evaluación Programa Piloto de Reinserción Laboral. Informe Final", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Marzo, 2000.

²⁸ C.Vivanco, R.Acevedo y M.Radrigán, "El Programa de Reinserción Laboral y su aplicación a la minería del carbón. Análisis de una experiencia", Diciembre, 1996.

²⁹ Resultados presentados en SENCE, "Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva", Abril, 2000.

³⁰ Ver P.Hernández, "Análisis de Resultados de Evaluación y Monitoreo Programa de Reinserción Textil V Región y sector Loza VIII Región. Una visión institucional", Abril, 2000.

³¹ Ver estudio de la Universidad de Chile.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

- (a) Los antecedentes que el Panel ha recabado de las reuniones con los encargados del Programa indican que, - para la dimensión y magnitud del Programa como de los recursos involucrados anualmente -, la estructura de éste es insuficiente en recursos humanos y técnicos para el desempeño de las labores pertinentes, tanto a nivel central como también regional.
- (b) Asimismo, se concluye que los mecanismos de coordinación de la Unidad del Programa con las direcciones regionales, unidades de control y otros programas de la Institución, con el fin de establecer nexos de trabajo, unidades de costo por programa, por beneficiado, por sector, por región, etc., son también insuficientes.
- (c) Se concluye también que las relaciones de la Unidad con el Comité Interministerial, encargado de la definición de los sectores y regiones cuyos trabajadores son declarados en proceso de reconversión, son informales y no existe un registro de los antecedentes estudiados en dicho Comité (que permitan a la unidad, por ejemplo, estimar el universo de beneficiarios potenciales).
- (d) Se puede constatar una ausencia del desempeño de las funciones de seguimiento y monitoreo del programa por parte de la unidad encargada del mismo, producto de su carencia de recursos suficientes. Esto lleva a que la supervisión desempeñada presente un matiz más administrativo que cualitativo y de contenidos.
- (e) Existe baja coordinación con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL, entes responsables de inscribir a los potenciales beneficiarios así como de certificar la calidad y condición de los mismos.

2.3. Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

- (a) Se recomienda mejorar los mecanismos de coordinación del Programa tanto a nivel interno como externo.
- a.1) En relación a la estructura organizativa del programa dentro del SENCE, se recomienda que se desarrollen estructuras de interrelación con los niveles regionales. Puesto que es a nivel regional donde se realiza efectivamente el programa, donde están los beneficiarios y actúan las OTEC's, lo anterior posibilitaría una mayor coherencia en la aplicación del programa y un mayor control de gestión.
- a.2) Se recomienda mejorar los mecanismos de coordinación entre el Programa y el resto de los actores, es decir, el Comité Interministerial y las OMILs.
- a.3) Se recomienda que el Programa formalice, por la vía del desarrollo de manuales de procedimiento, los mecanismos de coordinación tanto internos (niveles central y regional) como externos (relación con el Comité Interministerial y las OMILs) a fin de institucionalizar las relaciones del programa, relevantes en un horizonte de mediano y largo plazo. Estos instrumentos permitirían mejorar el nivel de conocimiento de la ejecución del programa, posibilitar una mejor actividad de control de gestión y rescatar información importante para las evaluaciones del programa.
- (b) En cuanto a la función de control y seguimiento del programa, en la perspectiva de rescatar información valiosa para los futuros procesos del programa como para la evaluación de la eficiencia e impacto del programa, el Panel considera que debe mejorarse los procedimientos de monitoreo, seguimiento y levantamiento de información de ejecución de los programas.
- (c) Se recomienda generar pautas de evaluación de los OTEC sobre la base de criterios relevantes, priorizando aquellos aspectos referidos al cumplimiento de compromisos previos de ejecución contraídos con SENCE. Se recomienda, complementariamente, diseñar un sistema de calificaciones en función de dicha pauta, que permita la asignación de puntajes por parte de SENCE para ser utilizados en los procesos de adjudicación. Un criterio importante a considerar en la pauta de evaluación del OTEC debiera ser su capacidad de vinculación real con el mundo de la producción.
- (d) Se recomienda que el Programa establezca compromisos mínimos de información sistemática con las OTECs adjudicadas, incluidos en las bases de licitación, a partir de formularios previamente diseñados por la UCP destinados a desarrollar una base de datos para seguimiento y evaluación del Programa.

Se recomienda, asimismo, que el Programa concuerde compromisos mínimos de información sistemática con las OMILs, en base a formularios previamente diseñados por la UCP, con información de los distintos postulantes o inscritos en los programas sociales, con el objeto de desarrollar una base de datos que posibilite la conformación de grupos de comparación para el seguimiento y la evaluación de impacto del Programa.

- (e) Se recomienda fortalecer significativamente el Programa en recursos humanos y técnicos disponibles.

En primer lugar, se recomienda un fortalecimiento de la unidad responsable del Programa, debido a la relevancia de las tareas de diseño, ejecución, control y evaluación allí realizadas. Se requiere de un fortalecimiento significativo con profesionales apropiados, que permita una distribución de las tareas hoy realizadas por un par de personas (y en conjunto para otros programas).

Adicionalmente, se considera necesario el fortalecimiento de la Unidad con profesionales destacados en el nivel regional, de ejecución, para realizar un seguimiento adecuado, un rescate de información de retroalimentación del programa y labores de fiscalización técnica (y no sólo administrativa).

- (f) Se recomienda que se coloque mayor énfasis en el diseño de estrategias para la vinculación del Programa con el sector empresarial, tanto desde la Unidad Responsable del Programa a nivel central como a nivel regional.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes.

Desde la aplicación del Programa por primera vez en 1995, han sido efectuados 8 llamados a licitación. Ellos han favorecido a trabajadores de 6 Regiones del país³² que han sido desplazados de diversos sectores de actividad económica.

El conjunto de implementaciones del Programa han favorecido a 5.274 trabajadores, en tanto que en el período 1997-2000 los beneficiarios han ascendido a 4.940.

COMPONENTE 1:

En el primer componente están incluidos un conjunto de servicios, que hasta 1999, se encontraban asociados al Diseño de Planes Individuales de Reinserción Laboral. Entre ellos figuraban las actividades de Consejería y Orientación Laboral y Vocacional, el desarrollo de habilidades psico-sociales para la inserción en un nuevo empleo, formación para el trabajo, y capacitación en oficio.

Según se ha dejado constancia en anteriores párrafos de este Informe, es precisamente este subcomponente el que ha experimentado las mayores transformaciones a lo largo de la historia del Programa. Luego de haber sufrido una reducción de su extensión y relevancia en el marco del diseño global del Programa, este subcomponente fue considerado en una mínima expresión en el año 2000.

Los recursos de información disponibles para la evaluación del proceso de producción de este componente son escasos e insuficientes. No resulta posible obtener información desagregada en relación con los diversos servicios que lo integran.

La única forma de aproximarse al análisis de lo que ha sido el desempeño del Programa en lo que compete a la producción de este componente es recurriendo a la utilización del número de cupos adjudicados.

De esta forma, la magnitud y condiciones de producción del primer componente deberán ser establecidas sobre la base del número de cupos adjudicados por cada Licitación.

Cobertura

El cálculo relativo a cobertura del Programa sería factible en la medida en que pudiese ser estimada la magnitud de la población objetivo. Ello, sin embargo, no es factible por cuanto escapa a los responsables del Programa la tarea de determinar los sectores que se encuentran en proceso de reconversión (o de declinación). Son personeros vinculados a los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Hacienda quienes asumen esta tarea, y los antecedentes acopiados al respecto no son de conocimiento público.

También se desconoce si los antecedentes evaluados por el Comité tienen un nivel de especificidad relevante, aún en el caso de ser conocidos.

³² Regiones Primera, Tercera, Quinta, Octava, Novena y Metropolitana.

Por otra parte, a partir de los levantamientos estadísticos disponibles (Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Encuesta de Caracterización Socio-Económica-CASEN de MIDEPLAN), no resulta posible reconstruir la población potencialmente beneficiaria, porque los diseños muestrales utilizados por esas encuestas no permiten efectuar estimaciones a nivel de comunas con desglose por los subsectores relevantes en asociación con variables como edad y nivel de escolaridad.

En todo caso, puede señalarse que hasta el momento (mayo, 2001), y desde que en 1997 se efectuara el llamado de la Tercera Licitación, se han llevado a cabo 6 licitaciones, las cuales han beneficiado a aproximadamente 4.940 personas de las Regiones Primera, Tercera, Quinta, Metropolitana, Octava y Novena. Si a estas personas se agregan aquéllas que resultaron beneficiadas con las dos primeras licitaciones (334 personas), se tiene que en toda su trayectoria el Programa ha beneficiado a 5.274 trabajadores³³.

Oportunidad de producción

Por razones de diseño, es probable que transcurran 3 meses ó más entre el momento de la inscripción de los beneficiarios en las OMILs y el momento de inicio de actividades. Este lapso es excesivo para aquellas personas que requieren con urgencia capacitarse y/o insertarse en un puesto de trabajo.

El Panel ha podido establecer que existe un largo tiempo de espera que deben afrontar los potenciales beneficiarios antes de recibir los servicios ofrecidos por el Programa. Así, por ejemplo, y según se desprende del Cuadro II.3.1.1.1, con ocasión del Llamado a la Quinta Licitación (1999) transcurrieron 5,5 meses, aproximadamente, entre el momento de la tramitación del decreto que determina los sectores cuyos trabajadores desplazados privilegiaría el Programa, y el inicio propiamente tal de éste. En el caso de las licitaciones Sexta y Séptima se produjo "un retardo" de aproximadamente 5 meses. En lo que concierne a la Octava Licitación, en tanto, este período se redujo a 4 meses.

Al tiempo de espera se suma el desconocimiento que la mayoría de los beneficiarios tiene respecto de la calidad de la oferta ya que existe una instancia intermediadora -la OMIL- que no tiene asignados recursos especiales para inscribir e informar a éstos acerca de las características y forma de funcionamiento del Programa.

A pesar de la reducción en el tiempo de espera registrada entre las dos últimas licitaciones analizadas (Séptima y Octava), aún persistía el inconveniente que éste era demasiado largo para las personas a quienes les urge generar ingresos para su subsistencia. Ello conduce, sin duda, a la desmotivación por permanecer en el Programa, a la vez que genera ciertas condiciones propicias para que finalmente se incorporen a él personas que no tienen urgencia por trabajar, y que, por lo tanto, no satisfacen una condición básica del Programa, cual es, la disposición de formar parte de la fuerza de trabajo. Esta circunstancia, a su vez, puede tener seria incidencia negativa en el nivel de éxito del Programa.

³³ Ello, asumiendo que todos los cupos adjudicados resultaron efectivamente ocupados y que en el desarrollo de los programas no se produjeron deserciones.

Cuadro N° II.3.1.1.1:
Programa de Reversión Laboral:
Tramitaciones Administrativo-Legales y Tiempos Reales Involucrados,
Licitaciones Quinta a Séptima

PROCEDIMIENTOS	Quinta Licitación	Sexta Licitación	Séptima Licitación	Octava Licitación
1. Reunión Comité Interministerial				
2. Dictación D.S. que Fija Sectores	11 diciembre 1998	06 abril 1999	21 julio 1999	10 abril 2000
3. Resol. Ex. que Aprueba Bases Admin.	28 enero 1999	04 junio 1999	25 agosto 1999	25 mayo 2000
4. Toma de Razón por Contraloría General de la República	19 marzo 1999	24 junio 1999	22 sept. 1999	08 junio 2000
5. Resol. Ex. Que Llama a Licitación	26 marzo 1999	28 junio 1999	01 octubre 1999	20 junio 2000
6. Recepción Propuestas de OTECS	12 abril 1999	14 julio 1999	18 octubre 1999	29 junio 2000
7. Resol. Ex. Que Adjudica Cursos	28 abril 1999	11 agosto 1999	19 nov. 1999	12 julio 2000
8. Inicio de Actividades (fecha estimada)	28 mayo 1999	11 sept. 1999	19 dic. 1999	12 agosto 2000

La oferta de servicios de intermediación laboral

Resulta conveniente describir, aunque sea parcialmente, el universo de organismos de reinserción laboral que estuvieron directa o indirectamente involucrados en cada llamado a licitación. No todas las agencias de reinserción que se encontraban autorizadas por el SENCE para participar en el Programa presentaron propuestas en las diferentes licitaciones, como tampoco, no todas aquéllas que sí presentaron se adjudicaron grupos de beneficiarios. El Cuadro N° II.3.1.1.2 presenta la información disponible a este respecto.

