



re
invéntate

“EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS PROGRAMA DE
RECONVERSIÓN LABORAL AÑO 2019”

RESUMEN EJECUTIVO

Organismo Demandante:

SENCE



Elaborado por:

Clodinámica Asesorías,
Consultoría e Ingeniería
Limitada.



Julio, 2020

En el presente documento se entrega un resumen de los principales resultados de la evaluación de implementación y resultados del Programa de Reconversión Laboral año 2019.

El estudio tuvo como principal objetivo “Evaluar la gestión, implementación y resultados del Programa Reconversión Laboral año 2019, desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en su ejecución, además de realizar un seguimiento laboral a los usuarios egresados”. Y en términos específicos, se consideraron los siguientes elementos:

1. Desarrollar un benchmark sobre experiencias internacionales de capacitación/ formación para la reconversión laboral de personas.
2. Indagar en las motivaciones y expectativas que presentan los usuarios del programa.
3. Describir, levantar y sistematizar los procesos del programa e identificar los nudos críticos y facilitadores de éstos, además de levantar brechas entre lo diseñado e implementado, identificando fortalezas y debilidades en cada uno de ellos. Se deben considerar los siguientes procesos:
 - a. Organización y gestión del programa.
 - b. Soporte y asistencia técnica desde Nivel Central.
 - c. Proceso de convocatoria y difusión a los usuarios.
 - d. Proceso de postulación y selección de usuarios al programa.
4. Evaluar el diseño y la ejecución de los componentes del programa, específicamente:
 - a. Fase lectiva de cursos de capacitación (calidad de OTEC, facilitadores, subsidios, herramientas y materiales, deserción de participantes, motivos de deserción, etc.).
 - b. Componente de apoyo sociolaboral.
 - c. Proceso de inserción laboral.
5. Evaluar la oferta de capacitación a partir del análisis del proceso de postulación de proveedores y usuarios con el fin de:
 - a. Determinar si la disponibilidad de los oferentes y los intereses de los usuarios se ajustan a esa oferta.
 - b. Analizar la demanda por capacitación, tanto desde la perspectiva de los proveedores como de los usuarios.
 - c. Analizar la pertinencia de la oferta formativa.
6. Evaluar el cumplimiento del propósito del programa, en cuanto a la disminución en los tiempos de búsqueda de empleo y, a partir de la reconversión laboral lograda a través de la capacitación otorgada.
7. Realizar un seguimiento laboral a los usuarios egresados del programa considerando los períodos de egreso de 1, 3 y 6 meses, con foco en la reconversión de los empleos y la relación de la capacitación otorgada.
8. Levantar recomendaciones para la intervención de esta población objetivo a partir de toda la información levantada.

La metodología del estudio comprendió la aplicación de una Encuesta de Seguimiento Laboral al primer, tercer y sexto mes de egreso de la fase lectiva dirigida a usuarios(as) de las diferentes regiones del país donde se implementó el programa. Entre las tres mediciones participaron 241 usuarios(as) de un marco muestral inicial de 695. La Encuesta se conformó por dos cuestionarios, donde el primero fue aplicado al primer mes de egreso y recogió información de caracterización sociodemográfica y laboral del encuestado(a) antes de su ingreso al programa, además de su situación laboral en ese momento y una evaluación de los componentes de fase lectiva, apoyo sociolaboral e intermediación del programa. Por su parte, el segundo se aplicó al tercer y sexto mes

de egreso y recogió sólo la situación laboral actual del egresado(a) y una evaluación de la fase de intermediación laboral.

El levantamiento cuantitativo fue complementado con la aplicación de 85 entrevistas semiestructuradas en un periodo de 14 semanas a usuarios(as), funcionarios de Sence y miembros de las entidades proveedoras de capacitación de las tres grandes macrozonas del país, las cuales buscaron dilucidar cómo se desarrollaron las diferentes etapas del programa y recoger las opiniones de estos actores sobre su implementación.

1. Benchmark

Para cumplir con el objetivo específico 1 de la presente consultoría se elaboró un benchmark que comprendió un análisis detallado de 4 experiencias de implementación de programas de reconversión laboral: Colombia con el Plan de Readaptación Laboral, Perú con Proyecto de Reconversión Laboral, España con su Plan Trienal para prevenir y reducir el Paro de Larga Duración (PDL) y Francia con su programa “La convention de conversion”. Si bien todas estas experiencias apuntan a públicos objetivos diferenciados y poseen componentes de distintas características, tienen en común que incorporan en alguna medida un componente de reconversión, ya sea entendido como la recalificación de los recursos humanos para el cambio de un área productiva a otra, o como la especialización a través de la adquisición de nuevas competencias en un oficio (generalmente asociadas al uso de tecnologías de la información).

A partir de la revisión de documentación e información referida a estas experiencias, fue posible observar algunas características y prácticas comunes entre ellos, a partir de los cuales se formulan recomendaciones considerando las características del caso chileno.

En primer lugar, los programas de reconversión se caracterizan por ser focalizados, ya que se orientan a grupos específicos como personas vulnerables, mujeres y/o personas con Paros de Larga Duración como en el caso de España. Sin embargo, en el contexto nacional, el Programa de Reconversión Laboral sólo considera como requisitos para la focalización el poseer una cantidad mínima de 12 cotizaciones en los últimos 24 meses y a lo menos 1 en los últimos 12 meses, además de que el usuario(a) pertenezca al 80% más vulnerable y posea educación media completa. En este sentido, el programa debería avanzar en focalizar aún más a la población objetivo en usuarios(as) de clase media, entendiendo que el programa se inserta en la Red Clase Media Protegida, lo que supone, por ejemplo, la redefinición de los tramos del RSH que actualmente son definidos en el marco del programa.

En segundo lugar, los programas de reconversión laboral revisados se desarrollaron en países que demandaban un reentrenamiento de los trabajadores ante despidos masivos como es el caso de Perú con empresas estatales, Colombia al poner el foco en zonas de rezago productivo y Uruguay ante el despido de una gran cantidad de funcionarios públicos. Esto supuso un trabajo en conjunto con los antiguos empleadores (en general el Estado) para capacitar a los(as) usuarios(as) y elaborar en conjunto con estos un plan de acción individual que les permitiera enfrentar su situación de cesantía (OCDE, 2013). En el caso chileno, es difícil implementar una medida de estas características ya que los(as) usuarios(as) ingresan al programa una vez que el despido se produce. Sin embargo, una alternativa a esto consiste en formar alianzas con empleadores de ciertas zonas con mayores problemas de empleabilidad para generar alertas ante situaciones de despido masivo y trabajar de manera anticipada en opciones de capacitación y reinserción adaptadas a las características de los trabajadores y de su realidad local.

En tercer lugar, se identifican iniciativas centradas en la inserción dependiente de usuarios(as) y otras focalizadas en la generación microempresarios, donde las segundas tuvieron un impacto mayor que las primeras y en aquellos pocos casos catalogados como exitosos, la inserción dependiente incluyó siempre un servicio de acompañamiento (Ibarrarán & Rosas, 2008). La existencia de una salida independiente es un aspecto que permite diferenciar los programas europeos de los latinoamericanos, ya que la modalidad de autoempleo está presente en los casos de Chile, Perú y Colombia y ausente en los países europeos. Por su parte, el Programa de Reconversión Laboral de Sence sólo incorpora la salida dependiente de los(as) usuarios(as) a través de la colocación entendida como la firma de un contrato por un plazo de 3 meses. Esto supone no sólo la falta de consideración de la salida independiente en las metas de colocación de los Organismos Técnicos, sino sobre todo la ausencia en la entrega de competencias para los(as) usuarios(as) en materia de emprendimiento. Por lo tanto, se podría incluir esta modalidad a través de la enseñanza de nuevas competencias y asistencia de las OTEC durante la fase de formación de los emprendimientos.

