

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

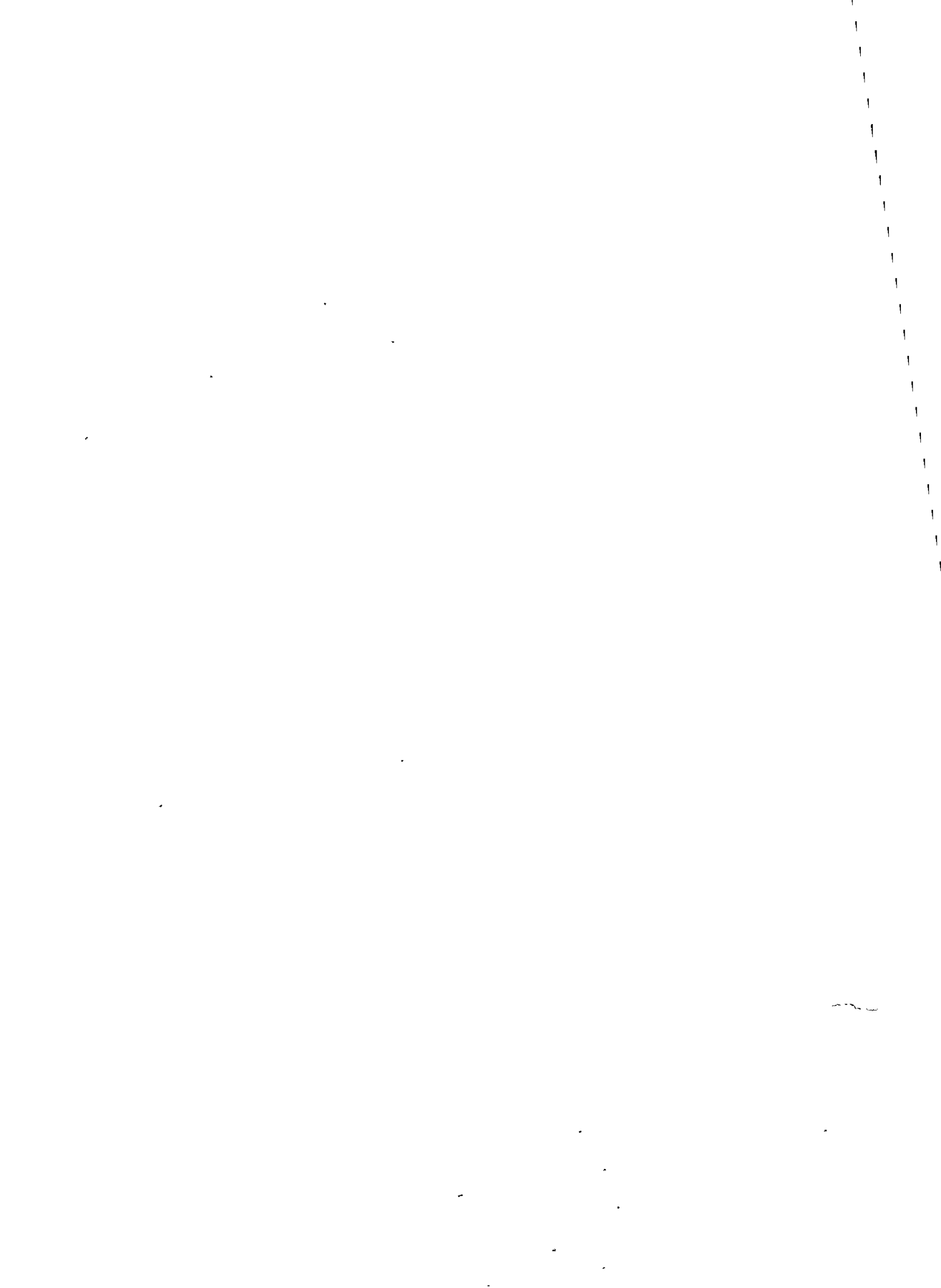
ESCUELA DE INGENIERIA COMERCIAL

**POLITICA DE REINSERCIÓN LABORAL Y SU APLICACIÓN
EN EL MERCADO LABORAL CHILENO**

Alumna: María Carolina Vivanco Reyes.

Profesor Guía: Jens Alid.

Profesor Informante: Luis Rivera.