Cuadro N° II.3.1.1.2
Agencias de Reinserción Laboral Potencialmente Participantes
y Agencias Efectivamente Ejecutoras de los Programas de Reinserción Laboral,
Licitaciones Tercera a Octava

	3° Lic. Región Metrop.	5° Lic. Octava Región	6° Lic. Tercera Región	6° Lic. Novena Región	6° Lic. Quinta Región	7° Lic. Primera Región	7° Lic. Octava Región	7° Lic. Región Metrop.	8° Lic. Región Metrop.
ARs Autorizadas	38	s.d.	11	26	33	11	25	s.d.	61
ARs que retiraron bases	24	s.d.	s.d.	22	s.d.	s.d.	s.d.	24	s.d.
Ars que Presentaron propuestas	10	14	3	17	19	2	10	20	14
ARs que se adjudicaron propuestas	6	5	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	10	15	7

FUENTE: Tercera Licitación: Programa de Reinserción Laboral: Ord. (R.L.) N° 2069, del 05 de diciembre de 1996 y Providencia N° 023 del 28 de enero de 1997. Quinta Licitación: SENCE: Acta de Recepción de Propuestas Programa "Reinserción Laboral para Trabajadores del Sector Fabricación de Objetos de Barro, Loza y Porcelana, del Rubro Textil y Confecciones y del Sector Portuario de Lirquén de la VIII Región del Bío-Bío", del 12 de abril de 1999 y Resolución Exenta N° 4426 del 28 de abril de 1999. Sexta Licitación: SENCE: Resolución Exenta N° 7629 del 11 de agosto de 1999; Región de Atacama: Acta de Recepción de Propuestas Programa de Reconversión Laboral, 14 de julio de 1999; Novena Región de la Araucanía: Listado (1999) de OTECs Invitados, OTECs que Retiran Bases y OTECs que Presentan Propuestas; Región de Valparaíso: SENCE: Acta de Recepción de Propuestas, 14 de julio de 1999 y Acta de Apertura Programa de Reconversión Laboral para las Regiones III, V y IX del 20 de julio de 1999. Séptima Licitación: SENCE: Resolución Exenta N° 10877 del 19 de noviembre 1999; Región de Tarapacá: SENCE: Ord. del Director Regional I Región N° 1196 del 29 de septiembre de 1999 y N° 1283 del 18 de octubre de 1999 al señor Dieter Linneberg, Jefe del Departamento de Intermediación Laboral. Región del Bío-Bío: Ord. del Director Regional Octava Región N° 1116 (fecha ilegible) al Director Nacional del SENCE, Listado de Organismos Invitados a Presentar Propuestas (sin fecha), y Acta de Recepción Propuestas Programa "Reconversión Laboral para el Sector Metalmecánica, Textil y Confecciones, Comercio y Servicios, Minería No Metálica, Construcción e Industria Manufacturera de las Comuna de Arica y Pozo Almonte de la Primera Región, Sector Construcción de las Comunas de Conchalí, Quilicura, La Granja y San Ramón de la Región Metropolitana, y Sectores Forestal, Pequeña y Mediana Minería, Pesca Industrial, Pesca Artesanal, y Manufacturero de las Comunas de Lebu, Curanilahue y Los Alamos de la VIII Región" del 18 de octubre de 1999; Región Metropolitana: SENCE: Listado (manuscrito) de OTECs que presentaron propuestas el 18 de octubre de 1999. Octava Licitación: SENCE: Resolución Exenta N° 06315 del 12 de julio del 2000, Listado de OTECs invitados a presentar propuestas (sin fecha) y Listado (manuscrito) de OTECs que presentaron propuestas el 29 de junio del 2000.

Según se desprende del Cuadro II.3.1.1.2, sólo poco más de la cuarta parte de los organismos capacitadores que conformaban la oferta de servicios de reinserción laboral presentaron propuestas con ocasión del tercer llamado a licitación (1997). Al momento de la sexta licitación (1999), las respuestas de estos organismos fueron proporcionalmente disímiles entre regiones. Ésta fluctuó entre un porcentaje de 27,3 por ciento en la Tercera Región, y de un 65,4 por ciento en la Novena Región.

Similarmente, frente al llamado efectuado por el SENCE para la presentación de propuestas vinculadas a la Séptima Licitación, la respuesta fue más favorable en la Octava Región (40 por

ciento) que en la Primera Región (18,2 por ciento). En el caso de la Región Metropolitana, no se cuenta con información que permita establecer el número de OTECs autorizadas en 1999 para postular al Programa.

Por último, con ocasión de la Octava Licitación, convocada para satisfacer necesidades de reinserción laboral de beneficiarios de la Región Metropolitana, un porcentaje de 23 por ciento de la oferta potencial presentó propuestas.

En general, como es posible deducir de la lectura del Cuadro anterior, no son abundantes las agencias de reinserción autorizadas por SENCE en las diversas regiones. Además, su nivel de participación efectiva en los llamados a licitación suele ser inferior al 40%.

Calidad

En lo que respecta a los sub-componentes orientación y consejería, se sabe que no ha resultado factible para el Programa levantar, conforme a lo esperado, una oferta de organismos capacitadores que cuenten con los recursos (humanos, técnicos e infraestructurales) requeridos. Ello ha redundado en que se haya debido recurrir a organismos capacitadores que tradicionalmente han hecho prestación de servicios a otros programas SENCE que están dirigidos a la satisfacción de necesidades de poblaciones que presentan otras características. Ello no significa que actualmente no exista una oferta de servicios para el Programa, pero esta oferta ha demostrado ser cuantitativa y cualitativamente insuficiente³⁴.

No es posible concluir respecto del interés que despierta el Programa entre los eventuales beneficiarios. Existen, en todo caso, indicios que evidencian que, por una razón u otra, los OTECs se encuentran con dificultades para reclutar el número requerido de participantes. Esta "fase" suele tomarles bastante tiempo, lo que redundo en retraso de las actividades, disminución de la motivación de los inscritos y desgaste del personal que trabaja en esas entidades. En este contexto se explicaría la determinación del Programa de otorgar – en las Licitaciones Quinta, Sexta y Séptima -, hasta 60 días de plazo para la conformación de los grupos. En las restantes licitaciones sólo se contemplaban 30 días (ver Cuadro N° I.12.1)³⁵.

La falta de oportunidad en la entrega de los servicios involucrados en el Programa sin duda constituye un serio obstáculo para conservar el interés por él entre los potenciales beneficiarios, en particular entre aquéllos que no pueden "darse el lujo" de esperar sin trabajar y percibir ingresos.

En todo caso, al analizar el desempeño del Programa hasta 1999 en cuanto a la producción de esta componente, se detecta una cierta inconsistencia que despierta algunas dudas en relación con la calidad del servicio ofrecido a los beneficiarios. Según ha sido señalado, el diseño formal del Programa otorgaba gran relevancia –medida ésta por el tiempo que, teóricamente al menos, se le asignaba a su desarrollo-, a la Etapa de Diseño de Planes Individuales, en la que se incluía el Diagnóstico Laboral, la Consejería y Orientación Laboral y el Diseño de los Planes Individuales propiamente tales. El tiempo asignado era un mes y medio en las Licitaciones Tercera y Cuarta, y dos meses en las Licitaciones Quinta a Séptima Sin embargo, se observa una contradicción entre la posición de relevancia que esta Etapa ocupa en el diseño formal del

³⁴ Apreciaciones vertidas por el señor Julio Valladares, ex Sub-Secretario del Trabajo y Previsión Social en conversación sostenida con el Panel el 02 de mayo de 2001.

³⁵ Otro indicio que podría estar denotando un interés relativamente escaso por el Programa, lo constituye la diferencia registrada entre cupos adjudicados y cupos efectivamente ocupados. Desafortunadamente, sólo se dispone de dicha información en relación con las Licitaciones Tercera y Cuarta. En la Tercera Licitación (1997) de un total de 400 cupos adjudicados sólo se ocuparon 244 (61 por ciento), en tanto que en la Cuarta Licitación (1998), con un total de 600 cupos adjudicados se registraron 550 beneficiarios efectivos (91,7 por ciento).

Programa y lo que efectivamente pareciera exigírseles a los OTEC en cuanto a demostrar competencias y experiencias en este ámbito, exigencias que no serían muy elevadas si se juzga por los lineamientos entregados por el SENCE en su Guía para Presentación de Propuestas.

En efecto, ni en las Bases de Licitación ni en la Guía de Presentación de Propuestas existen definiciones sobre condiciones de satisfacción en la producción de esta componente, lo cual deja al arbitrio de los OTECs las definiciones correspondientes.

En lo que concierne a la calificación laboral que debe entregar el Programa, considerando que se trata de reinsertar – si no de reconvertir -, a los beneficiarios, que ya portan sus propias carencias, en un empleo estable, y debiendo operar en un contexto de sobreoferta de mano de obra (incluso calificada), y de bajo nivel de oferta de puestos de trabajo, no resulta aceptable que los OTECs impartan cursos de baja calidad o en áreas productivas no pertinentes. Si bien no se dispone de estudios evaluativos que arrojen claridad en relación con la calidad de este sub-componente, el Panel considera que, a juzgar por el reducido número de horas que le son asignadas (100 horas en la Octava Licitación), y teniendo presente, también, el bajo nivel de especificidad por parte del Programa de las condiciones de satisfacción que deben cumplirse, existen serios riesgos de que se ofrezca a los beneficiarios un servicio de baja calidad y/o poco relevante.

Existen pocos antecedentes sobre la Etapa de Desarrollo de Planes Individuales. Sin embargo, sobre la base de uno de los estudios evaluativos disponibles³⁶ que analizó la versión de 1997, puede afirmarse que la mencionada investigación pone en duda la utilidad que la Etapa de Diseño de Planes Individuales representa para el Programa. En efecto, analizando la consistencia entre capacitación laboral recibida –oficio de reinserción-oficio que los beneficiarios deseaban desarrollar, llega a la conclusión que : i) un 36 por ciento se capacitó en un oficio distinto al que querían; ii) un 35 por ciento fue reinsertado en un oficio distinto a aquél para el cual había sido capacitado; iii) el 31 por ciento de los beneficiarios a los cuales se les había reorientado en sus preferencias de capacitación terminaron siendo reinsertados en oficios diferentes a aquéllos en los cuales se les había capacitado. Éstos y otros análisis similares llevaron a los autores a afirmar que “no se aprecia un patrón de comportamiento consistente entre la capacitación, la reinserción y el oficio actual de cada uno de los beneficiarios. No existe evidencia que el cambio de preferencias producto de los Planes Individuales genere efectos permanentes en los oficios desempeñados a futuro. Estos elementos nos llevan a concluir que no es evidente la utilidad y pertinencia de los Planes Individuales. Por el contrario, nos indican que, al parecer, los esfuerzos debieron concentrarse más bien en un trabajo individual con los beneficiarios ligado a la formación de competencias generales para el trabajo”³⁷.

En otras palabras, según los autores citados, como este componente no resultaba ni suficiente ni necesario para el logro del propósito, sugerían fuese eliminado como elemento obligatorio de las propuestas técnicas que son presentadas por los OTECs. Recomendaron, en cambio, mantener el trato personalizado con los participantes en el marco de la entrega de elementos que les sirvan para elevar la auto-estima, la cual resulta deteriorada por la pérdida del empleo y por los meses de desocupación que deben encarar, así como, que se prioricen los aprendizajes conducentes a la adquisición de habilidades psico-sociales para el trabajo.

³⁶ Se trata de la investigación de la Universidad de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas: "Evaluación Programa Piloto de Reinserción Laboral", Santiago de Chile, 22 de marzo del 2000.

³⁷ R.Paredes, J.Ruiz-Tagle, V.Nieto, "Evaluación ExPost, Programa Piloto Reinserción Laboral" en SENCE-BID, Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva, Stgo, Abril, 2000, página 15.

Ante esta opinión, el Panel estima que la constatación de la existencia de incongruencias en el proceso de producción de la componente no constituye base suficiente para fundamentar la eliminación de ella. Los insuficientes logros arrojados por el estudio de Paredes et al podrían ser la resultante de la falta de experiencia o de la actuación improvisada de los OTECs, pero no necesariamente demuestran la ineficacia de la componente. Esto, considerando además que no se tiene información de impacto, lo cual se corrobora por la imposibilidad que tuvo el estudio mencionado de configurar un grupo de control. Por lo anterior, no es posible realizar juicios definitivos sobre el punto.

Para trabajadores que presentan las características y necesidades de apoyo reconocidas en estos beneficiarios, los cuales se encuentran enfrentados a un mercado de trabajo restringido y muy competitivo, la Etapa de Diseño de Planes Individuales puede ser crucial. Naturalmente, ello no significa que a todos los beneficiarios por igual deba otorgárseles la totalidad de los servicios entregados por el Programa en esta Etapa.

El Programa no cuenta con antecedentes sobre tasas de deserción, lo cual dificulta la ponderación de la calidad y la pertinencia de esta componente³⁸. Entorpece, también, su calificación, el no disponer de antecedentes que arrojen luces sobre los porcentajes de beneficiarios inscritos originalmente en el Programa, pero que luego se desistieron de participar en él, así como sobre las causas de que tomaran tal decisión.

En todo caso, un elemento muy relevante a considerar en la evaluación de la producción de esta componente tiene que ver con las características de los Organismos Técnicos de Capacitación, y, más específicamente, con su desempeño en el Programa. Factores claves que inciden en la calidad de los servicios prestados y que deben ser supervisados son: la relevancia de los cursos de capacitación impartidos en relación con su ajuste a los reales requerimientos de mano de obra del mercado, su pertinencia en relación con las necesidades e intereses de los participantes, experiencia acumulada en métodos y técnicas de capacitación, metodología aplicada al proceso de enseñanza-aprendizaje, criterios de aprobación y evaluación, calidad de la infraestructura, disponibilidad de equipamiento, entre otros aspectos. El Panel estima que es fundamental evaluar los OTECs en relación con su desempeño en estos ámbitos. El hecho de que existan rigideces para sancionar y, eventualmente, para eliminar a los OTECs con mal desempeño de los registros de organismos autorizados³⁹, y que sus méritos o limitaciones no tengan necesariamente incidencia en sus relaciones con el Programa, constituye un elemento negativo.

³⁸ Los únicos indicadores disponibles sobre deserción son los entregados por el estudio del Departamento de Intermediación Laboral y referidos a las licitaciones Cuarta y Quinta. Las tasas de deserción en estos casos alcanzaron a 4,4 y 2,7, respectivamente (ver Departamento de Intermediación Laboral (SENCE): "Análisis de Resultados de Evaluación y Monitoreo Programa de Reinserción Textil V Región y Sector Loza VIII Región. Una Visión Institucional", en SENCE-BID: "Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva", Santiago de Chile, abril 2000; pp. 29 y 35).

³⁹ Afirmaciones vertidas por la responsable del Programa en reunión sostenida con el Panel el 03 de mayo de 2001.

COMPONENTE 2:

El segundo componente del Programa se expresa como “beneficiarios (trabajadores desempleados de Regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión), han recibido prestación de servicios de Intermediación Laboral por los OTECs”.

Este componente se asocia a lo que el Programa denomina actualmente Etapa de Ejecución del Proyecto Independiente-Dependiente y a lo que en las Licitaciones Quinta, Sexta y Séptima se denominaba “Aplicación de Planes Individuales”. Básicamente, está vinculado a la colocación del beneficiario en un puesto de trabajo, dependiente o independiente que le permita obtener un ingreso.

Entre los factores que inciden en su producción se encuentran los de índole macroeconómica, tales como el nivel de actividad económica del país, y, en particular, el dinamismo que presenten los sectores productivos que son intensivos en el uso del factor trabajo.

Asimismo, juega un papel relevante la predisposición personal que el beneficiario tenga hacia la participación en el mundo de la producción, la relevancia que en su proyecto de vida reviste el desempeñar una actividad remunerada. Como bien lo señala el estudio de la Universidad de Chile, la capacidad de relacionarse y comunicarse con los demás, de poder desplegar determinadas habilidades sociales requeridas por el mundo de la producción actual, constituyen elementos decisivos que juegan en el desarrollo del componente intermediación laboral y colocación.