En cuarto lugar, como los programas de reconversión apuntan a perfiles específicos, estas experiencias se caracterizan por complementar la capacitación con medidas de apoyo como el ajuste de trabajadores con los empleos (matching) y el perfilamiento de los(as) usuarios(as) (International Labour Organization, s/f), acompañado de la entrega de servicios de asistencia social, educación y salud (OCDE, 2016). En el caso del programa de Reconversión Laboral, lo que existe hoy en día es un proceso de orientación laboral y de elaboración de un plan de acción, que se produce en las etapas iniciales del programa y que es muy similar al perfilamiento de los(as) usuarios(as) para facilitar su reinserción presente en las experiencias internacionales revisadas.

Por último, de estas experiencias se pueden extraer medidas exitosas como la implementación de un subsidio en el caso de Francia y el fortalecimiento de los Organismos Técnicos a cargo de su ejecución para asegurar una estandarización en los procesos y un correcto desarrollo de las actividades del programa. Estos aspectos que no han sido del todo considerados en el programa nacional, ya que en el caso del subsidio éste fue implementado recién en el último llamado mientras que los Organismos Técnicos no cuentan con mayores lineamientos que faciliten la implementación de la fase de intermediación, más allá de los consignados en las bases técnicas. En este sentido, un fortalecimiento del trabajo de estas instituciones supone para Sence que se puedan estandarizar ciertos procesos para la ejecución de esta etapa entre los que se pueden nombrar la cantidad de Tutores ASL que estarán a cargo de la intermediación, la implementación de ferias laborales como práctica recurrente y el contacto con meses de anticipación de potenciales empleadores para formar redes que faciliten la posterior colocación de los(as) usuarios(as).

2. Motivaciones de los(as) usuarios(as)

Uno de los ámbitos levantados a través de las entrevistas realizadas a usuarios(as) tiene relación con las motivaciones y expectativas de estos(as) como resultado de su participación en el programa. En este sentido, es posible identificar cuatro tipos diferentes de motivaciones y expectativas en torno al programa, las que son enfatizadas con mayor o menor frecuencia por los usuarios(as), siendo posible incluso encontrar diferencias en el discurso entre estos(as) en función de su nivel socioeconómico, tal como la siguiente figura:

Figura 1: Síntesis de motivaciones y expectativas de los usuarios del programa



Fuente: Cliodinámica

La motivación más importante para los(as) usuarios(as) es **encontrar un trabajo**, lo que está anclado a una necesidad inmediata de los(as) usuarios(as) versus otro tipo de motivaciones que apuntan al largo plazo. Es por esta razón que esta motivación fue observada en mayor medida en usuarios del tramo bajo el 40% de vulnerabilidad¹, quienes presentan mayores necesidades económicas en una situación de desempleo. Dentro de las características que esperan los(as) usuarios(as) en torno al trabajo gestionado por los Organismos Técnicos, se encuentran que sea un trabajo de mayor estabilidad al que ellos(as) podrían gestionar por sí mismos.

El principal propósito de encontrar un trabajo estable según los(as) usuarios(as) es poder mejorar su calidad de vida, en la medida que pueden acceder a una mejor remuneración y a trabajos donde se respete sus condiciones laborales (ej. Pago de imposiciones y previsión social).

En segundo lugar, los usuarios consideran como una motivación **el aprender nuevas competencias y mejorar habilidades** ya adquiridas en experiencias laborales previas. Esta motivación se observa fundamentalmente en usuarios(as) de clase media² y en aquellos que cuentan con estudios anteriores en el área, que por diversos inconvenientes no han podido desempeñarse en el rubro. Por lo tanto, estos(as) usuarios(as) buscan consolidar ciertos conocimientos y competencias para sobresalir con sus competencias en un cierto sector.

En tercer lugar, aparece como motivación **la reconversión**, aspecto que es enfatizado por un menor número de usuarios(as) en comparación con las motivaciones descritas previamente. La reconversión para estos usuarios(as) se asocia fuertemente con un mayor manejo de tecnologías y

¹ Correspondiente a usuarios que se encuentran en el tramo de 0 a 40 en el Registro Social de Hogares.

² Usuarios(as) que se encuentran en el tramo de 50 a 80 según el Registro Social de Hogares.

herramientas computacionales, los que son identificados como necesarios a través de diferentes experiencias laborales.

Uno de los principales propósitos que perseguirían los(as) usuarios(as) con la reconversión es poder optar a trabajos con un mayor grado de sofisticación y donde se desempeñe un menor esfuerzo físico. Por lo tanto, no es de extrañar que la reconversión sea enfatizada en mayor medida por usuarios(as) bajo el 40% de vulnerabilidad y por mujeres, quienes buscan insertarse en espacios laborales antes negados por su experiencia previa y menor calificación.

Por último, existe una motivación transversal en los(as) usuarios(as) de poder **optar a mejores sueldos**, lo que se explica porque gran parte de los(as) usuarios(as) del programa son jefes de familia que deben cumplir con ciertos compromisos económicos y donde, además, la mitad de estos(as) pertenecen a la clase media, por lo que tienen expectativas altas sobre lo que podrían ser sueldos una vez egresados del programa. Estas expectativas contrastarían con las condiciones laborales efectivamente ofrecidas por el programa, generándose una cierta decepción en estos(as) usuarios(as) por el nivel de las remuneraciones de los trabajos en los que pueden insertarse.

Estas motivaciones y expectativas de los(as) usuarios(as) podrían tener una serie de implicancias para el programa, las que son sintetizadas en el siguiente cuadro:

Tabla 1: Implicancias de las motivaciones para el programa

Motivación	Implicancias para el programa
Encontrar trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desinterés en Reconversión y elementos de la fase lectiva en general. ▪ Mayor expectativa hacia el proceso de intermediación laboral.
Mejorar habilidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valoración de la fase lectiva, por sobre intermediación Laboral. ▪ Reconversión referente a prácticas específicas y no a rubros o áreas de desempeño.
Motivación por Reconversión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La motivación surge de espacios ya conocidos a los que se busca acceder. ▪ Reconversión valorada por las personas de estratos más bajos o con menor nivel de educación, distinto al público objetivo ▪ En este perfil podría haber una mayor valoración de la fase lectiva
Motivación por el sueldo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor crítica hacia la intermediación laboral, sobre todo porque ésta considera solo acortar los tiempos de cesantía, sin poner énfasis en el tipo de trabajo y sus remuneraciones.

Fuente: Cliodinámica

Como se puede observar, las motivaciones de los(as) usuarios(as) tendrían un fuerte carácter económico marcado por la búsqueda de empleo, lo que es acorde a los objetivos del programa, en tanto se busca de manera general el poder acortar los tiempos de desempleo en la población económicamente activa. Sin embargo, también se puede observar que la motivación en torno a la reconversión y aquella centrada en la especialización quedan aminorada frente a la búsqueda de mejores condiciones económicas y laborales por parte de la mayoría de los(as) usuarios(as).