INDICE

I.- INTRODUCCION.....	2
A. TEMA DE INVESTIGACION	2
B. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	3
II.- MARCO TEORICO	5
A. LAS CRISIS DEL MERCADO LABORAL Y LA REINserCION	5
B. LA REINserCION DESDE UNA PERSPECTIVA ECONOMICA.....	9
C. VARIABLES FUNDAMENTALES DE UN PROGRAMA DE REINserCION	17
1.- LA PERTINENCIA.....	17
2.- LA FOCALIZACION.....	18
3. - LA EFICIENCIA.....	19
III.- LA EXPERIENCIA CHILENA.....	20
A. EL PROGRAMA DE REINserCION	20
1. - DESCRIPCION DEL PROGRAMA.....	20
2. - FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA.....	27
3. - RESULTADOS PRINCIPALES DEL PROGRAMA EN EL SECTOR CARBON.....	30
B. DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL PROGRAMA.....	33
1. - LA INTERVENCION.....	33
2. - LA SELECCION.....	35
3. - EL MERCADO DE LAS AGENCIAS DE REINserCION (Ars).....	38
IV.- ANALISIS Y RECOMENDACIONES.....	42
A. ANALISIS FODA DEL PROGRAMA.....	42
1. - FORTALEZAS.....	42
2. - OPORTUNIDADES.....	44
3. - DEBILIDADES.....	46
4. - AMENAZAS.....	47
B. RECOMENDACIONES.....	49
V.- RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	53
BIBLIOGRAFIA.....	57
ANEXOS.....	59

I.- INTRODUCCION

A.TEMA DE INVESTIGACION

La teoría económica nos enseña que el mercado del trabajo necesita, para su correcto funcionamiento, de la movilidad de los factores. La migración del factor trabajo de un sector a otro de la economía permite mantener los mercados en equilibrio, pues ayuda a clarear los mercados. De este modo, la capacidad de reorientar fuerza de trabajo desde sectores declinantes hacia actividades de mayor productividad y dinamismo, incidirá de modo decisivo sobre la eficiencia del aprovechamiento de los recursos humanos del país y el mejoramiento de las condiciones de equidad de nuestra sociedad.

En determinadas circunstancias, sin embargo, el mercado se encuentra limitado para reproducir de manera autónoma la reorientación de los recursos humanos y la consecuente reinserción laboral de trabajadores desplazados. Principalmente, estas razones son de orden macroeconómico, ligadas a la pérdida de competitividad de sectores por aperturas, acuerdos comerciales o cambios tecnológicos, y microeconómico, ligadas a la especialización del trabajador en ciertas actividades o industrias.

Ante situaciones como la descrita anteriormente, aparece conveniente que el Estado, a través de la acción coordinada de diversos organismos, pueda realizar una tarea acotada en el tiempo que apunte a paliar y corregir estas distorsiones del mercado. Específicamente, se propone que el Estado oriente la realización de acciones de reconversión y reinserción laboral.

Así, el objetivo de este trabajo es mostrar que los programas de reinserción son una ayuda para que el mercado y los trabajadores se adecuen al nuevo contexto económico, al mismo tiempo que estudia el programa específico aplicado en el mercado laboral chileno.

B. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El presente trabajo consta de cuatro secciones. La primera define el marco teórico económico utilizado, la segunda describe la experiencia chilena en la aplicación de programas de reinserción, en la tercera se realiza la evaluación del programa y, por último, se finaliza con un resumen y conclusiones.

El marco teórico, por su lado, se divide en tres partes. En la primera se presenta el marco económico que sirve de soporte a los programas de reinserción y que justifican su aplicación en el mercado laboral. En la segunda, se explica el mecanismo de los programas de reinserción desde una perspectiva económica. Por último, en la tercera parte, se describen las variables fundamentales de un programa de reinserción, es decir la pertinencia, la focalización y la eficiencia.

La segunda sección se encuentra dividida en dos partes. En la primera se describe el programa de reinserción, el modo en que fue financiado y sus principales resultados. En la segunda se describen las principales variables del programa de la forma en que se entendieron en la aplicación, es decir la intervención, la selección y el funcionamiento de un mercado de agencias de reinserción.

La sección siguiente se encuentra dividida en dos partes. En la primera se realiza una evaluación FODA del programa, con un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, mientras que en la segunda se presentan las recomendaciones que se desprenden considerando las variables fundamentales del programa.

Por último, se realiza un breve resumen de los aspectos más relevantes del trabajo y se presentan las principales conclusiones que se desprenden de él.

II.- MARCO TEORICO

A. LAS CRISIS DEL MERCADO LABORAL Y LA REINSERCIÓN

Las transformaciones económicas en Latinoamérica en los últimos años y las experimentadas por Chile en la década del setenta generaron importantes cambios en las demandas de habilidades de trabajo. Oficios y actividades que eran puntales hace un par de décadas, dejaron de serlo con la apertura comercial y llevaron a una cantidad de trabajadores al desempleo.