Sin embargo, en este ámbito, el OTEC también juega un rol importante. Su capacidad para actuar efectivamente como agente de intermediación laboral entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo puede ser decisiva. Los resultados logrados en esta Etapa dependen en medida importante de la realización de diagnósticos sobre los requerimientos de mano de obra provenientes del mundo de la producción, de la calidad de los Planes Individuales confeccionados con y para los beneficiarios, del impulso y atención especializada que se pueda proporcionar a quienes optan o pueden insertarse en una actividad por cuenta propia, de las estrategias desplegadas por los OTECs para vincularse con el sector privado y con las organizaciones que representan a los empresarios.

El Programa dispone de escasa información sistematizada en relación con la producción de este componente. Al igual que como sucede con la primera componente, también en este caso se constata una falta de indicadores adecuados que permitan evaluar el desempeño alcanzado en su producción. Si bien existen antecedentes sobre cantidad y calidad (para determinados años) de las colocaciones logradas, este indicador no es suficiente para emitir juicios acerca del desenvolvimiento del componente, como tampoco lo es para establecer la real capacidad y competencias técnicas que tienen los OTECs en esta área.

Por otra parte, a partir de las conversaciones sostenidas con el Programa se desprende que todavía se presentan dificultades para consolidar, a nivel país, una oferta de servicios de intermediación que se encuentre a la altura de las exigencias planteadas (al menos hasta 1999), por el Programa. Tampoco cabe dar por sentado que los OTECs encuentran suficientes incentivos para participar de manera constante en él.

En otras palabras, el supuesto de la existencia de entidades ejecutoras suficientemente incentivadas para participar en el Programa – supuesto a nivel de Propósito –, se estaría cumpliendo sólo a medias.

Volviendo al tema de los resultados alcanzados a nivel de este componente, y sobre la base del único indicador disponible, la tasa de colocación - indicador que, por lo demás, también es utilizado para medir el logro del objetivo a nivel de Propósito -, es posible señalar que éste en ningún momento del período analizado alcanzó al 50 por ciento. El valor máximo alcanzado fue de 46,7 por ciento en 1998 (Cuarta Licitación, Quinta Región).

El seguimiento efectuado por el Programa⁴⁰ a dos conjuntos de beneficiarios egresados a fines de 1999 y principios del 2000⁴¹, entrega antecedentes relevantes en relación con la producción de este componente. Un primer sub-conjunto corresponde a 550 ex-trabajadores despedidos de una empresa textil de la Quinta Región, los cuales comenzaron su participación en el Programa en noviembre de 1998 y egresaron en octubre del 1999. Su tasa de inserción laboral fue relativamente elevada, alcanzando al 52 por ciento transcurridos 4 meses de iniciado éste y al 54,3 por ciento luego de 11 meses de su inicio. Sólo el 69,6 por ciento se colocó en un puesto de trabajo asalariado, en tanto un 27,4 por ciento lo hizo en una actividad independiente. Considerando sólo aquéllos sobre los cuales se pudo obtener la información correspondiente⁴², el estudio pudo constatar que el 82,6 por ciento de los entrevistados ganaba menos de \$187.532 pesos (en moneda de 1999).

El segundo sub-conjunto de beneficiarios participó en la Quinta Licitación, la cual estuvo orientada a resolver el problema de desempleo de los trabajadores de la Octava Región que habían sido despedidos de los sectores textil, barro, loza y porcelana y portuario. Constituirían un grupo de 330 personas que iniciaron su proceso de recalificación laboral en mayo de 1999 finalizándolo en abril del 2000. Los resultados en términos de inserción laboral fueron bastante inferiores a los obtenidos en la Quinta Región. En efecto, a los 4 meses de iniciado el proceso, sólo un 26 por ciento de los beneficiarios fue colocado, en tanto que a los 11 meses del inicio sólo lo fue el 32,7 por ciento. Entre los colocados, el 91,7 por ciento estaba ocupado como dependiente y el 7,4 por ciento como trabajador independiente. Sin embargo, el estudio pudo constatar que "un importante porcentaje de beneficiarios" - no se especifica la magnitud de éste -, se encontraba trabajando en los Programas Sociales de Empleo de los Municipios, lo cual, ciertamente, como lo señala el propio Programa "se presenta disonante con los objetivos finales que persigue el Programa"⁴³

El 85 por ciento de los beneficiarios que se desempeñaba como asalariado percibía un ingreso no superior a los \$159.000 pesos (\$ del año 2000). En realidad, el 70 por ciento de ellos no alcanzaba a percibir más de \$122.000 pesos. Sobre este grupo no se dispone de información en relación con la percepción de la utilidad/no utilidad que revistió el Programa en el proceso de búsqueda de un empleo.

Si bien no constituye un objetivo del Programa el devolver a los trabajadores el nivel de salarios y los beneficios laborales que tenían previamente a su despido, es importante señalar que el deterioro que ellos sufrieron en su nivel de vida y en la calidad de su inserción laboral luego de ser separados de sus antiguos empleos no ha podido ser contrarrestado por el Programa, según se desprende de las evidencias disponibles.

Es así, por ejemplo, como, en relación con los trabajadores despedidos del sector textil de la Región Metropolitana (1997), que fueron entrevistados 26 meses después de egresar del Programa a través del estudio emprendido por la Universidad de Chile, se obtuvo que: a) la tasa de cesantía entre estos ex-beneficiarios alcanzaba al 23,3 por ciento; b) los salarios

⁴⁰ Departamento de Intermediación Laboral del SENCE: "Análisis de Resultados de Evaluación y Monitoreo".

⁴¹ Se trata de 880 beneficiarios que participaron en las Licitaciones Cuarta (Quinta Región, 1998) y Quinta (Octava Región, 1999).

⁴² Éstos representan sólo el 67,6 por ciento de los beneficiarios insertos.

⁴³ Departamento de Intermediación Laboral, SENCE, op.cit., pág.36.

percibidos después de egresar del Programa fueron en promedio inferiores a los que detentaban antes de que fueran despedidos del sector textil; c) sólo un 65,2 por ciento tenía contrato indefinido, contra un 88,1 por ciento observado antes de ser despedidos. Similarmente, el 21,4 por ciento se encontraba trabajando sin que hubiese un contrato de trabajo de por medio, situación que no era de frecuente ocurrencia en los antiguos empleos; d) sólo un 35,9 por ciento se encontraba cotizando en algún sistema de previsión, en tanto que cuando se desempeñaban en el rubro textil la afiliación alcanzaba al 95,2 por ciento; e) el 97,6 por ciento de los beneficiarios se encontraba afiliado a un sistema de salud previsional al momento de ser asalariados del sector textil. Al momento de ser entrevistados por el estudio, este porcentaje llegaba sólo al 57,1 por ciento⁴⁴.

COMPONENTE 3

En relación con el tercer componente del Programa según el cual los beneficiarios que hubiesen optado por la actividad económica por cuenta propia accederían a un subsidio para la compra de activos fijos, cabe señalar que la información disponible no permite conocer la forma como se han desarrollado los procesos relacionados con la producción de esta componente.

3.1.2 Nivel de logro del propósito del Programa

El nivel de logro del Propósito del Programa sólo resulta posible de estimar a partir de la tasa de colocación.

Según la aseveración de una de las responsables del Programa, éste “no se maneja con metas”⁴⁵.

En el período en que el Programa se financiaba parcialmente con fondos del BID, éste formulaba una meta de 100 por ciento de colocación. Se puede suponer que este porcentaje se aplicaba, también, al componente capacitación y al cumplimiento de las actividades previas a la colocación.

El equipo responsable del Programa señalan que el nivel de logro de la meta (alrededor de un 50 por ciento de colocados) era elevada en las primeras versiones del Programa, cuando éste aún no se “desvirtuaba”. En estos momentos, “con el perfil de los nuevos beneficiarios no se puede alcanzar el mismo porcentaje de colocación que antes”⁴⁶. Debe señalarse, en todo caso, que el empeoramiento en la situación general del empleo en Chile permitía esperar menores tasas de colocación aún cuando el programa tuviera un impacto positivo.

Para el cálculo de la tasa de colocación se ha tomado como referencia el número de beneficiarios colocados sobre el número total de cupos adjudicados⁴⁷. De acuerdo con la Unidad responsable del Programa, el número de colocados se extrae de los formularios de pago de los OTECs, lo que significa que se establece en el momento en que administrativamente el SENCE da por finiquitadas las actividades de estos organismos.

Las cifras de colocación logradas por el Programa reflejan los vaivenes registrados en la economía en el período 1997-2000 (ver Cuadro N°II.3.1.2.1).

⁴⁴ R.Paredes et al, op.cit.

⁴⁵ Reunión del Panel con el Programa sostenida el 03 de abril de 2001.

⁴⁶ Reunión del Panel con el Programa sostenida el 03 de abril de 2001.

⁴⁷ Se ha debido efectuar el cálculo sobre el total de cupos adjudicados en lugar de hacerlo sobre el número de beneficiarios inscritos por cuanto se desconoce esta última información para las Licitaciones Sexta a Octava.

Cuadro N° II.3.1.2.1
Programa de Reversión Laboral: Tasas de Colocación, Años 1997-2000

N° de la Licitación	Cupos	Región	Comunas	Sector Productivo	Colocados (%)	No Colocados (%)
Tercera (1997)	400	R.M.	s.i.	Textil y Confecciones	35,5	64,5
Cuarta (1998)	600	V	Valpo., Viña del Mar, La Ligua, Provincia de Petorca	Textil y Confecciones	46,7	53,3
Quinta (1999), Sexta (1999) y Séptima (1999)	3.340	Quinta VIII Sexta 1) III 2) V 3) IX Sépt. 1) I 2) VIII 3) R.M.	Penco y Tomé 1) Vallenar, Chañaral y Caldera 2) Valparaíso, Viña del Mar, San Antonio y Prov. de Petorca 3) Collipulli, Angol, Curacautín y Padre Las Casas 1) Arica y Pozo Almonte 2) Lebu, Curanilahue y Los Álamos 3) Conchalí, Quilicura, La Granja y San Ramón	Objetos de Barro, Loza y Porcelana, Textil y Confecciones, y Portuario de Lirquén 1) Minería y Metalmecánica, Comercio, Servicios, Ind. Liviana y Pesca Industrial 2) Comercio, Servicios, Portuario, Construcción, Pesca Ind., Textil-Conf, Cuero y Calzado y Pequeña y Mediana Minería 3) Silvo-gropecuario, Construcción, Forestal y Manufactura Metalmeccánico, Textil-Conf., Comercio, Servicios, Minería No Metálica, Construcción, Manufactura Forestal, Pequeña y Mediana Minería, Pesca Industrial, Pesca Artesanal, Manufactura Construcción	32,7(*)	67,3(*)
Octava (2000)	600	R.M.	s.d.	Sectores cuyos trabajadores desplazados hayan sido beneficiarios de Programas Sociales de Absorción de Mano de Obra ejecutados a través de las Municipalidades	s.d.	s.d.

(*) Cifras provisorias.

FUENTES: Programa de Reversión Laboral: "Ficha de Antecedentes del Programa", Santiago de Chile, 2001; pp. 11 -12. SENCE: "Bases Generales Licitación".

Según puede desprenderse del Cuadro N°II.3.1.2.1, las tasas de colocación alcanzadas han sido inferiores al 50% y han tendido a disminuir aún más en la medida en que la colocación debía ser efectuada en las proximidades del año 1999. En efecto, mientras en 1998 la tasa de colocación alcanzó a 46,7%, en 1999 ésta se redujo a sólo el 32,7%.

En otras palabras, sin incluir el año 2000, por encontrarse ese año el Programa en vías de revisión de los resultados de los OTECs, en el período 1997-1999 resultaron colocados un total de 1.515 participantes. Esta cifra representa el 34,9% del total de cupos adjudicados por el Programa en dicho período.

Por otro lado, en una apreciación efectuada por el Programa sobre la base de datos parciales recabados entre beneficiarios de la Octava Licitación (año 2000), se estima que la tasa de colocación alcanzará un muy bajo nivel, el cual sería inferior al 20 por ciento ⁴⁸.

Las tasas de colocación del Programa pueden calificarse de insuficientes desde el momento en que éste encuentra su justificación real en el logro de resultados efectivos en este terreno. En general, todo programa social debe poder demostrar cierto nivel de eficacia. En este caso, se espera que el Programa tenga mejores resultados que los logrados por otros programas sociales que, si bien también apuntan a mejorar la empleabilidad, no están comprometidos con la entrega de servicios de intermediación laboral, como tampoco lo están con la entrega de servicios de consejería y orientación laboral y vocacional.

Para los fines de la evaluación del logro a nivel de Propósito, también importa conocer, además de la tasa de colocación y la calidad de las inserciones laborales, el grado de vinculación del nuevo puesto de trabajo con los aprendizajes realizados en el curso de capacitación, la pertinencia y relevancia de los conocimientos adquiridos para enfrentar las exigencias del nuevo empleo, y, en fin, si, en general, el Programa tuvo consecuencias positivas sobre la posterior trayectoria laboral del beneficiario.

3.1.3 Beneficiarios Efectivos del Programa

A juzgar por el número de cupos adjudicados, en el período 1997-2000, un total de 4.940 personas resultaron beneficiadas con los servicios y los mecanismos de apoyo ofrecidos por el Programa. Ello, suponiendo una tasa de deserción nula. Idealmente, sin embargo, el número de beneficiarios efectivos deberían calcularse en base al número de los que efectivamente egresaron de él. Ello no resulta posible de calcular debido a la falta de antecedentes sobre deserción.

3.1.4 Grado de Focalización del Programa

Constituye parte del diseño del Programa que su población objetivo varíe año a año, siendo una combinación de criterios sector productivo/Región/grupo de comunas lo que la configura finalmente.