3. Pertinencia y focalización del programa

En el siguiente módulo se aborda la pertinencia del programa desde el punto de vista de la focalización y definición del público objetivo y de la oferta disponible de cursos para el primer llamado del programa que fue evaluado.

FOCALIZACIÓN

Desde el punto de vista de la focalización cabe señalar que el Programa de Reconversión Laboral está dirigido a personas cesantes mayores de 18 años, pertenecientes hasta el 80% más vulnerable de la población según el Registro Social de Hogares, y que se encuentren recientemente desempleados(as), lo que se traduce en contar con 12 cotizaciones previsionales en los últimos 2 años y al menos una cotización en los últimos 12 meses. El hecho de trabajar con una población con estas características supone una serie de desafíos para la política pública y que fueron descritos por los diferentes actores entrevistados(as).

En primer lugar, el Programa de Reconversión Laboral trabaja principalmente con **usuarios(as) cesantes**, los que enfrentan comúnmente problemas económicos debido a la situación en la que se encuentran. De esta manera, uno de los requerimientos de los(as) usuarios(as) es poder contar con un subsidio que les permita cubrir algunos gastos asociados a su participación en el programa como lo son, por ejemplo, los costos derivados a su movilización en transportes y con ello, evitar la inasistencia de estos(as) en la fase lectiva.

En segundo lugar, los programas de SENCE hasta el momento han estado dirigidos a usuarios(as) de hasta el 40% de vulnerabilidad, por lo que la implementación de este programa supondría una **ampliación del público objetivo con el que tradicionalmente trabaja SENCE**. Sin embargo, esto no se estaría dando completamente en la realidad, ya que no habría una gran participación de usuarios(as) sobre el 50% de mayor vulnerabilidad. Esta situación se explicaría porque el programa de Reconversión Laboral no estaría captando la atención e interés de este segmento al ofrecer capacitaciones en oficios cuyas condiciones laborales no cumplirían las expectativas de los(as) usuarios(as) y cuyos cursos son impartidos por instituciones a las que no se le asigna el mismo valor que a otras instituciones de educación superior como Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales.

Otro problema asociado a la ampliación del público objetivo tiene relación con la gran diversidad de perfiles que es posible encontrar dentro de un mismo curso. En este sentido, existirían personas con mayores y menores niveles de conocimiento en el oficio y con mayores y menores competencias asociadas al uso de herramientas computacionales, lo que terminaría afectando la implementación misma del programa, especialmente de la fase lectiva.

Un tercer problema derivado de la focalización tiene relación con los(as) usuarios(as) que fueron excluidos por no cumplir con todos los requisitos solicitados. Específicamente, el programa presentó problemas de convocatoria, lo que se tradujo en la existencia de una variedad de cursos que no alcanzaron el mínimo de cupos establecidos inicialmente. En este sentido, una de las razones que atribuyen los funcionarios de SENCE y de los Organismos Técnicos a esta baja convocatoria es la **dificultad para los(as) usuarios(as) de cumplir con el requisito de las cotizaciones**, debido a la informalidad de sus empleos previos y el carácter temporal de estos en algunas comunas, además de la presencia de personas que llevan más de un año desocupadas, por lo que no cuentan con cotizaciones durante el último año.

PERTINENCIA

La oferta de capacitación del Programa de Reconversión Laboral fue definida a partir de un proceso de levantamiento de información con las direcciones regionales de Sence, lo permitió la definición de áreas y sectores productivos en los que se vio mayores posibilidades de empleabilidad y mayor vinculación con empleos del futuro. A esto cabe agregar, que los Organismos Técnicos también podían presentar sus propios planes formativos a través de los lineamientos entregados por SENCE.

Sin embargo, este proceso de definición no ha estado exento de críticas siendo la principal de ellas la ausencia de rigor científico en el proceso de levantamiento de información con las oficinas regionales. De este modo, sería necesario desarrollar estudios que permitan determinar cuáles son los rubros donde existe mayor oferta laboral y así, retroalimentar la toma de decisiones sobre la oferta de capacitación ofrecida por el programa.

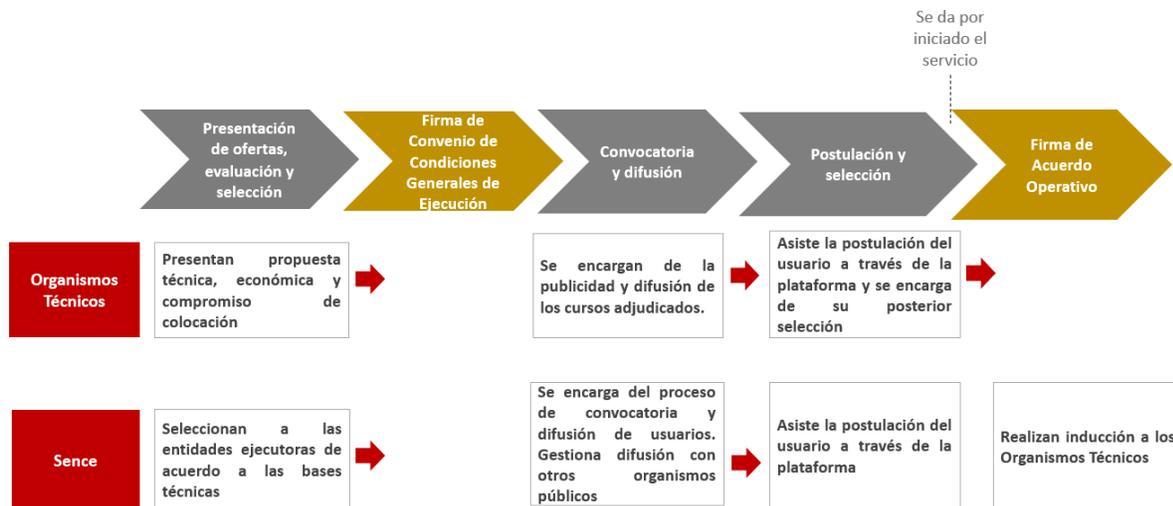
Pero no sólo se observan algunas falencias en términos del proceso para definir la oferta de capacitación, sino también en los cursos mismos que son resultado de este proceso. Así, desde el punto de vista de la **inserción laboral**, se realizó un análisis sobre la relación entre las principales áreas productivas de una región -en términos del PIB- y los cursos ofrecidos en dicha región. El análisis permitió constatar que en 3 regiones existió plena concordancia entre el curso ofrecido y el área o áreas de mayor desarrollo en la región, mientras que la situación opuesta – de ausencia de relación entre el curso y la oferta de capacitación- se evidenció en 5 de las 16 regiones analizadas. Por lo tanto, estos resultados vienen a reforzar la necesidad de contar con un nuevo sistema para la definición de la oferta programática que contribuya a facilitar la inserción laboral de los(as) usuarios(as) en el espacio local.