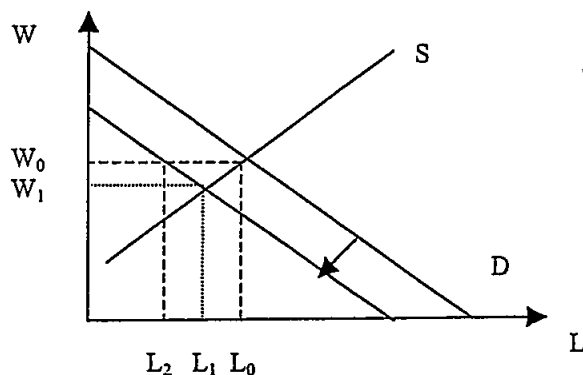
La globalización ha permeado todas las esferas de la vida económica y social del país, estimulando su mejor inserción en el contexto internacional mediante el incremento de su participación en el mercado mundial, aumentando sus exportaciones y diversificando su estructura productiva. Sin embargo, también ha significado consecuencias negativas, aunque inevitables, en ciertos sectores económicos y especialmente líneas de producción que se ven enfrentadas a un tensionamiento permanente para mantener su posición en el mercado. En particular, ciertas actividades económicas regionales están enfrentando problemas de competitividad, no sólo en el caso de las actividades tradicionalmente más rezagadas, sino también en sus actividades más dinámicas¹.

La declinación de la competitividad de ciertos factores productivos provoca inevitablemente un problema de desajuste entre la demanda y la oferta de trabajo de dicho sector². En general, se observa que la demanda por trabajo, es decir la demanda de las empresas por trabajadores, disminuye producto de la menor necesidad de trabajadores, mientras que la oferta de trabajo, es decir las personas

¹ Riveros, L. (1997)

que se ofrecen para trabajar a un salario dado, se mantiene intacta. Esta situación genera un estado de desempleo, pues los salarios relevantes en el mercado no han variado debido a la inflexibilidad a la baja propia de estos precios³. Como se aprecia en el gráfico 1, donde se ha representado la oferta de trabajo por la curva S y la demanda de trabajo por la curva D, la menor demanda por mano de obra saca al mercado del equilibrio W_0, L_0 . En el corto plazo se produce un exceso de oferta de trabajo, $L_0 - L_2$, que se verá regulado en el mercado cuando se produzca la baja en los salarios y se alcance el equilibrio W_1, L_1 .

Gráfico 1



De esta forma, la crisis que ha vivido este sector de la economía, ya sea por baja competitividad en el mercado internacional o pérdida de ventaja comparativa, crea un desajuste temporal en el mercado del trabajo correspondiente, que se soluciona cuando éste alcanza su nuevo equilibrio. *queriendo usarla*

Por otro lado, las personas que quedan desempleadas en este sector, $L_0 - L_1$, se movilizan hacia otros sectores donde su mano de obra sea requerida, equilibrándose el mercado laboral. Para que este desplace se produzca, es

² MIDEPLAN (1995)

³ Según Sachs y Larrain (1994), los salarios son, en general, inflexibles a la baja por la existencia de salarios

necesario, primero, que las características de la mano de obra desempleada corresponda a las necesidades de mano de obra del otro sector y, segundo, que la movilidad entre ambos sea posible. Hay que aclarar que el salario que alcance esta mano de obra en el nuevo trabajo, va a depender de la productividad marginal del trabajador en esta área económica y de las diferencias igualizantes que existan en el salario entre ambos⁴. Para esto se supone que los dos mercados del trabajo funcionan eficientemente, en cuanto el salario es reflejo del valor de la productividad marginal del trabajador.

Considerando lo dicho anteriormente, cuando la mano de obra presente habilidades específicas a un determinado oficio de un sector que se encuentre en declinación y que no sean requeridas en otro, el desplazamiento de esa mano de obra desempleada no va a ocurrir, generándose una falla de mercado. Lo mismo ocurrirá cuando la movilidad de la mano de obra sea físicamente imposible, provocando problemas de movilidad geográfica.

Bajo estas condiciones, es decir estando frente a distorsiones del mercado del trabajo, la intervención que corrija dichas fallas se hace necesaria. Específicamente, entendiendo la falla como problemas en la movilidad del factor trabajo, la solución que aparece evidente es la reinserción de dicho factor en el mercado.

La necesidad de intervención, en estos casos, puede reafirmarse a través de las experiencias europeas⁵ donde se ha podido observar la incapacidad de los mecanismos de mercado para prever y rearticular, por sí mismos, las situaciones de posible declinación en el proceso de globalización y cambio de tecnologías. Estas experiencias europeas demuestran la viabilidad de enfrentar los desafíos de la

fijos y de contratos en el corto plazo.

⁴ Torche, A. (1997).

globalización por la vía de políticas e instrumentos que favorezcan la reconversión industrial y de la recalificación de los trabajadores para nuevas áreas de especialización con relación al sector afectado.