Como puede desprenderse de la lectura del Cuadro N° II.3.1.2.1, con las licitaciones que se sucedieron entre 1997 y 1999 se tendió a favorecer a trabajadores desplazados de diferentes sectores productivos, dependiendo éstos de cuál fuese la Región en la cual se hubiese decidido implementar el Programa. Sin embargo, si se analiza el listado de sectores productivos que resultaron atendidos hasta 1999, puede percibirse un atisbo de des-focalización, desde el momento en que, en el conjunto de las 6 Regiones seleccionadas en el período para la implementación del Programa, prácticamente todas las ramas de actividad económica (o, al menos, las que concentran las mayores proporciones de fuerza de trabajo) resultaron cubiertas.

⁴⁸ Reunión del Panel con el Programa el día 03 de mayo 2001.

Más aún, en el año 2000, la Octava licitación favorecería a sectores *en general*, sin especificación, "cuyos trabajadores desplazados hayan sido beneficiarios de Programas Sociales de Absorción de Mano de Obra ejecutados a través de las Municipalidades" (Programa de Reconversión Laboral: "Ficha de Antecedentes del Programa", Santiago de Chile, 2001; p. 12). En otras palabras, el Programa incorporó nuevos criterios en la definición de la población objetivo, restando énfasis a *determinados sectores productivos* y colocándolo en trabajadores *adscritos a programas municipales de empleo*. En este sentido, la población objetivo ya no serían los trabajadores *desplazados de sectores productivos en declinación*, sino trabajadores *cesantes*, en general.

Asimismo, se cuentan entre los pre-requisitos de inscripción algunos criterios socio-demográficos como la edad (encontrarse, de preferencia, en un rango de edad entre 30 y 55 años), laborales (antigüedad en el sector y últimas remuneraciones percibidas), y el lugar de residencia (ser residentes en las comunas especificadas por la licitación).

En lo que concierne a la Octava Licitación (año 2000), además de la especificación regional y de la referente a haber sido beneficiario de algún programa de empleo de emergencia de los municipios⁴⁹, el Programa planteó sólo dos exigencias: encontrarse cesante y tener, preferentemente, entre 18 y 60 años.

En lo que respecta a los pre-requisitos exigidos para ser admitidos en el Programa, se observa, entonces, una clara diferencia entre esta última licitación y las licitaciones anteriores. Esta diferencia se resuelve en una pérdida de importancia del perfil laboral del potencial beneficiario, el cual, en definitiva, puede ser cualquier persona que se hubiese inscrito como cesante en los registros de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMILs) y que hubiese estado adscrita a algún programa de empleo de los municipios.

El Panel no dispone de información suficiente que le permita emitir un juicio acerca de las consecuencias que tiene para la focalización el hecho de que el proceso de rehabilitación y selección recaiga en los OTECs.

En resumen, en lo formal, la modalidad de determinación de la población objetivo, con aplicación del triple criterio de sector productivo en declinación/Región/grupo de comunas, continuó incluso hasta el año 2000. Sin embargo, lo acontecido en este último año merece especial reflexión. En primer lugar, los sectores que fueron incluidos ese año correspondían a todos aquéllos que eran y son relevantes desde el punto de vista de su potencial de absorción de mano de obra. En segundo lugar, se adicionó un cuarto criterio asociado a la adscripción a los programas municipales de empleo. En este sentido, se produce un desperfilamiento por cuanto la población objetivo ya no serían "los trabajadores desplazados de sectores productivos en declinación", sino trabajadores cesantes, en general.

El problema de la focalización o de la falta de focalización no radica en que se estén atendiendo prácticamente todas las ramas de actividad económica, ya que, de acuerdo con la evolución de las cifras de empleo, la mayor parte de éstas habrían expulsado mano de obra, sino en que no está claro que se esté trabajando con **trabajadores despedidos de determinados sectores**. Esto último puede redundar en que se resientan seriamente las probabilidades de éxito del Programa desde el momento en que no está asegurada una base

⁴⁹ En realidad, la Resolución del SENCE que aprueba las Bases Administrativas de esta licitación menciona los sectores de los cuales los beneficiarios eventuales deberían provenir, pero éstos comprenden prácticamente todas las ramas económicas que son importantes en el país desde el punto de vista de la absorción de mano de obra (ver SENCE, Resolución N° 099 del 25/05/00; p. 3).

mínima de habilidades sociales, competencias para el trabajo y disposición para formar parte de la fuerza de trabajo. En efecto, en este caso, dado que el criterio de admisión prioritario no es el de provenir de tal o cual sector sino el de poder acreditar la condición de cesante, podrían incorporarse jóvenes sin mayor trayectoria laboral - se aceptan jóvenes de 18 años en circunstancias que en las licitaciones de 1999 se exigía ser mayor de 29 años -, así como, también, quienes hacen sus primeras incursiones en el mundo de la producción y quienes trabajan por cuenta propia.

Desde el punto de vista social, y considerando la situación de emergencia gestada por las elevadas tasas de cesantía que afligen al país, no cabe duda que la apertura del Programa hacia otros segmentos de la fuerza laboral encuentra justificación. Sin embargo, si se trata de mantener la especificidad del mismo - marcada por la prestación de una diversidad de servicios innovadores -, la masificación o la priorización de la cobertura por sobre la calidad de los componentes puede conducir a una distorsión del objetivo del Programa y a una disminución de sus niveles de logro.

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

En relación con el grado de satisfacción que los beneficiarios han experimentado frente al Programa, se dispone de los resultados arrojados por los dos estudios a los que anteriormente se ha hecho mención: el realizado por la Universidad de Chile ⁵⁰ y el llevado a cabo por el propio Programa ⁵¹.

Consultados los beneficiarios en relación con el nivel de satisfacción con los componentes del Programa, el estudio de la Universidad de Chile señala que "cerca del 60 por ciento ... considera que se cumplen los objetivos de 'Información sobre tipos de empleos disponibles', 'Enfrentar entrevistas para un nuevo empleo', 'Adquirir información sobre leyes laborales', 'Mejorar su situación general en el empleo' y 'Aprender un nuevo oficio' ⁵².

Similar porcentaje evalúa positivamente el área de Formación para el Trabajo, o, más exactamente, el área de Formación de Competencias Generales para el Trabajo.

"En conjunto, estos elementos sugieren una percepción relativamente buena del Programa" (ibid).

Según este estudio, "el 64% de los beneficiarios consideró que el haber participado en el Programa *sirvió mucho*, mientras que sólo el 10% consideró que *no sirve de nada*. Estas percepciones vienen a reforzar los conceptos de una buena evaluación por parte de los beneficiarios tanto hacia las distintas componentes del programa como a su conjunto". Se destacaría "una significativa mejor evaluación de la formación de carácter general que la específica. Más aún, en este programa directamente se viene a cuestionar la utilidad de este último tipo de formación (e.g., utilidad del oficio aprendido" (ibid). Destaca de este estudio,

⁵⁰ Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas: "Evaluación Programa Piloto de Reinserción Laboral", Universidad de Chile, Santiago de Chile, 22 de marzo del 2000.

⁵¹ Departamento de Intermediación Laboral (SENCE): "Análisis de Resultados de Evaluación y Monitoreo Programa de Reinserción Textil V Región y Sector Loza VIII Región. Una Visión Institucional", en SENCE-BID: Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva, Santiago de Chile, abril 2000.

⁵² Universidad de Chile, Departamento de Economía: "Evaluación ExPost, Programa Piloto Reinserción Laboral", en SENCE-BID: Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva, Santiago de Chile, abril 2000; p 14.

además, que un aspecto que los beneficiarios perciben como muy positivo es el trato personalizado que les había prestado la agencia de reinserción.

Por su parte, el estudio del Departamento de Intermediación Laboral del SENCE indagó en torno al grado de satisfacción que los egresados de la cuarta aplicación del Programa (Cuarta Licitación, noviembre de 1998 a octubre de 1999, convocada en la Quinta Región para ex-trabajadores del sector textil y confecciones) tenían en relación con aspectos relevantes del mismo. Los resultados arrojados fueron:

- a) En relación con la *remuneración* percibida en su nuevo empleo, el 73,33 por ciento se mostró conforme (53,33 por ciento) o altamente conforme (20 por ciento);
- b) En lo que corresponde a la calidad del nuevo *puesto de trabajo*, el 73,33 por ciento se habría mostrado conforme (33,33 por ciento) o altamente conforme (40 por ciento);
- c) En lo que concierne a la *satisfacción por el tipo de contrato de trabajo*, el 63,32 por ciento se mostró conforme (26,66 por ciento) o muy conforme (36,66 por ciento);
- d) Sin embargo, sólo el 42,22 por ciento de los beneficiarios entrevistados percibía que el Programa había resultado útil en la solución de su problema de desempleo ⁵³. Un porcentaje similar emitió una opinión desfavorable en relación con este mismo aspecto. A ello cabe agregar que un 15,6 por ciento no respondió la pregunta correspondiente ⁵⁴.

⁵³ Departamento de Intermediación Laboral (SENCE): "Análisis de Resultados de Evaluación y Monitoreo Programa de Reinserción Textil V Región y Sector Loza VIII Región. Una Visión Institucional", en SENCE-BID: Programa de Reinserción Laboral, Experiencia y Perspectiva, Santiago de Chile, abril 2000; pp. 32-34.

⁵⁴ Ibid.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

A partir del Cuadro N° II.3.1.6.1 es posible observar, en forma resumida, el desempeño del Programa al nivel de los dos componentes sobre los cuales se dispone de información. Como indicador del primer componente se ha utilizado el número de cupos adjudicados, en tanto que para la medición del nivel de logro del segundo componente se ha recurrido a la cifra de colocados.

Cuadro N° II.3.1.6.1
Programa de Reconversión Laboral:
Beneficiarios Primer Componente (N° de Cupos Adjudicados)
y Segundo Componente (N° Colocados) Años 1997-2000

	1997	1998	1999	2000	Total
Componente 1 "Beneficiarios (trabajadores desempleados de Regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión), han mejorado su capital humano en el ámbito laboral a través de: i) Orientación Vocacional; ii) Desarrollo de Habilidades Psico-sociales para Insertarse en un Nuevo Empleo iii) Capacitación en Oficio; d) Formación para el Trabajo; e) Capacitación en Gestión	400	600	3.340	600	4.940
Componente 2 "Beneficiarios (trabajadores desempleados de Regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión), han recibido servicios de Intermediación Laboral por los OTECs"	142	280	1.093(*)	s.d.	1.515
Componente 3 "Beneficiarios (trabajadores desempleados de Regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión), han obtenido activo fijo para desarrollar trabajo independiente.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

(*) Cifras provisorias, Licitaciones Quinta, Sexta y Séptima.

FUENTES: Programa de Reconversión Laboral: **Ficha de Antecedentes del Programa**, Santiago de Chile, 2001.

De acuerdo con las cifras proporcionadas por el Cuadro N° II.3.1.6.1, un total de 4.940 participantes resultaron beneficiados con la producción del primer componente.

La producción del segundo componente, por su parte, condujo a proporcionar o facilitar el proceso de colocación laboral para 1.515 participantes.

Por otra parte, para conocer el nivel de logro del Propósito del Programa, se ha procedido a calcular éste a partir de la tasa de colocación. Como se constata en el Cuadro N° II.3.1.6.2, este indicador ha sido calculado como el cociente entre el número de colocados y el número de cupos adjudicados.

Cuadro N° II.3.1.6.2
Cuadro Resumen sobre Nivel de Logro del Programa
a Nivel de Propósito

Evolución de Indicadores / Información					
Objetivo	Indicador	Cuantificación			
		1997	1998	1999	2000
Propósito: Beneficiarios colocados en el mercado de trabajo	(N° de egresados colocados) / (N° atendidos) * 100 (*)	35,5	46,7	32,7 (**)	s.d.

(*) El Programa no proporciona información completa sobre el número de trabajadores efectivamente atendidos, por lo que, a falta de esta cifra, la tasa de colocación ha sido calculada sobre el número de cupos adjudicados.

(**) Cifra provisoria.

Según se desprende del Cuadro N° II.3.1.6.2, el nivel de logro del Programa a nivel de Propósito tendió a decrecer en el transcurso del período 1997-1999. En este último año se obtuvo una tasa de colocación de sólo 32,7 por ciento. Ello significa que ese año, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Programa, el 67,3 por ciento del total de trabajadores atendidos no se vio beneficiado con el producto final del mismo: la inserción en un nuevo puesto de trabajo.

Sin incluir el año 2000, en el período 1997-1999 resultaron colocados un total de 1.515 participantes, cifra que representa el 34,9 por ciento del total de cupos adjudicados por el Programa en ese período.

Cabe destacar que la falta de antecedentes en relación con los 5 indicadores/información vinculados a los componentes, impide extraer conclusiones en torno al comportamiento del Programa en lo que dice relación con el logro de los objetivos a ese nivel.

Cuadro N° II.3.1.6.3

Enunciado del objetivo	Comentarios sobre el nivel de logro de los objetivos
Propósito: Beneficiarios colocados en el mercado del trabajo	El nivel de logro del Programa a nivel de propósito fue regular en 1997 (35,5%), considerando que en esos momentos el país aún mantenía cifras de crecimiento elevadas y bajas tasas de desempleo. En 1998 fue algo mejor (46,7%), a pesar del comienzo ese año de la crisis económica. En el último año sobre el cual se dispone de información (1999), la tasa de colocación volvió a caer a niveles aún más bajos (32,7%) que lo observado en 1997. Si se toma en consideración que todos los componentes del Programa y el Programa mismo están enfocados al logro de la colocación, y aún considerando que la tasa de cesantía a nivel nacional era alta, puede afirmarse que el Programa ha alcanzado su Propósito sólo en forma parcial.
Componentes:	No se dispone de información

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

En toda su historia, el Programa de Reconversión Laboral ha atendido a un total de 5.274 trabajadores, en tanto que entre 1997 y el 2000 lo ha hecho con 4.940 personas. Estas personas han sido residentes de 6 Regiones del país y han provenido laboralmente de todos los rubros de actividad económica que tienen relevancia desde el punto de vista de la absorción de mano de obra.

La atención brindada a los beneficiarios en los distintos momentos de su desenvolvimiento ha sufrido importantes variaciones, pero, hasta 1999, la concepción básica subyacente al Programa – atender a trabajadores desplazados de sus empleos que, por la especificidad laboral, cultural y geográfica que presentan, son de difícil auto-inserción -, no varió.