Por otro lado, si se analiza la pertinencia de la oferta en términos de la **reconversión**, se observa que 8 de los 21 cursos impartidos por SENCE, se relacionan con alguna de las ocupaciones que verán un aumento en el número de vacantes en el futuro según la definición entregada por el Foro Económico Mundial (2018). A su vez, el Programa de Reconversión Laboral ofrece 6 cursos en ocupaciones cuyos trabajadores serán desplazados de acuerdo a la información revisada. Específicamente, se ofrecen cursos en áreas como Mecánica Industrial, Asistente de Bodega, Inventario y Gestión de la Información, Asistente de Logística, Operaciones Logísticas y Logística Administrativa, cuyos egresados(as) podrían perder sus empleos en los próximos años debido a la penetración de la tecnología y la automatización de ciertos procesos. De esta forma, es necesario ir avanzando en una oferta de capacitación que apunte en mayor medida a los empleos del futuro de tal manera de propiciar una inserción de los(as) usuarios(as) que se mantenga en el tiempo.

4. Evaluación de los procesos del programa

En el siguiente apartado, se entregan los resultados levantados a partir de los discursos de funcionarios(as), usuarios(as) y actores de los Organismos Técnicos con el propósito de entender los obstaculizadores y facilitadores de la implementación de los procesos del programa. Los distintos procesos que componen la etapa previa a la implementación de los componentes son sintetizados en la siguiente figura:

Figura 2: Estructura de procesos asociados al programa



Fuente: Clodinámica

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

La implementación del programa se inicia con la **publicación de las bases técnicas y la presentación de ofertas** por parte de OTEC privados o municipales, e Instituciones de Educación Superior (IES), donde algunos de los criterios de evaluación definidos en las bases técnicas son problemáticos para los OTEC, como es el caso de la bonificación extra que reciben las IES por contar con acreditación institucional, lo que perjudicaría a estas entidades, además de los altos porcentajes de colocación con los que postulan estos Organismos que resultan imposibles de cumplir en la intermediación laboral.

Al proceso de postulación le sigue la **selección de las ofertas y firma del Convenio** que contiene las condiciones generales de ejecución. Sin embargo, los Organismos Técnicos no firman el acuerdo operativo hasta que logran matricular un mínimo de 12 alumnos por curso, luego de lo cual se calcula el estado de avance para hacer el traspaso de los recursos. La idea tras esta metodología de acuerdo al funcionario de Sence Central entrevistado es que exista una competencia entre los Organismos Técnicos para captar usuarios(as).

Desde la firma del acuerdo operativo, **SENCE asume un rol de seguimiento, monitoreo y fiscalización** a través de la supervisión de los equipos regionales y ejecución de un Plan Anual de Fiscalización. Por su parte, los **Organismos Técnicos son los encargados de la ejecución del programa** para lo cual estos se organizan de manera diversa dependiendo de su experiencia en el área y recursos con los que cuentan. A partir del levantamiento cualitativo de información se evidenciaron una serie aspectos que obstaculizaban la gestión de los Organismos Técnicos. Así, aquellas entidades cuya organización era centralizada, y de menor tamaño en función de los

recursos humanos con los que contaban, presentaron mayores problemas en términos de la fluidez de la comunicación con SENCE y de la administración de los recursos.

CONVOCATORIA Y DIFUSIÓN

La convocatoria y difusión del programa **queda en manos principalmente de SENCE** que difunde la información a través de medios de diferentes medios de comunicación. Sin embargo, el principal medio es el sitio web, ya que es el más utilizado por los(as) usuarios(as) porque les permitiría comparar la oferta de cursos en una determinada región. Sin embargo, la información contenida en este sitio no sería suficiente, para los(as) usuarios(as), quienes creen que faltaría detallar información de los oficios en los cuales estos se pueden insertar y de las condiciones laborales asociadas a los mismos.

En el proceso de convocatoria y difusión **los Organismos Técnicos tendrían asignada la función de publicidad y difusión de los cursos adjudicados, la que no cumplirían a cabalidad** dejando esta tarea en manos de los equipos regionales de SENCE. Esta situación se explicaría por la falta de especificación en las bases técnicas de las actividades a desarrollar por parte de estas entidades, dándose situaciones diversas en torno a la colaboración de los Organismos Técnicos con el proceso.

Cabe señalar que la principal característica de la estrategia de convocatoria y difusión del programa es la **diversidad de medios de comunicación a los que se recurre para entregar información**. Una de las ventajas de tal estrategia es que se puede llegar a una mayor cantidad de personas y de diferentes perfiles, y, al mismo tiempo, se brinda a los(as) usuarios la posibilidad de complementar la información del programa mediante su acceso a diferentes fuentes. Sin embargo, esta estrategia también tiene sus límites, como el privilegio de medios de comunicación nacionales por sobre medios locales que podrían hacer mayor difusión en el territorio, y la falta de focalización de la estrategia en los usuarios de la población objetivo del programa.

POSTULACIÓN Y SELECCIÓN

El **medio oficial de postulación al programa es el sitio web** al cual pueden acceder directamente los postulantes o mediante la ayuda de un funcionario de SENCE. En general, los(as) usuarios(as) que privilegian esta última opción son aquellos(as) que por sus competencias digitales consideran que la postulación presencial es más rápida y confiable, además de aquellas personas que han presentado algún tipo de problema con la plataforma como la pérdida de conexión o imposibilidad de ingresar. Sin embargo, los problemas evidenciados en la plataforma también generarían un desincentivo a la postulación, lo que habría incidido en la extensión del plazo en la primera convocatoria.

En cuanto al **proceso de selección**, éste queda en manos del **tutor de Apoyo Sociolaboral (ASL)**, quién de acuerdo a lo establecido en las bases se encargaría de garantizar el cumplimiento de los requisitos por parte de los postulantes y de la realización de un diagnóstico donde se busca establecer una concordancia entre las expectativas de los(as) usuarios(as) y los objetivos del programa. Durante esta etapa una de las principales dificultades observadas tiene relación con el desconocimiento de los Organismos Técnicos sobre las labores que tienen que desarrollar durante el proceso, ya que consideran que no deberían encargarse de la selección de usuarios(as). Lo anterior entonces viene a reflejar una mala concepción sobre lo que significa la etapa de selección, ya que este proceso debería remitirse no sólo a la revisión del cumplimiento de los requisitos administrativos sino al uso del diagnóstico como un insumo más determinar la admisibilidad del usuario(a).

5. Evaluación de los componentes del programa

En el siguiente módulo se presentan los resultados de acuerdo a la evaluación del diseño y la ejecución de los componentes del programa, correspondientes a fase lectiva, apoyo sociolaboral e intermediación laboral.

