

---

**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE  
PROGRAMAS AÑO 2001.**

**INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN  
PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL - N°13 -**

---

# EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

## INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

### PROGRAMA RECONVERSIÓN LABORAL - Nº13 - SENCE - MINISTERIO DEL TRABAJO

**PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 310 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 OTEC<sup>1</sup>, 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<sup>a</sup> a la 8<sup>a</sup>), el monto recibido por el OTEC tiene un componente variable asociado a la colocación. En las licitaciones 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup>, 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<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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

el Programa, pero adicionalmente se contempla un premio por colocación fluctuante entre \$50.000 y \$80.000 por beneficiario colocado.

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 colocación<sup>2</sup> del Programa disminuyó en un 8% en el período 1997-1999<sup>3</sup>, 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:

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> No estuvieron disponibles los antecedentes de colocación para el año 2000.

- En un estudio<sup>4</sup>, 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.

- En el otro<sup>5</sup>, 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 \$490.000<sup>6</sup>.

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.

---

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

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

<sup>6</sup> 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.

- 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.

## **2.5 Principales Recomendaciones <sup>(\*)</sup>**

### **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.