En el año 2000 se constató una pérdida de especificidad de la población objetivo por cuanto podían ser atendidos a través de él residentes de la Región Metropolitana de los más diversos sectores de actividad económica, siempre que hubiesen estado adscritos a los programas de empleo de emergencia de los Municipios. Más que un criterio de especificidad cultural, geográfica o laboral, en esta versión del Programa se hizo primar la calidad de cesante y la falta de recursos económicos de la persona y de su grupo familiar. Aparte de esta situación, y también en lo que concierne a focalización, queda aún por dilucidar si los controles ejercidos por el Programa sobre los OTECs – sobre los cuales recae la función de hacer la selección definitiva de los beneficiarios -, son lo suficientemente rigurosos como para evitar que ingresen al Programa personas que no cumplen con determinados pre-requisitos o bien que ingresen sólo o mayoritariamente personas cuyos perfiles socio-laborales tienen las más altas probabilidades de inserción laboral, vale decir, personas que, precisamente, no requerirían tanto de los servicios ofrecidos por el Programa.

A nivel de propósito, el Programa ha registrado un desempeño parcial, particularmente en el año 1999. Es así como en ese año alcanzó una tasa de colocación de sólo 32,7 por ciento, en tanto que en el período 1997-1999 el resultado fue algo mejor (34,9 por ciento).

Ciertamente, tales resultados reflejan, en parte, las vicisitudes de la economía, pero, a la vez, despiertan dudas en torno al desempeño del Programa en lo que concierne a la producción y a la calidad de sus componentes.

La información disponible en torno a estos últimos aspectos es insuficiente. Sin embargo, a través de un estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile se ha podido conocer algo acerca del desempeño del Programa en la producción de lo que, en versiones anteriores del mismo, se conocía como Diseño de Planes Individuales. Las evidencias recogidas por los expertos dan cuenta de importantes inconsistencias, en particular en lo que concierne a la relación entre capacitación técnica entregada por las agencias de reinserción y el puesto de trabajo finalmente ejercido, entre el oficio desempeñado y las aspiraciones de los beneficiarios, los cambios en las preferencias laborales experimentados por éstos luego de pasar por los procesos involucrados en esta Fase y los resultados efectivos que se lograron con ello. Es la opinión del Panel, en todo caso, que estos resultados no invalidan la inclusión de servicios como los contemplados por el Programa en esta Etapa (que incluía Diagnóstico Laboral, Consejería y Orientación Laboral y Diseño de los Planes Individuales propiamente tal).

En cuanto a la producción del segundo componente, de intermediación laboral, se ha podido constatar que sus resultados -reflejados en los niveles de reinserción laboral-, son deficitarios. Ello se evidencia, particularmente, en el último año del que se dispone de información, 1999. El bajo nivel de logro en lo que toca a este componente queda reflejado, también, en la mala calidad de los empleos conseguidos por las agencias, lo que se ha traducido en bajos niveles de salarios, escasa durabilidad en el tiempo, preponderancia de las contrataciones a plazo fijo o por obra, etc.

De acuerdo con estos resultados, puede afirmarse que aún constituye un punto por dilucidar el hecho de si los OTECs que operan con el Programa, tienen efectivamente capacidad técnica y si reciben los incentivos suficientes para alcanzar ciertos estándares de calidad mínimos en la producción de los componentes del Programa.

Sin duda, un dato importante de considerar, al momento de proceder a la evaluación del logro del propósito, es el grado de *utilización efectiva* que de él hacen los potenciales beneficiarios, así como las tasas de deserción que afectan al Programa en sus diferentes etapas. No ha resultado posible emitir un juicio a este respecto por falta de antecedentes.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia

- (a) Se recomienda tomar medidas que propendan a disminuir el lapso que transcurre entre el despido del trabajador y el momento en que comienza a recibir los servicios del Programa. A este respecto, pueden ayudar las recomendaciones realizadas en materia de diseño que apuntan a una justificación más rigurosa y a una identificación más clara de la población objetivo en cada llamado.
- (b) El Panel recomienda que el Programa preste mayor atención a la explicitación de los objetivos y de los contenidos que deben desarrollar los OTECs en las áreas de Consejería Vocacional y de Orientación Laboral.
- (c) Se recomienda, asimismo, otorgar la máxima importancia a la supervisión de los servicios y capacitación laboral que los OTECs entregan a los beneficiarios, por constituir éste un factor determinante en sus posibilidades de inserción.
- (d) Se recomienda perfeccionar el proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios para, de esta forma, hacerlo más objetivo y eficaz en cuanto al logro de los resultados que se esperan de él. (mejorar sistema de detección de trabajadores en proceso de reconversión; mejoras en el traspaso de información de la OMIL a los OTEC; fiscalizar que los OTEC no realicen selección adversa de beneficiarios).
- (e) Dado que en el desarrollo del Programa los OTECs juegan un rol crucial se recomienda que se evalúe periódicamente la forma como estos organismos van ajustando sus actividades de capacitación a los requerimientos de mano de obra de la economía.
- (f) El panel recomienda reponer el subsidio destinado a la compra de equipamiento básico para el oficio para el trabajo independiente.
- (g) Se recomienda tomar las medidas del caso para tener un recuento de las deserciones que se producen en las distintas fases del Programa. Ej. Incorporando la tasa de deserción como un indicador de la gestión del OTEC.
- (h) Se recomienda realizar una evaluación de los instrumentos aplicados por los OTECs para producir los servicios de intermediación laboral.
- (i) Se recomienda mejorar los sistemas de información del Programa de manera que permitan construir y calcular indicadores adecuados para la evaluación de los procesos de producción de las componentes, así como indicadores que sean aplicables a la medición del logro de los objetivos al nivel de propósito y de componentes.
- (j) Se recomienda realizar estudios evaluativos de impacto que permitan comparar la situación laboral y condiciones de inserción de trabajadores que no ingresaron al Programa con las de los grupos de trabajadores que ingresaron y participaron plenamente en él.

4. EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1. Análisis de actividades y/o componentes

Es posible identificar, por los antecedentes entregados previamente, que la actividad asociada al funcionamiento del Comité Interministerial no ha sido hasta ahora apropiada para la generación de los componentes, debido a que: a) la información allí manejada para la definición de los sectores en reconversión o bien no ha sido lo suficientemente específica; o bien no se ha traspasado al SENCE; b) no ha llevado a una definición clara de grupos objetivos.

También debe mencionarse las actividades de inscripción de los beneficiarios en las OMILs y el momento de inicio de las actividades tienen una diferencia de 3 o más meses, lo cual dificulta el logro de los componentes.

Una actividad que no se lleva a cabo adecuadamente en la actualidad es la fiscalización y supervisión de los servicios entregados por los OTEC.

Específicamente, una actividad que no se lleva a cabo en la actualidad y que sería de utilidad es la evaluación de los OTEC en términos de sus tasas de colocación (ojalá en distintos plazos) y del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

4.1.2. Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

Una alternativa en la estructura del Programa que el Panel recomienda es externalizar la identificación de los sectores a definir en reconversión, labor hoy realizada por el Comité Interministerial. Este Comité podría mantenerse pero ya sólo para sancionar la labor de una comisión de expertos. Además de los argumentos de mayor transparencia y menor vulnerabilidad argumentada en la sección II.1, aquí destacamos la mayor posibilidad, en este nuevo esquema, de realizar una mejor sustentación de las definiciones tomadas y una mayor identificación del grupo objetivo asociado a dichas definiciones. Este aspecto, puede redundar crucialmente en el logro de los componentes al mismo nivel de costo y, posiblemente, en menor tiempo. Es decir, puede haber ganancias en gestión.

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

A partir de 1999, con la séptima licitación, se perdió la especificidad del Programa producto de su desperfilamiento ya comentado. A contar de entonces, no es posible distinguir este programa de otros programas sociales de becas de capacitación para desempleados, superponiendo o duplicando, por lo tanto, el trabajo.

El Panel estima, adicionalmente, que el Programa actúa como una intervención aislada en un grupo de trabajadores que debe recomponer parte de su capital humano en sectores en declinación en determinadas zonas geográficas (existen otros Programas de SENCE que apuntan a mejorar la calificación de la mano de obra desempleada, pero el Programa de Reconversión Laboral tiene mayor especificidad). En este caso, se aprecia la carencia de intervenciones complementarias de otros organismos públicos y privados como por ejemplo, CORFO, Fosis, etc. Estas intervenciones podrían ser fácilmente coordinadas en la instancia interministerial.

4.1.4. Análisis de Costos

El Presupuesto asignado al Programa se ha incrementado desde \$785 millones en 1997 hasta algo menos de \$1.600 millones en el año 2000. Sin embargo, el gasto efectivo en similar período no ha superado el 70%, tal como lo muestra el Cuadro N°II.4.1.4.1. Es probable que esto explique que el presupuesto asignado al programa en el año 2001 exhiba una caída a \$1.074 millones.

Cuadro II.4.1.4.1
Presupuesto Asignado y Gasto Efectivo
del Programa. Años 1997-2000
(miles de \$ de 2001)

	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
1997	785.018	423.495	54,0%
1998	618.305	233.952	37,8%
1999	1.380.777	882.574	63,9%
2000	1.559.216	1.080.610	69,3%
2001	1.074.130		

Fuente: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos.

Dentro de los factores que subyacen a la baja proporción que representa el gasto efectivo del programa destaca, a juicio del Panel, las discrepancias entre el número esperado de personas interesadas en incorporarse al Programa y las efectivamente inscritas, situación de la que han estado al tanto los OTEC por la dificultad de reclutamiento de los beneficiarios. A este aspecto, ciertamente también contribuye la inadecuada definición del grupo objetivo en cada licitación.

El Cuadro N°II.4.1.4.2 que se presenta a continuación presenta los costos administrativos del programa para el período bajo análisis. Dado que estos costos no fueron individualizados por el Programa, en el cuadro que se presenta se incluye una aproximación de costos administrativos, que incluyen los ítemes Personal y Bienes de Consumo.

Cuadro II.4.1.4.2
Costos Administrativos del Programa 1997-2000
(Miles de \$ de 2001)

Año	Total Gasto Efectivo	Total Costos Componentes	
		Monto	%
1997	423.495	106.587	25,2%
1998	233.952	85.062	36,4%
1999	882.574	76.922	8,7%
2000	1.080.610	118.446	11,0%

Fuente: Elaboración en base a Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos

Como se puede apreciar, el gasto administrativo así calculado fluctúa entre 25% y 36% del gasto total del programa entre 1997 y 1998, para luego bajar en términos relativos a entre 9% y 12% en los años siguientes, aún cuando el monto absoluto ha variado menos. La variación de estos costos administrativos como porcentaje del gasto efectivo está dada, fundamentalmente, por la mayor varianza en el gasto efectivo. Dado que el número de beneficiarios tal como se incluye en el Cuadro N°I.5.1 crece significativamente en 1999, esta cifra es compatible con un mayor gasto efectivo para 1999 y 2000, aún cuando el monto de gasto administrativo no sea tan diferente.

Las cifras anteriores, sin embargo, no incorporan los costos de la administración del sistema que se incurren en las OMIL.

La modalidad de pago a las OTEC que contempla el programa incluye un pago global que no desglosa los componentes, información esta última que no está tampoco disponible. El Cuadro N°II.4.1.4.3, entonces, sólo incluye la suma de los costos de los componentes, que equivale al gasto efectivo total por año menos los gastos administrativos, tal como se estimaran por el Panel en el cuadro anterior.

Cuadro II.4.1.4.3
Costo por Componente Años 1997-2000
(miles de \$ reales)

	1997	1998	1999	2000
Componente 1	Nd	nd	nd	nd
Componente 2	Nd	nd	nd	nd
Componente 3	Nd	nd	nd	nd
Total	316.908	148.890	805.652	962.164

Fuente: Elaboración propia en base a ficha de antecedentes presupuestarios y de costos.

El Costo total corresponde al monto de gasto efectivo menos los gastos administrativos estimados en el Cuadro II.4.1.4.2.

El Programa representa un monto no menor del presupuesto de SENCE, lo cual está asociado a sus mayores costos por beneficiario, aún cuando el número de beneficiarios no sea tan significativo. En efecto, tal como se muestra en el Cuadro II.4.1.4.4. el programa ha

representado alrededor de un 6% del presupuesto del SENCE, siendo de 7,7% en el año 2000.

Cuadro II.4.1.4.4
Gasto efectivo del programa en relación a gasto efectivo del SENCE
(miles de \$ reales)

	1997	1998	1999	2000
Gasto Programa	423.495	233.952	882.574	1.080.610
Gasto SENCE	4.026.018	11.044.080	17.823.917	14.094.461
% Gasto Programa	10,5%	2,1%	5,0%	7,7%

Fuente: Antecedentes tomados de la ficha de antecedentes presupuestarios y de costos.

No se ha dispuesto de información a nivel regional, por lo que no es posible realizar análisis a este nivel.

El Cuadro N°II.4.1.4.5 contiene los costos promedio por año por beneficiario. Dado que, tal como se ha señalado en secciones anteriores, sólo se tiene el número de cupos adjudicados, las cifras adolecen de una importante aproximación.

El Programa comienza con un costo total por beneficiario adjudicado de algo más de \$1 millón, para luego caer hasta 1999. Esta tendencia, ciertamente exacerbada, se encuentra en la evolución de los montos máximos estipulados en las bases de inversión por beneficiario (véase Cuadro N°I.12.1., fila 18). El incremento en el monto por beneficiario que se exhibe en el año 2000 probablemente da cuenta del impacto rezagado del gran aumento de beneficiarios adjudicados en el año 1999.

En promedio, el gasto por beneficiario para el período bajo análisis es de \$530,5 miles.

Un tema que llama la atención es que, a pesar que las bases han establecido montos máximos decrecientes por beneficiario, el costo total por beneficiario de los años 1999 y 2000 es significativamente mayor que éstos.

Cuadro II.4.1.4.5
Costo Total Componentes por Beneficiario y Total Programa
por Beneficiario Años 1997-2000

Año	Costo Total Programa por Beneficiario	Costo Total Componentes por Beneficiario
1997	1.058,7	792,3
1998	389,9	248,2
1999	264,2	241,2
2000	1.801,0	1.603,6

El Costo Total componentes por beneficiario se estimó utilizando el gasto efectivo en el programa para cada año descontando los costos administrativos, dividido por el número de beneficiarios medido como cupos adjudicados (véase Cuadro I.5.3).