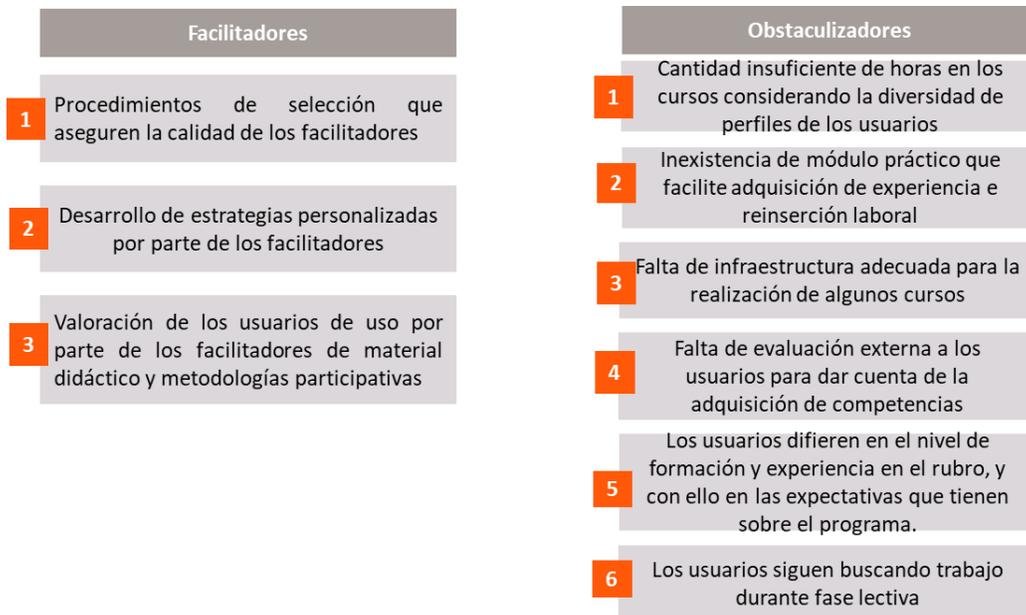
FASE LECTIVA

La fase lectiva consiste en la implementación de cursos de capacitación laboral basados en enfoque de competencias siendo posible distinguir dos componentes principales: **los facilitadores** que son los encargados de entregar conocimientos y competencias orientadas a un determinado rubro u oficios, y los **planes formativos** que en la práctica son elaborados a partir de planes desarrollados anteriormente, lo que no asegura que estos sean actualizados o atingentes a nuevos oficios a desarrollar por el programa.

En términos de la evaluación de la fase lectiva se evidencia que este **es uno de los componentes mejor evaluados por los(as) usuarios(as) del programa**³, lo que se explicaría fundamentalmente por el importante rol que juega el relator en la adaptación de los planes formativos a las características de los estudiantes. A su vez esta evaluación se daría de manera diferenciada según nivel socioeconómico, donde son los(as) usuarios(as) de clase media quienes se muestran más críticos con la implementación de este componente porque poseen mayor experiencia en el área del curso, por lo que sus expectativas sobre lo que pueden aprender en éste, son más altas que las del resto de los(as) usuarios(as).

Los principales facilitadores y obstaculizadores para esta fase son sintetizados en la siguiente figura:

Figura 3: Obstaculizadores y facilitadores de fase lectiva



Algunos de los **facilitadores de la fase lectiva** se relacionan con el perfil de facilitador seleccionado, donde no se privilegiarían aspectos técnicos sino también el contar con habilidades blandas y con la experiencia necesaria, lo que le permitiría a este actor desarrollar una relación de cercanía con

³ Este componente es evaluado con notas que fluctúan entre 6,3 y 6,5 dependiendo del aspecto considerado.

los(as) usuarios(as) y una adecuación curricular y de las metodologías de enseñanza en función de las características de estos(as).

Por su parte, dentro de los **obstaculizadores** es posible encontrar el horario en el que se desarrollan las clases, que dificultaría la asistencia de los(as) usuarios(as) sobre todo en caso de encontrar trabajo, y la ausencia de una nivelación y módulo práctico que le permita a estos(as) reforzar lo aprendido y enfrentarse con mayor seguridad a los desafíos que impone el mundo laboral. A esto cabe agregar que la fase lectiva carece de una evaluación externa que asegure la adquisición de los conocimientos y competencias necesarias para desempeñarse en un cierto rubro.

En relación a las brechas entre lo diseñado y lo implementado de acuerdo a la tabla 2 se observan que las mayores brechas no se dan en la metodología de la capacitación ni en el tipo insumos utilizados, sino que estas brechas más bien emergen en torno al rol que puede jugar el Tutor ASL en este componente y que también es crítico en la implementación misma del apoyo sociolaboral.

Tabla 2: Brechas entre lo diseñado y lo implementado

Principales actividades	Realización actividades
Ejecutar el curso de acuerdo a sus especificaciones, y la propuesta metodológica e instrumentos presentados para cada uno de sus módulos en la propuesta seleccionada.	El facilitador utiliza el plan propuesto para las clases y va realizando ajustes en los siguientes términos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reorden de los módulos para asegurar una lógica. ▪ Profundización o no de algunos términos ▪ Incorporación de actividades según retroalimentación con participantes
Entregar los útiles, herramientas e insumos, y materiales de seguridad desde el primer día de clases	Los usuarios reconocen sobre todo el manual que es entregado con los principales contenidos.
Registrar diariamente la asistencia de los participantes en el libro de clases	No hay referencias al respecto desde usuarios y/o problemáticas que se puedan mencionar.
Ejecutar y registrar el Apoyo Socio Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hay dificultades para asegurar un tiempo destinado a las actividades que debiese desarrollar el ASL ▪ Hay quienes no conocerían al ASL
Acreditar debidamente las deserciones justificadas	No hay referencias explícitas a este punto, aunque si se pudo observar que es el tutor ASL el que se contacta con los usuarios cuando estos no asisten a clases

Fuente: Cliodinámica

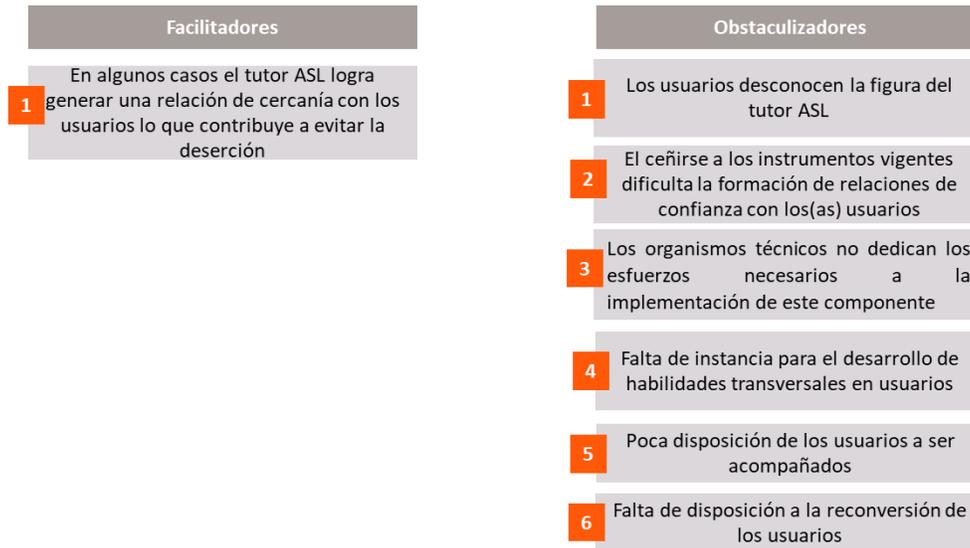
APOYO SOCIOLABORAL

El Apoyo Sociolaboral (ASL) es un dispositivo que permite abordar algunos elementos claves que acompañan los procesos de capacitación e inserción para el trabajo, tales como la mejora en la autopercepción y confianza de lo(as) usuarios(as), la disminución de barreras sociolaborales, la vinculación de las opciones del entorno con sus intereses, entre otros. **Este componente está a cargo de los tutores ASL**, el cual puede ser una persona o varias dependiendo de los recursos humanos que posea el Organismo Técnico. Una de las principales características del tutor ASL es que es un actor que **articula los diferentes procesos y componentes del programa**, ya que está presente en la selección y diagnóstico, realiza orientación laboral y se encarga de la intermediación.

Sin embargo, el hecho de estar a presente en todas estas etapas también supone un problema debido a la importante carga laboral que aqueja a este actor.

En cuanto a la evaluación de este componente se observa que la evaluación que los(as) usuarios(as) hacen de este componente es peor a la de la fase lectiva, lo que puede explicarse por una serie de obstaculizadores que se sintetizan en la siguiente figura:

Figura 4: Obstaculizadores y facilitadores de apoyo sociolaboral



Fuente: Cliodinámica

Uno de los **facilitadores del Apoyo Sociolaboral** tiene relación con la posibilidad del tutor de desarrollar una atención personalizada que propicie una mayor cercanía con los(as) usuarios(as), lo que tiene un efecto directo en sus posibilidades de deserción. Sin embargo, **este componente se caracteriza más bien por la gran cantidad de obstaculizadores levantados**, siendo el principal el desconocimiento generalizado de esta figura, ya que sólo un 33,8% de los(as) usuarios(as) conocen a este actor, lo que puede explicarse de acuerdo a la información levantada cualitativamente por el rol más administrativo que éste realiza en la práctica debido a la importante carga burocrática que supone el llenado de la documentación del análisis FODA y de análisis de desarrollo ocupacional, sumado a la ausencia de un espacio durante la fase lectiva que le permita llevar a cabo un acompañamiento efectivo con los(as) usuarios(as).

Pero el desconocimiento de este actor y la falta de un espacio durante la fase lectiva no sólo afecta a los procesos del programa sino también a sus resultados, ya que se evidencia una falta de trabajo por parte del tutor ASL tanto en lo que respecta a habilidades transversales como de barreras psicosociales de los(as) usuarios(as) que permitan una colocación posterior exitosa.

Finalmente, en cuanto a la brecha entre lo diseñado y lo implementado la tabla 3 permite dar cuenta que si bien se ejecuta la etapa de selección y diagnóstico con los(as) usuarios(as), ésta tiene un tenor más burocrático que de efectiva selección de los(as) usuarios(as) cuyas expectativas están más alineadas con los objetivos del programa. En la misma línea, la estrategia de orientación es referenciada, aunque no ocurre con lo mismo con el análisis de desarrollo ocupacional que sólo es caracterizada por los(as) usuarios(as) como conversaciones, lo que estaría dando cuenta de la poca utilidad de la actividad al momento de definir un plan de acción individual que guíe la trayectoria laboral del usuario(a).

Tabla 3: Brecha entre lo diseñado y lo implementado apoyo sociolaboral

Principales actividades	Realización actividades
<p>Selección y Diagnóstico: identificar si el postulante es idóneo para el curso, a través de conocer sus intereses, aptitudes, expectativas respecto del curso de capacitación en particular, advertir su situación personal y familiar, saber si cuenta con experiencia laboral y formativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación a través de utilización de herramientas: ▪ FODA ▪ Análisis Desarrollo Ocupacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los tutores de apoyo sociolaboral trabajan en las etapas de selección y diagnóstico. Dependiendo del OTEC pueden o no tener un apoyo para estas tareas. ▪ Etapa conlleva una burocracia importante. ▪ Ayudan a ajustar expectativas respecto a los contenidos del programa. <ul style="list-style-type: none"> ▪ El análisis FODA es uno de los más valorados y reconocidos por los(as) distintos actores y es realizado en un comienzo de la capacitación. ▪ No hay claridades sobre el cómo se desarrolla el Análisis de Desarrollo Ocupacional (referencias a “conversaciones” con tutores sobre su experiencia laboral)

Fuente: Clodinámica

INTERMEDIACIÓN LABORAL

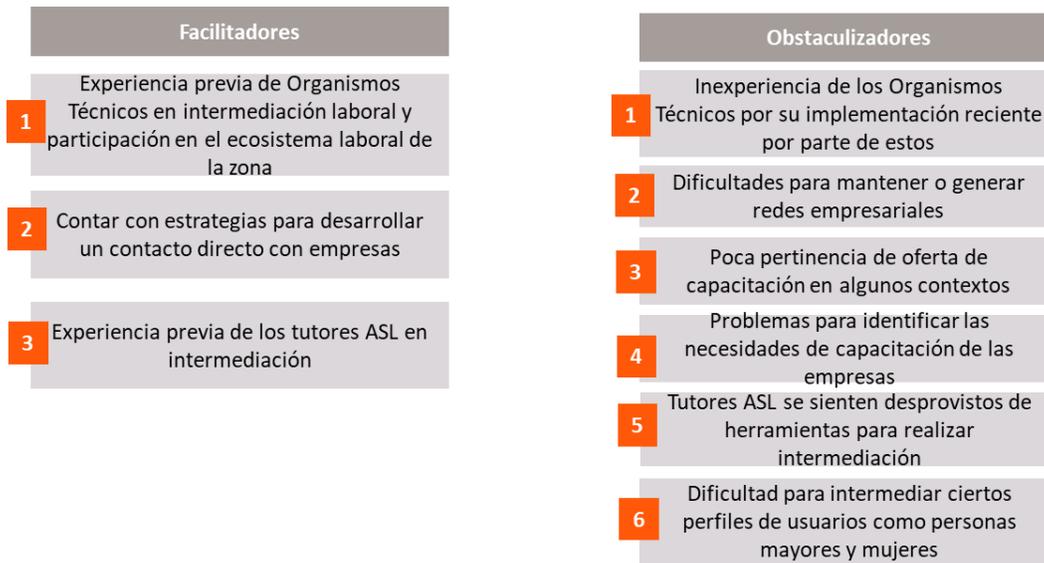
La intermediación es el resultado de las estrategias formativas y de los dispositivos de apoyo laborales, cuyo fin es propiciar la incorporación de los(as) usuarios(as) mercado laboral. Esta etapa como se mencionó anteriormente está a cargo del tutor ASL y al igual como ocurre con la fase de Apoyo Sociolaboral, la decisión de disponer de un mayor número de recursos humanos para la implementación de este componente queda en manos de los Organismos Técnicos.

Dentro de las funciones del tutor ASL en esta etapa destacan el **desarrollo de relaciones con empresas**, el **trabajo con otras instituciones** que también se preocupan de la inserción laboral de las personas y el **trabajo con los propios usuarios(as)** para la instalación de prácticas de búsqueda de empleo, además de fomentar habilidades como la comunicación y disposición de estos(as) durante una entrevista laboral.

En cuanto a la evaluación de esta fase, se evidencia que **la intermediación laboral es uno de los componentes más críticos del programa**⁴, cuyos obstaculizadores son sintetizados en la siguiente figura:

⁴ Es el componente peor evaluado del programa, ya que su evaluación fluctúa entre 5,7 y 6,0 entre los diferentes aspectos consultados.

Figura 5: Obstaculizadores y facilitadores de intermediación laboral



Fuente: Cliodinámica

En el caso de los facilitadores, el éxito de la intermediación se explica por la capacidad que los Organismos Técnicos tengan para posicionarse y desarrollar relaciones con empresas de la zona. Este acercamiento no sólo requiere entregar datos sobre los(as) usuarios(as) o hacer un mapeo de potenciales fuentes de empleos, sino que también supone identificar a los actores estratégicos que pueden facilitar la inserción.