El Costo Total Programa por beneficiario se calculó utilizando el gasto efectivo en el programa dividido por el número de beneficiarios medido como cupos adjudicados.

Respecto de las fuentes de financiamiento, un aspecto destacable es que este programa se estableció de manera piloto con financiamiento del BID. En efecto, el aporte de esta institución superó el 50% del presupuesto total del programa en 1997 y 1998, siendo la diferencia financiada por aporte fiscal directo. El aporte del BID baja al 16% en 1999 y, prácticamente, desaparece en el año 2000.

El Panel estima que la modalidad de pago por desempeño en la colocación de los OTEC es recomendable por cuanto genera incentivos a estas instituciones que aumentan la probabilidad del logro del propósito del Programa. Sin embargo, se estima que esto puede requerir buscar alternativas de selección distintas con el objeto de evitar que el incentivo a la colocación se traduzca en una selección por parte de los OTEC sólo de los beneficiarios con mayores posibilidades de empleabilidad. Una posibilidad es que los OTEC reciban paquetes nominados de beneficiarios ya seleccionados en una etapa anterior.

Mecanismos de pago: pago por colocación

Tal como se puede apreciar en la matriz descriptiva del Programa del Cuadro N°1.12.1, el Programa contempla pagos al OTEC asociados a los costos unitarios de las acciones según las ofertas presentadas por éstos en la respectiva licitación y premios o castigos vinculados a la colocación de los beneficiarios. Adicionalmente, se incluyen subsidios de colocación y transporte para los beneficiarios, los que son entregados por el Programa por intermedio del OTEC.

Es posible señalar que en todos los llamados analizados (Licitaciones 3° a la 8°), el monto recibido por el OTEC tenía un componente variable asociado a la colocación. En las licitaciones Tercera, Cuarta y Quinta, el incentivo operaba por la vía "negativa", es decir, el OTEC postulaba con un costo unitario de sus servicios propuestos, del que se descontaba un porcentaje en caso de no colocación de los beneficiarios. Por otra parte, en las licitaciones Sexta, Séptima y Octava, el incentivo operaba por la vía de un "premio", es decir, el OTEC postulaba con un costo unitario de sus servicios propuestos el que era financiado en su totalidad por el Programa, pero adicionalmente se contemplaba un premio por colocación fluctuante entre \$50.000 y \$80.000 por beneficiario colocado.

En todas las licitaciones analizadas en esta evaluación el incentivo (castigo o premio) era función tanto de la calidad del puesto de trabajo generado (medido por el monto del salario obtenido, considerando como referencia para el premio mayor o bien para la ausencia de descuento, una remuneración de dos ingresos mínimos y considerando a partir de allí una tabla decreciente) como de la oportunidad en que éste fuera obtenido (asignándose un 100% del premio o un 0% de descuento, según corresponda, si la colocación ocurría dentro de 30 días y a partir de allí con una tabla decreciente).

El Panel estima que la modalidad de pago por desempeño en la colocación de los OTEC contemplada por el Programa a lo largo de su historia es positiva por cuanto genera incentivos a estas instituciones que aumentan la probabilidad del logro del propósito del Programa.

Sin embargo, existe teóricamente un peligro asociado a estos incentivos, el que desafortunadamente no puede cuantificarse o verificarse si se presenta en la actualidad: los OTEC, frente a los bonos por colocación (o frente a castigos por no colocación) pueden ser incentivados a buscar empleadores que reciban a sus beneficiarios (lo cual es correcto) pero también pueden tener incentivos para "seleccionar" más a los beneficiarios a fin de quedarse con aquellos que tienen un mejor prospecto de empleabilidad. Esta última conducta (de selección) puede atentar contra los objetivos del Programa en cuanto puede sesgar los

beneficios de éste en el grupo que requiere menos del Programa. Es evidente que este sesgo se puede producir en la medida que la misma institución que recibe un bono por colocación (o un castigo por no colocación) es la encargada parcial o total de seleccionar a quiénes les aplicará el Programa. Este último punto corresponde a lo que ha sido la materialización del Programa en el período bajo análisis.

Un segundo peligro de los incentivos es que, si no se tiene probabilidad de ser fiscalizado, puede llevar a generar contratos falsos destinados a recibir el premio.

Un último aspecto que merece la atención considerar en el análisis dice relación con el plazo con el cual se evalúa la colocación. En las últimas tres licitaciones analizadas, el Programa paga un bono por beneficiario colocado dentro de los 60 días, sin embargo no paga por colocaciones que se produzcan en plazos mayores o bien tampoco premia las colocaciones que permanecen por más tiempo que el examinado para otorgar el premio. Esto puede inducir a los OTEC a buscar colocaciones de extraordinaria temporalidad o, más exactamente, a desincentivar la búsqueda de colocaciones de mayor permanencia.

4.1.5. Condiciones para una eventual recuperación de costos.

El Programa no contempla mecanismos de recuperación de costos por los servicios prestados.

El Panel estima que estos mecanismos no se justificarían por tratarse de un programa focalizado hacia trabajadores afectados por shocks sectoriales o en situaciones específicas que implican la necesidad de reconvertir competencias en una situación que es costosa para ellos.

4.2. Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

El análisis de esta sección muestra que las deficiencias de información del Programa no permiten el análisis de la eficiencia a nivel de los componentes.

El costo por beneficiario del Programa bajo análisis es superior al de otros programas sociales del SENCE, lo cual se justifica por la naturaleza del grupo objetivo -que requeriría una mayor inversión-, aún cuando este argumento pierde fuerza con el desperfilamiento del programa a partir de 1999. En comparación con la situación de 1997, el costo por beneficiario ha descendido, aún cuando la trayectoria anual da cuenta de fuertes rezagos en las cifras. Otro problema de este análisis radica en que no existen datos sobre beneficiarios efectivos, por lo que se ha utilizado como aproximación los cupos adjudicados, procedimiento que puede exacerbar las fluctuaciones en el cociente anterior.

Se aprecian dificultades en algunas actividades que se traducen en una menor costo-efectividad del Programa. En primer lugar, en la definición de los grupos y sectores en reconversión. En segundo lugar en el lapso excesivo que media entre la inscripción de los interesados en la OMIL y el inicio efectivo de la aplicación del programa. Y, finalmente, en la escasa calidad y cantidad de la fiscalización y monitoreo del programa.

A partir de 1999 se puede hablar de una duplicidad de funciones de este programa con las becas de capacitación que SENCE entrega a desempleados, producto del desperfilamiento del Programa registrado ese año y el 2000.

Se constata también la ausencia de desarrollo de complementariedades entre este programa y otros desarrollados por el Estado a través de organismos distintos del SENCE, por ejemplo, FOSIS o CORFO.

El presupuesto asignado ha sido realizado en no más de un 70% en el período bajo análisis, mientras que los costos administrativos ascenderían en el año 2000 a alrededor del 11%.

El Programa representa un 6% del presupuesto del SENCE en el período bajo análisis.

Con respecto a la modalidad de pago, el Panel concluye que la combinación de un pago fijo por beneficiario más un monto asociado a la colocación de éstos, tal como se ha aplicado en las licitaciones analizadas, provee incentivos adecuados para que los OTEC persigan con interés el logro del objetivo del Programa. Sin embargo, existen peligros asociados al pago por desempeño que deben considerarse y dimensionarse. El panel no ha tenido evidencia de que estos peligros estén operando pero también la información de la que ha dispuesto es precaria para poder obtener una respuesta en este punto. Los peligros fundamentales dicen relación con: i) un sesgo de selección hacia beneficiarios menos "empleables" por parte de los OTEC; ii) la necesidad de fiscalizar que los empleos creados son reales; iii) un énfasis en los empleos transitorios por sobre otros de más largo aliento.

4.3. Recomendaciones sobre la Eficiencia

- (a) El Panel recomienda que la función que hoy cumple el Comité Interministerial, en cuanto a estudiar la evolución del mercado laboral y considerar la definición de grupos, sectores y regiones en declinación y susceptibles de entrar al programa de reconversión, sea realizada por un ente externo al Gobierno. Esto puede ocurrir a partir de un comité mixto donde también participe el gobierno, junto con expertos del mercado laboral; o bien con un comité inserto en una entidad académica. Este procedimiento permitiría mejorar el nexo entre el análisis y la aplicación posterior por parte del SENCE por cuanto se exigiría mayor fundamentación a las definiciones realizadas, una mayor especificación de los beneficiarios potenciales, así como también se aseguraría una menor vulnerabilidad del Programa, situación ya experimentada en los últimos años. Este mejor perfilamiento del Programa, a su vez, permitiría evitar la actual duplicación de tareas que presenta el Programa desvirtuado de su intencionalidad original en relación con otros programas de becas para desempleados que opera SENCE.
- (b) Se recomienda tomar las medidas administrativas que permitan mejorar el proceso de reclutamiento, ojalá disminuyendo la posibilidad de selección adversa por parte de los OTEC y disminuir el lapso que media entre la inscripción y la aplicación del Programa.
- (c) Se recomienda, como medida para mejorar la relación efectividad-costos, introducir importantes perfeccionamientos en los procesos de fiscalización y supervisión que el Programa realiza.
- (d) Se recomienda que, aún cuando la definición de los sectores en reconversión sea realizada por una entidad externa, el Comité Interministerial tenga como función coordinar los esfuerzos de las distintas instituciones relevantes del Gobierno y, eventualmente, iniciar los contactos con las organizaciones privadas relevantes, a fin que se evalúe la posibilidad de apoyar sectores y trabajadores en reconversión con una batería más amplia y complementaria de herramientas.
- (e) Se recomienda fuertemente mejorar los sistemas de información que se producen por parte del Programa con el objeto que se pueda hacer un seguimiento de los componentes más

efectivo. Por otra parte, se requiere mejorar la información proveniente de los OTEC y las OMIL sobre beneficiarios inscritos y efectivos.

(f) Con respecto al pago que recibe el OTEC por la colocación de sus beneficiarios se recomienda lo siguiente:

(1) Ligar el pago no sólo a la inserción laboral al término del programa sino que también considerar la inserción en plazos más largos.

(2) Mejorar la capacidad de fiscalización del SENCE a fin de verificar la colocación efectiva de los beneficiarios.

(3) Buscar mecanismos que controlen la eventual selección de beneficiarios en base a su potencial de empleabilidad. Específicamente, se propone que la función de selección de los beneficiarios no sea realizada por los OTEC sino que, más bien, éstos deban atender a grupos cerrados de beneficiarios seleccionados previamente. De esta manera se asegura que el Programa atienda a la población objetivo adecuadamente seleccionada y que los OTEC realicen su labor con los incentivos adecuados de colocación de los beneficiarios.

(4) Se recomienda realizar estudios que permitan determinar cuál es el monto óptimo (el peso relativo) del incentivo asociado a la colocación.

Como es claro, esta recomendación es aplicable a otros programas SENCE que incluyen incentivos en la forma de bonos por colocación de sus beneficiarios.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.1.1 Contribución del programa al logro del fin. Efectos no planeados

A través del análisis de la trayectoria del Programa, el Panel ha podido constatar un impacto positivo aunque exigüo sobre el logro del Fin. Como se recordará, el Fin consiste en “contribuir a la disminución de las tasas de desempleo a través de la prestación de servicios de orientación, intermediación y de capacitación laboral a trabajadores desplazados de sus puestos de trabajo”.

Si bien en el periodo 1997-1999 el Programa atendió a 4.340 participantes, solamente un porcentaje algo superior al tercio de este subuniverso logró finalmente insertarse laboralmente.

Estos resultados deben analizarse tomando en consideración el contexto general en el que se desarrolló el Programa, contexto que estuvo jalonado por la desaceleración de la economía durante la mayor parte del período bajo análisis y el consiguiente incremento de las tasas de desempleo.

La falta de estudios sistemáticos de seguimiento y monitoreo no permite conocer la trayectoria laboral de los egresados del Programa, como tampoco su desenlace ocupacional actual, ni la posible vinculación existente entre los servicios que los beneficiarios recibieron del Programa y sus condiciones actuales de “empleabilidad”.

La mencionada falencia impide, asimismo, establecer con cierta precisión en qué medida la explicación de las bajas tasas de colocación registradas por el Programa deben atribuirse a causas endógenas al mismo (en particular, a la eventual calidad insuficiente de sus componentes), y en qué medida la explicación cabría buscarla en factores de contexto.

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

- (a) En un escenario de re-estructuración productiva, en que los requerimientos de calificación de la mano de obra varían muy rápidamente, en que cada integrante de la fuerza de trabajo deberá cambiar de empleo y de entorno laboral varias veces a lo largo de su vida activa, convendría adecuar constantemente la producción del conjunto de componentes del Programa a las nuevas condiciones que emerjan en los planos económico, laboral y ocupacional, para, de esta forma, procurar un mejor logro al nivel de Propósito, y, con ello, del Fin.

Ello, sin embargo, sólo podrá tener lugar una vez que se realicen estudios acabados – de índole cuasi-experimental, vale decir, con uno o más grupos control -, así como estudios cuali-cuantitativos que arrojen luz sobre la calidad y relevancia para el logro del objetivo del Programa de cada uno de los actuales componentes.

- (b) Se recomienda introducir diversos mecanismos de “control de calidad” para supervisar los procesos de producción de los componentes, así como de los productos obtenidos a través de tales procesos. En la medida en que se incremente la calidad de los servicios prestados, se elevará el nivel de logro del Propósito, y, con ello, se alcanzarán mejores resultados en términos del logro del Fin del Programa.

6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad

El Panel estima que el problema que da lugar al Programa sigue existiendo por cuanto es un hecho estadístico que los empleos se destruyen con mayor facilidad y la globalización de la economía chilena lleva a que si bien muchos sectores son altamente dinámicos, otros deben contraerse, generando un problema social en aquellos casos donde el capital humano adquirido ha sido muy específico y no fácilmente convertible. Este fenómeno se agudiza cuando se producen situaciones donde hay una aglomeración de estos casos en regiones geográficas específicas o en mercados laborales pequeños o poco comunicados.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad

Factores de diversa índole, entre los que no están ausentes los de orden económico-productivo, social y ético, respaldarán por bastante tiempo aún la aplicación del Programa de Reconversión Laboral.