Al mismo tiempo, se observan una **serie de obstaculizadores vinculados a la gestión de los Organismos Técnicos y perfiles de los(as) usuarios(as)** como es el caso de la falta de experiencia de los Organismos Técnicos en intermediación, la falta de pertinencia de la oferta, el tipo de certificación que ofrece el programa que no da cuenta de un cierto nivel de competencia, y el perfil mismo de los(as) usuarios(as) correspondiente a usuarios que presentan mayores dificultades para reinsertarse laboralmente.

Todas estas dificultades redundan en **una menor inserción de los(as) usuarios(as) y en la ausencia de gestiones por parte de los Organismos Técnicos**, ya que sólo un 8,2% de los(as) usuarios(as) a los 6 meses de egreso señalaron que su empleo fue conseguido gracias a las gestiones realizadas por el lugar de capacitación.

Por último, al considerar las brechas entre lo diseñado y lo implementado se evidencia que varios de los aspectos contemplados en el diseño no son ejecutados por los Organismos Técnicos, lo que explicaría la mala evaluación que en general existe de este componente.

Tabla 4: Brechas entre lo diseñado y lo implementado en fase de intermediación laboral

Principales actividades	Realización actividades
Obtener información básica sobre los puestos de trabajo disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutores recurren a los propios usuarios y a otras instituciones gubernamentales. ▪ Se da el caso de quienes gestionan nuevas redes a la par del curso

Principales actividades	Realización actividades
<p>Entregar información de la oferta disponible</p> <p>Satisfacer los requerimientos de personal que manifiesten los empresarios.</p> <p>Gestionar vacantes para la integración laboral.</p> <p>Coordinar entrevistas</p> <p>Apoyar al participante en adaptar y perfeccionar el currículum Vitae</p>	<p>Si bien se da cuenta de un ajuste de expectativas, pero no se especifica si esto refiere a la oferta laboral disponible.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poca relación con empresarios que puedan ofrecer puestos laborales relacionados a la reconversión. ▪ Se realiza un estudio del mercado laboral a nivel regional, lo que no daría los resultados esperados <p>Se generan vacantes para la inserción laboral, pero éstas no siempre tienen que ver con el perfil de egreso del programa</p> <p>Los tutores ASL consideran las características propias de usuarios para las entrevistas fundamentalmente al inicio</p> <p>La actualización del Currículum es una de las actividades más reconocidas por los usuarios.</p>

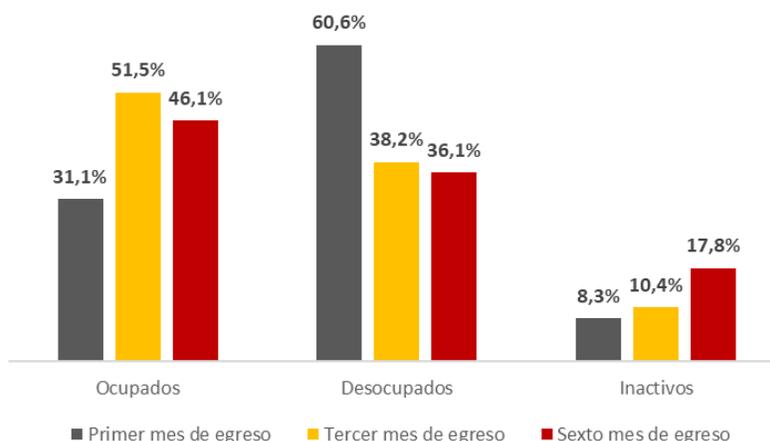
Fuente: Elaboración propia

6. Seguimiento laboral

En esta sección se entregan los resultados obtenidos a partir de la percepción de los distintos actores involucrados en el Programa sobre el cumplimiento de su propósito, referido a la disminución en los tiempos de búsqueda de empleo y la reconversión laboral lograda a través de la capacitación. De esta manera se busca evaluar el cumplimiento del propósito del programa, en cuanto a la disminución en los tiempos de búsqueda de empleo y, a partir de la reconversión laboral lograda a través de la capacitación otorgada.

Los resultados de la encuesta de seguimiento laboral permitieron observar **un incremento estadísticamente significativo del porcentaje de usuarios(as) ocupados entre el primer y tercer mes de egreso**, lo que se explicaría por una disminución del porcentaje de usuarios(as) desocupados(as) entre ambas mediciones.

Gráfico 1 Situación ocupacional de los usuarios al primer, tercer y sexto mes de egreso – (N=241)



Fuente: Cliodinámica. El estadístico chi-cuadrado no es significativo en el nivel 0,05

Sin embargo, este incremento en el porcentaje de ocupados a lo largo del tiempo no puede ser atribuido directamente al programa, ya que, de acuerdo a los resultados de las tres mediciones la mayoría de los(as) usuarios(as) ocupados(as) han gestionado su propio empleo, fundamentalmente a través de contactos cercanos (44,2%) y mediante el acceso a portales web (24,2%).

En cuanto al tipo de empleos gestionados la mayor parte de estos fueron conseguidos por los(as) usuarios(as) en un plazo de un mes o menos y pueden ser caracterizados como dependientes formales.⁵ Por otro lado, la mayor parte de los empleos gestionados pertenecen a las áreas de transporte almacenamiento, comercio, y actividades administrativas y servicios de apoyo, sin registrarse diferencias en la distribución de usuarios(as) en estas áreas según nivel socioeconómico.

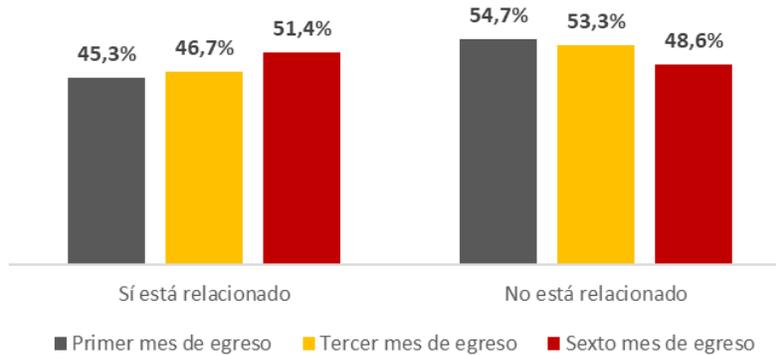
Por su parte, los(as) usuarios(as) desocupados superan en su mayoría los 4 meses buscando algún tipo de empleo, tiempo en el que han recurrido a estrategias como la búsqueda de ofertas de trabajo, envío de currículum a empresas o instituciones y revisión de anuncios en la OMIL, además de recurrir a familiares, amigos o conocidos para reinsertarse laboralmente. Entre las razones que explicarían su imposibilidad de conseguir empleo se encuentran aquellas ligadas fuertemente al

⁵ Un trabajo dependiente es aquel donde existe una subordinación del empleado a un empleador. Un trabajo formal es entendido como aquel donde la relación laboral se encuentra regulada por un contrato de trabajo.

contexto como es el caso del estallido social en el tercer mes de egreso y la emergencia sanitaria al sexto mes de egreso, lo que sería similar a lo manifestado por aquellos(as) usuarios(as) que no se encuentran buscando un empleo (inactivos).

Una de las condiciones básicas que permite asegurar la reconversión es que el usuario(a) se inserte en un oficio o rubro que esté relacionado con las competencias adquiridas en el programa, entendiendo que en el proceso de selección se identificaron aquellos usuarios(as) que desean recalificarse para especializarse o insertarse en nuevo oficio. Sin embargo, esto no se evidenció para todos los casos, ya que un 48,6% de los(as) usuarios al sexto mes de egreso manifiesta que su empleo no está relacionado con el oficio aprendido durante la capacitación, lo que se fundamenta principalmente en la falta de oferta laboral en la región (47,3% de los(as) usuarios(as) señala esto al sexto mes de egreso). A esto cabe agregar que los Organismos Técnicos tienen diferentes nociones sobre lo que es reconversión, lo que no contribuye a asegurar el cumplimiento del propósito del programa.

Gráfico 2 Pregunta 12 ¿Su empleo o actividad remunerada actual está relacionado con el oficio que aprendió en el Programa? Al primer, tercer y sexto mes de egreso – (N=109)



Fuente: Clíodinámica. El estadístico chi-cuadrado no es significativo en el nivel 0,05

Esta imposibilidad de asegurar una reconversión se asocia fundamentalmente al diseño del programa, donde no existen mecanismos en la postulación y selección que permitan asegurar una reconversión de los(as) usuarios(as), lo que, sumado a la inexistencia de requisitos por colocación en el área del curso, terminan configurando un escenario donde la reconversión laboral se transforma en un propósito cuyo cumplimiento depende de la voluntad de los(as) usuarios(as) y Organismos Técnicos. Por tanto, en esta línea el proceso de selección debería contemplar necesariamente el ámbito en el que el usuario(a) se ha desempeñado en los últimos años para determinar en función de este el curso que sea más pertinente a sus características y no al revés como ocurre actualmente donde se espera un ajuste del usuario a los lineamientos del programa.

7. Recomendaciones

A partir de los resultados expuestos, respecto a la evaluación del programa de reconversión laboral “Reinvéntate 2019”, se pueden extraer distintas recomendaciones que podrían mejorar, en una próxima oportunidad la ejecución del proceso, y también los propios objetivos del programa. Estas recomendaciones son enumeradas a continuación:

- En relación a la **pertinencia** del programa se recomienda definir áreas prioritarias en función de los objetivos de desarrollo del país en los próximos años. Junto con esto, la definición de áreas prioritarias debería considerar estudios regionales donde se levante información cuantitativa sobre las necesidades del mercado laboral con empresarios de la zona.
- En cuanto a la **focalización** se espera una mejor definición de la población objetivo del programa que considere como requisito usuarios(as) de clase media (tramo entre 50 y 80% del RSH). Además, debido a la diversidad de este grupo, podrían implementarse líneas de trabajo con subpoblaciones (mujeres, adultos sobre 40 años) y mejorar la difusión existente a través de un estudio que de cuenta de los medios comunicacionales más utilizados por este segmento.
- En relación a **los procesos del programa** vinculados a la **publicación de las bases técnicas, licitaciones y adjudicación**, emergen una serie de recomendaciones. En primer lugar, se requiere incluir criterios de evaluación que consideren la calidad y pertinencia del inmueble y mobiliario necesario para el correcto desarrollo de la fase lectiva. En segundo lugar, se sugiere incorporar un límite máximo de ofertas a presentar por los Organismos Técnicos y un reajuste al rango de valores entre los cuales estas entidades deben ofertar para garantizar que se cuente con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para la implementación de cada componente. En tercer lugar, se recomienda incorporar como criterio de evaluación la experiencia en intermediación de los Organismos Técnicos o en su defecto su contacto con empresas para la conformación de redes. En cuarto lugar, podría exigirse para el Anexo 1 de las Bases de Resolución N°0351 la necesaria adecuación y ajuste de los planes formativos a los objetivos del programa.
- En términos de **convocatoria y difusión** del programa se espera una especificación de las funciones de las que deben hacerse cargo los Organismos Técnicos (ej. Difusión de cursos en medios locales) y en el caso de SENCE el desarrollo de una estrategia de difusión que tal como se mencionó previamente esté dirigida a la población objetivo del programa.
- En la etapa de **selección** se recomienda flexibilizar el requisito de contar con 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, reemplazándolo por otro medio de verificación que permita acreditar el nivel de ingreso de los(as) usuarios(as) (ej. Boletas de honorarios). Junto con esto, se espera que exista un instrumento que permita corroborar el nivel de conocimientos de los(as) usuarios(as) para identificar cursos a los cuales este podría optar en función de su trayectoria y prepararlo mediante nivelación en caso de ser necesario.
- En la **fase lectiva** se sugiere implementar una etapa de nivelación previa al programa donde se busque instalar conocimientos básicos en aquellos usuarios(as) donde se identificaron brechas de conocimiento. A su vez durante la fase lectiva se recomienda implementar un módulo de práctica laboral que tendría dos objetivos: 1) mejorar las competencias adquiridas y 2) facilitar la reinserción del usuario(a) con la adquisición de experiencia.

- Durante la fase de **Apoyo Sociolaboral** se cree necesario hacer una adecuación de las actividades propias de la fase en función del objetivo de reconversión, lo que implica en la práctica la disposición de horas del tutor de Apoyo Sociolaboral durante la fase lectiva, que podrían estar destinadas a un acompañamiento psicolaboral y a la formación más intensiva en habilidades transversales. Asimismo, para asegurar la disponibilidad de tiempo del tutor y cambiar el perfil que éste ha ido teniendo en la práctica, se necesita simplificar los instrumentos que el tutor debe completar, unificando el anexo de Orientación con el de Apoyo de Análisis de Proyecto Ocupacional.
- En materia de **intermediación** como se mencionó previamente se espera que exista una redefinición de los criterios de selección de los OTEC según experiencia en colocación, lo que debe ser complementado con un fortalecimiento del ecosistema de empresas a través de experiencias exitosas como ferias laborales o seminarios con empresas.
- Finalmente, uno de los problemas que es transversal al programa es la definición de lo que se entiende por **Reconversión**. Por tanto, se requiere una redefinición operativa del concepto (es cambio de rubro o especialización en rubro actual), lo que debe ir acompañado de las adaptaciones metodológicas necesarias para que el Programa de Reconversión Laboral se diferencie de otros programas de reinserción de Sence.

8. Bibliografía

- Betcherman, G. K. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries January 2004*. Social Protection Unit Human Development Network Th.
- Ibarrarán, P., & Rosas, D. (2008). *Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations*. Inter-American Development Bank.
- International Labour Organization. (s/f). *Profiling and targeting Youth Employment Programme*. Ginebra, Suiza.
- OCDE. (2013). *Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement: Helping Displaced Workers Back into Jobs by Maintaining and Upgrading their Skills*. .
- OCDE. (2016). *Back to Work: Australia: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, Back to Work*. Paris: OECD Publishing.
- World Bank . (2012). *Active Labor Market Programs: How, Why, When and to What Extent are they Effective? Knowledge Brief*.
- World Economic Forum. (2018). *Key Findings*. Obtenido de World Economic Forum: <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2018/key-findings/>