Es innegable que la actual forma de funcionamiento del sistema económico está desplazando a muchos trabajadores, y aunque el costo económico de creación de nuevos empleos sea cada vez mayor, deberán buscarse caminos de solución al problema de las altas tasas de desempleo que se registran en el país. Cualesquiera sean las respuestas que se resuelva aplicar para contrarrestar los elevados índices de cesantía, resulta poco probable que ellas puedan prescindir de contemplar el ingrediente capacitación laboral.

En la medida en que persistan los desajustes entre oferta y demanda de mano de obra y entre los requerimientos de calificaciones plantados por los nuevos puestos de trabajo y la "oferta", un programa como el analizado encontrará plena justificación. Constituye un imperativo para el Estado estar alerta a las transformaciones que se están produciendo en la estructura productiva del país y proporcionar las necesarias herramientas para la readecuación de la mano de obra, ya sea que esta readecuación tome la forma de recalificación, formación profesional, cursos de reciclaje, capacitación en el puesto de trabajo u otras.

Desde el punto de vista de los trabajadores que son despedidos de sus puestos de trabajo por obsolescencia de calificaciones, si existiese la posibilidad de "transferir" sus competencias técnicas desde un puesto de trabajo a otro, el problema que deberían enfrentar sería menos crítico. Sin embargo, cuando ello no ocurre, sólo podrán capitalizar las competencias socio-laborales adquiridas, las cuales, facilitarán al menos su reinserción laboral.

Por otro lado, también es conveniente recordar los beneficios que el Programa puede representar en los planos psicológico, social y familiar. Es de todos conocido que la situación de falta de trabajo conlleva no solamente problemas económicos a las familias, sino que, además, reporta graves secuelas psicológicas a los sujetos directamente afectados. Las acciones de consejería y orientación laboral que contempla el Programa apuntan precisamente a elevar la auto-estima deteriorada, la auto-valoración y la confianza en las propias potencialidades. Si ello va unido a un proceso de adquisición de competencias relevantes para el trabajo, resulta difícil negar las bondades que ofrece – teóricamente al menos -, una iniciativa de este tenor.

Aún en el caso de encontrarse el país bajo una situación de desempleo estructural o crónico - factor que, aparentemente, arrojaría ciertas dudas acerca de la justificación del Programa puesto que, aparentemente, daría lo mismo tener o no tener conocimientos acerca del funcionamiento del mundo del trabajo, disponer o no de habilidades sociales para el trabajo y/o de un cierto nivel de competencias laborales -, sus "bondades" no quedarían cuestionadas puesto que constituye siempre una vía y una alternativa que eleva las probabilidades de encontrar un nuevo empleo. El hecho de que no pueda garantizar la obtención de un nuevo empleo no desmerece su funcionalidad social y económico-productiva.

En el caso específico de las mujeres, el Programa les es beneficioso desde el momento en que éste puede contrarrestar ciertas desventajas que ellas presentan al momento de insertarse en el mundo laboral. En efecto, las mujeres están menos orientadas que los hombres hacia ocupaciones con futuro, por lo que las acciones de orientación y consejería laboral les resultarían de particular relevancia; se ubican en puestos de trabajo que están más expuestos a ser eliminados por la incorporación de nuevas tecnologías, por lo cual tienden a sufrir en el transcurso de su vida activa situaciones más recurrentes de obsolescencia tecnológica y de despidos: por ende, experimentarán en mayor medida la necesidad de renovar sus calificaciones laborales; están inmersas en menor medida que los hombres en redes sociales que facilitan una inserción laboral, por lo cual la participación en el Programa, en particular las acciones de intermediación laboral que puede éste ofrecerles, representarán para ellas una importante base de apoyo.

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

Al realizar un ejercicio de reasignación de programas al interior de SENCE, la Unidad actual estaría en condiciones de desarrollar los mecanismos de coordinación y seguimiento para evaluación, demostrando a futuro las bondades y/o debilidades del Programa. SENCE debe hacer un análisis de sus prioridades internas y de sus lineamientos estratégicos y políticos, de cuyo resultado saldrá la verdadera prioridad que el Servicio y el Estado estará dando al Programa en el futuro. La capacidad actual está sobrepasada por los hechos, principalmente por otros programas de empleo que son operados en la Unidad.

7.1.2 Replicabilidad del Programa.

Por las características del programa, por la evolución del empleo en el tiempo actual y las modificaciones que ha sufrido el diseño del programa desde su inicio en 1994 a la fecha, no hacen recomendable su replicabilidad, puesto que SENCE y el Ministerio del Trabajo tiene otros programas de empleo, donde dan subsidio a la contratación de mano de obra, con costos más bajos y directo con las empresas. Siendo este programa un instrumento de mayor profundidad para sectores estructurales en declinación económica, con baja información y dificultades de movilidad y reinserción, como han sido, por ejemplo, los sectores del carbón, loza y cerámica en la VIII Región.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

Como conclusión, el Panel puede indicar que las condiciones necesarias de capacidades institucionales para la ejecución y seguimiento del programa están dadas, con restricciones de asignación de prioridades dentro del SENCE. Asimismo, las condiciones de recursos humanos de la Unidad a cargo del programa están dadas y los recursos para el programa existen, por lo cual la sostenibilidad del programa está asegurada. Sin embargo, requiere hacer una evaluación interna de asignación de prioridades, de carga de trabajo a los equipos existentes como de diseño del programa hacia sus características originales, todo lo cual si ocurre, garantiza un programa reenfocado a sus objetivos y sector objetivo, con sus normales y adecuados apoyos profesionales, de coordinación y seguimiento, lo cual debe redundar en resultados objetivos mejores y crecientes, debida cuenta de los comentarios de definición de población objetivo y de diseño del programa.

7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

La recomendación es que el SENCE realice una evaluación de programas y prioridades institucionales y del Ministerio, definiendo los programas asignados a las diferentes unidades del servicio, ello permitiría una ejecución más cercana del programa al futuro, lo cual ayudaría a los resultados del programa, su diseño, seguimiento y futuras evaluaciones.

En la actualidad, con las modificaciones que ha sufrido en su desarrollo desde 1994 a la fecha, el programa requiere de redefiniciones hacia el futuro. Si vuelve al diseño original con las consideraciones de seguimiento, de coordinación, de movimiento hacia una relación equilibrada

de recursos por éxito de Colocación y cumplimiento de programas individuales de capacitación, se justifica su continuidad, como un programa de calidad y potente en las herramientas que entrega al beneficiario y del instrumento que es para la autoridad para casos estratégicos de sectores y regiones.

8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos Innovadores del Programa

En sus inicios, el Programa presentaba a lo menos dos aspectos innovadores radicados en: a) la forma en que definía su población beneficiaria: se priorizaba a trabajadores desplazados de sectores productivos en reconversión que por razones geográficas, laborales y culturales tenían escasas posibilidades de encontrar por sí mismos un nuevo empleo; y 2) la naturaleza de sus componentes, entre las que se incluía, aparte de los servicios de capacitación y de intermediación y colocación laboral, la Orientación y Consejería Laboral, Diagnóstico del nivel de "empleabilidad" del participante, información sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, entre otras materias. Todo los procesos involucrados en la prestación de tales servicios por parte de las agencias de reinserción tomaban, en un comienzo, 11 meses.

Sin embargo, por circunstancias ajenas al Programa, éste ha debido renunciar a los criterios de focalización que originalmente se había auto-asignado, transformándose en un Programa de capacitación e intermediación laboral orientado a la atención de trabajadores cesantes en general (situación acaecida en el año 2000).

También la especificidad que éste presentaba en términos de cierta componente que ofrecía – la Consejería y Orientación Laboral –, ha resultado cuestionada luego que las evidencias han indicado que la etapa en cuestión no contribuía al logro de los objetivos del Programa, al menos no en la medida de lo esperado, y de acuerdo a los recursos – humanos, técnicos y financieros –, invertidos en ella.

Sin embargo, se debe concluir que el diseño del programa es innovador y considera aspectos psicosociales, vocacionales y de orientación, lo cual lo hace un Instrumento interesante, diferente y de calidad para la Autoridad, en el cumplimiento del objetivo de disminución del desempleo. Para que ello se mantenga, debe volverse al diseño original con modificaciones de la experiencia del período de ejecución.

8.2 Conclusiones sobre Aspectos Innovadores del Programa

Los aspectos innovadores del Programa se encuentran bajo cuestionamiento dado principalmente por las modificaciones y cambios que ha sufrido el programa en su ejecución en el período de existencia, desde 1994 a la fecha, máxime que en el 2000 se abre a todo tipo de desempleados y de sectores, perdiendo la esencia que ha caracterizado al diseño del programa.

El Panel se ha hecho el convencimiento que el programa en su diseño teórico es bueno, innovador y adecuado a necesidades específicas de reinserción, como fueron definidas al inicio del programa, sin embargo, las modificaciones sufridas en cada una de las licitaciones y la escasa memoria histórica del programa, impiden realizar una evaluación concluyente respecto al mismo.

Sin embargo, existen una serie de aspectos de gestión que quedan claros para su ejecución futura, como son los niveles de coordinación interna, la asignación de responsabilidades y carga de trabajo a la Unidad responsable, los relacionamientos con las instancias externas como son el Comité Interministerial y las OMIL's, y principalmente, los aspectos de diseño de las licitaciones para incorporar los compromisos de información objetiva de seguimiento para evaluación y calificación de las OTEC's en un Registro especializado de AR's como fue al inicio del programa.

III. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

- (1) En primer lugar, el Panel estima que el Programa debe volver a su definición de población objetivo correspondiente a su propósito original, es decir, trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos *declarados en proceso de reconversión*. El Panel considera crucial para justificar la continuidad del Programa el que éste introduzca los cambios adecuados en el diseño que permitan lo anterior y eviten en el futuro desperfilamientos que, aunque explicables por la situación de desempleo generada en los últimos años, no deberían ocurrir.
- (2) Se recomienda que tanto la observación y análisis del mercado laboral así como el análisis de los sectores y regiones a declarar en proceso de reconversión sea realizado por una instancia externa al Gobierno, por ejemplo, por un comité de expertos o bien por una institución académica. Este comité podría tener dentro de sus miembros a representantes gubernamentales. Este comité externo debiera asegurar una mayor fundamentación técnica en las definiciones de los sectores beneficiados, para lo cual deberá desarrollar una metodología específica; mantener la flexibilidad para estas definiciones; pero, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad del programa.
- (3) Se recomienda que el Comité Interministerial, por otra parte, tenga como función sancionar la declaración realizada por el Comité Externo y dictar el respectivo Decreto Supremo. Más fundamentalmente, sería función específica de este Comité lograr la *coordinación* de las distintas instituciones, además del SENCE, eventualmente involucradas en la política de reconversión (tales como CORFO, FOSIS, u otras que el Comité considere pertinentes), a fin de enfrentar de manera más integral este proceso.
- (4) (*)En caso que el programa se rediseñe para cumplir con su propósito, el Panel recomienda reincorporar la importancia que tenían los planes individuales en las primeras licitaciones. Asimismo, se recomienda incluir mecanismos que permitan evaluar la eficacia de éstos.
- (5) Con respecto al pago que recibe el OTEC por la colocación de sus beneficiarios se recomienda lo siguiente:
 - i) Ligar el pago no sólo a la inserción laboral al término del programa sino que también considerar la inserción en plazos más largos.
 - ii) (*)Mejorar la capacidad de fiscalización del SENCE a fin de verificar la colocación de los beneficiarios.
 - iii) Buscar mecanismos que controlen la eventual selección de beneficiarios en base a su potencial de empleabilidad (esto podría requerir que la selección de beneficiarios no la realicen los OTEC, dejando a éstos sólo la posibilidad de ofrecer componentes para atender a grupos cerrados de beneficiarios preseleccionados).
 - iv) (*)Se recomienda realizar estudios que permitan determinar cuál es el monto óptimo (el peso relativo) del incentivo asociado a la colocación.
- (6) Se recomienda mejorar los mecanismos de coordinación del Programa tanto a nivel interno (con los niveles regionales) como externo (con el Comité Interministerial, con el eventual Comité Externo propuesto y con las OMIL).
- (7) (*)El Panel considera que debe mejorarse los procedimientos de monitoreo, seguimiento y levantamiento de información de ejecución de los programas.

- (8) (*)Se recomienda fortalecer significativamente el Programa en recursos humanos y técnicos disponibles. En primer lugar, se recomienda un fortalecimiento de la unidad responsable del Programa y, adicionalmente, se considera necesario el fortalecimiento regional.
- (9) Se recomienda generar pautas de evaluación de los OTEC sobre la base de criterios relevantes, priorizando aquellos aspectos referidos al cumplimiento de compromisos previos de ejecución contraídos con SENCE. Se recomienda, complementariamente, diseñar un sistema de calificaciones en función de dicha pauta, que permita la asignación de puntajes por parte de SENCE para ser utilizados en los procesos de adjudicación. Un criterio importante a considerar en la pauta de evaluación del OTEC debiera ser su capacidad de vinculación real con el mundo de la producción.
- (10) Se recomienda que se coloque mayor énfasis en el diseño de estrategias para la vinculación del Programa con el sector empresarial, tanto desde la Unidad Responsable del Programa a nivel central como a nivel regional.
- (11)(*)Se recomienda realizar estudios evaluativos de impacto que permitan comparar la situación laboral y condiciones de inserción de trabajadores que no ingresaron al Programa con las de los grupos de trabajadores que ingresaron y participaron plenamente en él. El Panel recomienda que se haga un diseño de la metodología de seguimiento y evaluación previo a la próxima aplicación del Programa, con el objeto que este requerimiento sea el ordenador del sistema de información.
- (12) Se recomienda tomar medidas que propendan a disminuir el lapso que transcurre entre el despido del trabajador y el momento en que comienza a recibir los servicios del Programa. Se recomienda perfeccionar el proceso de reclutamiento y selección de los beneficiarios para, de esta forma, hacerlo más objetivo y eficaz en cuanto al logro de los resultados que se esperan de él. (mejorar sistema de detección de trabajadores en proceso de reconversión; mejoras en el traspaso de información de la OMIL a los OTEC; fiscalizar que los OTEC no realicen selección adversa de beneficiarios).
- (13) Se recomienda que el Programa establezca compromisos mínimos de información sistemática tanto con los OTECs adjudicados como con las OMILs.
- (14) El panel recomienda reponer el subsidio destinado a la compra de equipamiento básico para el oficio para el trabajo independiente.
- (15) Se recomienda tomar las medidas del caso para tener un recuento de las deserciones que se producen en las distintas fases del Programa. Ej. Incorporando la tasa de deserción como un indicador de la gestión del OTEC.
- (16) (*)Se recomienda realizar una evaluación ex-post de las actividades de recalificación laboral realizados por los OTECs a fin de juzgar sobre la relevancia y pertinencia de éstas, por medio de una entidad externa.
- (17) El Panel recomienda que el Programa preste mayor atención a la explicitación de los objetivos y de los contenidos que deben desarrollar los OTECs en las áreas de Consejería Vocacional y de Orientación Laboral.

NOTA: (*) Indica que la recomendación requiere recursos financieros públicos.

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico

ANEXO 1: MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Enunciado	Forma de Cálculo		
NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE RECONVERSIÓN LABORAL AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PRESUPUESTO ASIGNADO 2001: M\$1.074.130			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO FIN: Contribuir a disminuir la tasa de desempleo del país	- Eficacia : Tasa de atención de la demanda por el programa	(Número de cupos adjudicados)*100/(Número de inscritos) -Calculado por región y sector de actividad.	Es factible identificar a nivel del Gobierno Central sectores económicos en regiones que se encuentran en proceso de reconversión. Los beneficiarios del programa están dispuestos a formar parte de la fuerza de trabajo. Los Municipios en cuyas comunas se ofrece el Programa cuentan con personal suficiente en número, motivado y competente para inscribir a los eventuales participantes. Existen entidades ejecutoras suficientemente incentivadas para participar en el Programa.
PROPÓSITO: Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) colocados en el mercado del trabajo.	Tasa de colocación de los beneficiarios del programa	(Número de egresados del Programa colocados) *100 / (Número de trabajadores atendidos) -Calculado por región.	Informes internos SENCE Informes consolidados de gestión del Programa Antecedentes publicados como evaluación del Programa.
Tasa de colocación de los beneficiarios del programa relativa a otros programas del SENCE	(Tasa de colocación Programa Reconversión) / (Tasa de colocación Programa i) -/=otros programas SENCE -Calculado por región.	Informes internos SENCE Informes consolidados de gestión del Programa Antecedentes publicados como evaluación del Programa.	Es factible identificar a nivel del Gobierno Central sectores económicos en regiones que se encuentran en proceso de reconversión. Los beneficiarios del programa están dispuestos a formar parte de la fuerza de trabajo. Los Municipios en cuyas comunas se ofrece el Programa cuentan con personal suficiente en número, motivado y competente para inscribir a los eventuales participantes. Existen entidades ejecutoras suficientemente incentivadas para participar en el Programa.

<p>PROPOSITO (Cont.)</p>	<p>- Eficiencia</p> <p>Monito gastado promedio por beneficiario colocado</p> <p>Monito gastado promedio por beneficiario colocado relativo a otros programas del SENCE</p>	<p>(Monito gastado total Programa año t)/(Número de egresados colocados año t)</p> <p>(Monito gastado promedio por beneficiario colocado programa reconversión) / (Monito gastado promedio por beneficiario colocado Programa i)</p> <p>-/=otros programas SENCE</p>	<p>Existen puestos de trabajo disponibles en las regiones en que se desenvuelve el Programa, que solicitan niveles de calificación alcanzables por parte de los beneficiarios.</p>
<p>COMPONENTES:</p> <p>(1) Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) han mejorado su capital humano en el ámbito laboral a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Orientación Vocacional; 1.2. Habilidades psico-sociales para insertarse en un nuevo empleo. 1.3. Capacitación en Oficio; 1.4. Formación para el Trabajo; 1.5. Capacitación en Gestión; 	<p>Tasa de egreso de los beneficiarios.</p> <p>Tasa de colocación de los egresados.</p> <p>Tasa de colocación de los beneficiarios.</p>	<p>(Número de egresados) * 100/(Número de inscritos)</p> <p>-Calculado por región.</p> <p>-Calculado por curso.</p> <p>(Número de egresados colocados)*100/(Número de egresados)</p> <p>-Calculado por región.</p> <p>-Calculado por curso.</p> <p>(Número de egresados colocados)*100/(Número de inscritos)</p> <p>-Calculado por región.</p> <p>-Calculado por curso.</p>	<p>Bases de datos del Programa</p> <p>Actas de inicio del programa, libros de clases, planillas de asistencia, informes de actividades de supervisión.</p> <p>Estudios de seguimiento y evaluación de impacto del Programa</p> <p>Existen entidades ejecutoras interesadas en participar en el Programa, dotadas de medios docentes y de infraestructura suficientes para ofrecer acciones de capacitación laboral o diseños curriculares acordes con los perfiles ocupacionales que demanda el mercado laboral.</p>

<p>COMPONENTES (Cont.)</p> <p>(2) Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) han recibido servicios de intermediación laboral por las OTEC;</p>	<p>Tasa de colocación en servicios de intermediación laboral</p>	<p>(Número de trabajadores colocados)*100/ (Número de trabajadores inscritos en servicios de intermediación laboral) -Calculado por región.</p>	<p>Bases de datos del Programa Planillas de pago de subsidios; informes de etapas elaborados por OTECs. Estudios de seguimiento y evaluación de impacto del Programa.</p>	
<p>(3) Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) han obtenido activo fijo para desarrollar trabajo independiente.</p> <p>ACTIVIDADES: Reclutamiento Selección Constitución de grupos de beneficiarios Diagnóstico laboral (derivación del beneficiario)</p>	<p>Tasa de asignación de activo fijo a capacitados independientes</p>	<p>(Beneficiarios que recibieron activos)*100 / (Beneficiarios capacitados para trabajo independiente)</p>	<p>Bases de datos del Programa Estudios de seguimiento y evaluación de impacto del Programa</p>	
			<p>Datos estadísticos de beneficiarios que efectivamente finalizaron el programa</p>	

ANEXO 2

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

I. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Período 1997-01
 (en miles de pesos reales)

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.654.817	1.638.836	99,0%
Bienes y Servicios de Consumo	643.804	570.391	88,6%
Inversión	142.851	109.411	76,6%
Transferencias	2.330.405	1.707.380	73,3%
Otros			
TOTAL	4.771.877	4.026.018	84,4%

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.879.877	1.877.161	99,9%
Bienes y Servicios de Consumo	1.007.552	766.089	76,0%
Inversión	98.880	93.079	94,1%
Transferencias	11.605.724	8.307.751	71,6%
Otros			
TOTAL	14.952.033	11.044.080	75,7%

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.012.591	1.996.597	99,2%
Bienes y Servicios de Consumo	1.005.497	1.005.383	100,0%
Inversión	94.306	94.220	99,9%
Transferencias	19.172.027	14.727.717	76,8%
Otros			
TOTAL	22.284.421	17.823.917	80,0%

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.062.081	2.061.971	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	802.780	764.547	95,2%
Inversión	45.107	42.876	95,1%
Transferencias	15.362.030	11.225.067	73,1%
Otros			
TOTAL	18.271.998	14.094.461	77,1%

AÑO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	2.073.485
Bienes y Servicios de Consumo	954.264
Inversión	112.669
Transferencias	11.607.774
Otros	
TOTAL	14.748.192

II. Información Específica del Programa Período 1997-01
(en miles de pesos reales)

2.1. Presupuesto y Gastos del Programa

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	61.818	61.818	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	44.769	44.769	100,0%
Inversion			
Otros	678.431	316.908	46,7%
Total	785.018	423.495	54,0%

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	58.528	58.528	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	26.534	26.534	100,0%
Inversion	4.780	4.780	100,0%
Otros	528.463	144.110	27,3%
Total	618.305	233.952	37,8%

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	48.430	48.430	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	28.492	28.492	100,0%
Inversion	8.288	8.288	100,0%
Otros	1.295.567	797.364	61,5%
Total	1.380.777	882.574	63,9%

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	91.252	91.252	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	27.194	27.194	100,0%
Inversion	7.344	7.344	100,0%
Otros	1.433.426	954.820	66,6%
Total	1.559.216	1.080.610	69,3%

AÑO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	100.000
Bienes y Servicios de Consumo	30.000
Inversion	5.000
Otros	939.130
Total	1.074.130

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gastos del Programa:

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo presupuestario
		Monto	%	
		1997	785.018	
1998	618.305	233.952	37,8%	384.353
1999	1.380.777	882.574	63,9%	498.203
2000	1.559.216	1.080.610	69,3%	478.606
2001	1.074.130	///////	///////	///////

2.2. Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa

AÑO 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

AÑO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

AÑO 1999	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

AÑO 2000	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

2.3. Costos Administrativos y por Componente del Programa

AÑO	Costos Administrativos	Costos por Componente	Total Gasto Efectivo
1997			
1998			
1999			
2000			

III. Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1997-2001
(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1997		1998		1999		2000		2001	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	305.989	39%	289.543	47%	1.157.889	84%	1.521.350	98%	939.130	
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1										
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1. Donación BID	479.029	61%	328.762	53%	222.888	16%	36.866	2%	-	0%
3.2										
3.3										
Total	785.018	100%	618.305	100%	1.380.777	100%	1.558.216	100%	939.130	100%

ANEXO 3: PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LOGICO

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE RECONVERSIÓN LABORAL AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PRESUPUESTO ASIGNADO 2001: M\$1.074.130			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACION
	Enunciado	Forma de Cálculo	
FIN: Contribuir a disminuir la tasa de desempleo del país	- Eficacia : Tasa de atención de la demanda por el programa	$\frac{\text{Número de cupos adjudicados} \times 100}{\text{Número de inscritos}}$ -Calculado por región y sector de actividad.	Informes internos SENCE Informes consolidados de gestión del Programa Antecedentes publicados como evaluación del Programa.
PROPÓSITO: Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) colocados en el mercado del trabajo.	Tasa de colocación de los beneficiarios del programa	$\frac{\text{Número de egresados del Programa colocados} \times 100}{\text{Número de trabajadores atendidos}}$ -Calculado por región y sector de actividad.	Es factible identificar a nivel del Gobierno Central sectores económicos en regiones que se encuentran en proceso de reconversión. Los beneficiarios del programa están dispuestos a formar parte de la fuerza de trabajo. Los Municipios en cuyas comunas se ofrece el Programa cuentan con personal suficiente en número, motivado y competente para inscribir a los eventuales participantes. Existen entidades ejecutoras suficientemente incentivadas para participar en el Programa.
Tasa de colocación de los beneficiarios del programa relativa a otros programas del SENCE	Tasa de colocación de los beneficiarios del programa (Tasa de colocación Programa Reconversión)/ (Tasa de colocación Programa j)	$\frac{\text{otros programas SENCE}}{\text{Calculado por región y sector de actividad.}}$	

<p>PROPOSITO (Cont.)</p>	<p>- Eficiencia</p> <p>Monto gastado promedio por beneficiario colocado</p> <p>Monto gastado promedio por beneficiario colocado relativo a otros programas del SENCE</p>	<p>(Monto gastado total Programa año t)/(Número de egresados colocados año t)</p> <p>(Monto gastado promedio por beneficiario colocado programa reconversión) / (Monto gastado promedio por beneficiario colocado Programa i)</p> <p>-j=otros programas SENCE</p>		<p>Existen puestos de trabajo disponibles en las regiones en que se desenvuelve el Programa, que solicitan niveles de calificación alcanzables por parte de los beneficiarios.</p>
<p>COMPONENTES:</p> <p>(1) Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) han mejorado su capital humano en el ámbito laboral a través de:</p> <p>1.1. Orientación Vocacional;</p> <p>1.2. Habilidades psico-sociales para insertarse en un nuevo empleo.</p> <p>1.3. Capacitación en Oficio;</p> <p>1.4. Formación para el Trabajo;</p> <p>1.5. Capacitación en Gestión;</p>	<p>Tasa de egreso de los beneficiarios.</p> <p>Tasa de colocación de los egresados.</p> <p>Tasa de colocación de los beneficiarios.</p>	<p>(Número de egresados) * 100/(Número de inscritos)</p> <p>-Calculado por región y sector de actividad.</p> <p>-Calculado por curso.</p> <p>(Número de egresados colocados)*100/(Número de egresados)</p> <p>-Calculado por región y sector de actividad.</p> <p>-Calculado por curso.</p> <p>(Número de egresados colocados)*100/(Número de inscritos)</p> <p>-Calculado por región y sector de actividad.</p> <p>-Calculado por curso.</p>	<p>Bases de datos del Programa</p> <p>Actas de inicio del programa, libros de clases, planillas de asistencia, informes de actividades de supervisión.</p> <p>Estudios de seguimiento y evaluación de impacto del Programa</p>	<p>Existen entidades ejecutoras interesadas en participar en el Programa, dotadas de medios docentes y de infraestructura suficientes para ofrecer acciones de capacitación laboral o diseños curriculares acordes con los perfiles ocupacionales que demanda el mercado laboral.</p>

<p>COMPONENTES (Cont.)</p> <p>(2) Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) han recibido servicios de intermediación laboral por las OTEC;</p>	<p>Tasa de colocación en servicios de intermediación laboral</p>	<p>(Número de trabajadores colocados)*100/ (Número de trabajadores inscritos en servicios de intermediación laboral) -Calculado por región y sector de actividad.</p>	<p>Bases de datos del Programa Planillas de pago de subsidios; informes de etapas elaborados por OTECs. Estudios de seguimiento y evaluación de impacto del Programa.</p>	
<p>(3) Beneficiarios (trabajadores desempleados de regiones y sectores económicos declarados en proceso de reconversión) han obtenido activo fijo para desarrollar trabajo independiente.</p>	<p>Tasa de asignación de activo fijo a capacitados independientes</p>	<p>(Beneficiarios que recibieron activos)*100 / (Beneficiarios capacitados para trabajo independiente)</p>	<p>Bases de datos del Programa Estudios de seguimiento y evaluación de impacto del Programa</p>	
<p>ACTIVIDADES: Reclutamiento Selección Constitución de grupos de beneficiarios Diagnóstico laboral (derivación del beneficiario)</p>			<p>Datos estadísticos de beneficiarios que efectivamente finalizaron el programa</p>	