Podría desprenderse que el objetivo de la reinserción es reasignar rápidamente a los trabajadores cuando éstos quedan desempleados (o están en peligro de quedar desempleados) al caer en crisis el sector en que trabajan. Como el Gobierno responde a dicho objetivo a través de la formulación de un programa específico⁵, se puede deducir que el Gobierno piensa que es posible prever crisis focalizadas en sectores de actividad. Sin embargo, pensar en una crisis sectorial para impulsar un programa de reinserción limita innecesariamente las acciones que pueden tomarse con él y definitivamente puede conllevar a un gasto de recursos excesivo. De hecho, uno de los problemas que se detecta en el objetivo así definido, es que centra el esfuerzo en actividades económicas en lugar de oficios propiamente tal. Ello es, en general, inadecuado, pues lo que tiende a quedar obsoleto en una crisis y que se busca remediar son habilidades asimilables a oficios.

De esta forma, la movilidad tiene relación con los oficios más que con los sectores de actividad y ello se traduce en que la información a procesar para determinar la presencia y término de las crisis es especial. Si la economía funciona de forma tal que las personas no tienen capacidad de movilizarse entre sectores económicos, entonces la probabilidad de reinsertarse en el mismo sector depende inversamente de la tasa de desempleo de dicho sector. Es decir, si existe una alta tasa de desempleo sería más difícil la reinserción en el mismo sector. Sin embargo, si la movilidad es alta, ello no es cierto. Consecuentemente, el esfuerzo de reinserción sólo en presencia de cierta inmovilidad pudiera estar asociado a crisis

⁵ MIDEPLAN (1995).

sectoriales. Por otro lado, crisis sectoriales que significan el despido de personas de todos los oficios dentro de un sector, tienen distinto efecto sobre la probabilidad de reinserción según el tipo de trabajo. Las tasas de empleo en las distintas actividades dentro de un área económica se ajustan en forma distinta, por lo se vuelve pertinente observar oficios más que sectores⁷.

En síntesis, más que áreas económicas, son actividades u oficios los que debieran ser materia de definición para programas de reinserción. Si a las crisis de habilidades y oficios se les puede o no asociar con sectores, es un problema diferente para el cual no existe una respuesta general.

B. LA REINSERCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA ECONOMICA

La teoría del capital humano visualiza la productividad de las personas determinada, en gran medida, por la inversión que éstas realizan para tal efecto. Las personas incrementan su potencialidad productiva invirtiendo en educación, capacitación y por la experiencia que adquieren en el trabajo. Otra variable que influye y determina la productividad de un trabajador es la edad. Mientras más joven sea la persona, menor es el costo del aprendizaje por cuanto existe mayor facilidad para aprender⁸, y mientras más joven sea la persona, más rentable resulta la inversión pues el horizonte de retornos es mayor⁹. De esta manera, la mayor parte de la inversión en educación se realiza en el primer periodo de la vida. Así, definir

⁶ Vivanco, Acevedo y Radrigán (1996).

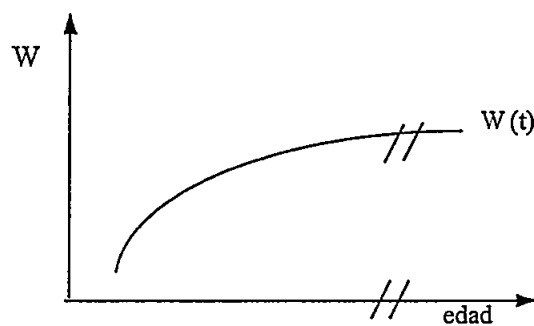
⁷ A pesar de la claridad de este criterio, el esfuerzo del gobierno se ha centrado en detectar crisis oportunamente para aplicar los planes de reinserción, pues una parte de la metodología propuesta inicialmente para orientar dichas acciones. Sin embargo, tampoco existe un sistema claro ni preciso de detección de sectores en crisis.

⁸ Paredes, R. (1996).

⁹ Larrañaga, O. (1993)

una curva donde se observe la productividad marginal alcanzada en cada momento daría como resultado una curva creciente a tasa decreciente, hasta alcanzar una asíntota para luego decrecer. Según la teoría neoclásica, los salarios reflejan el valor de la productividad marginal en un mercado competitivo, este perfil de inversión en capital humano da cuenta de una regularidad empírica, cual es el perfil cóncavo de salarios de las personas a través de los años (ver gráfico 2).

Gráfico 2



El gráfico 2 mide en el eje de las abscisas la edad de la persona y en el eje de las ordenadas el valor de la productividad alcanzada reflejada en el salario. La curva $W(t)$ representa el perfil de ingresos que la persona alcanza en su vida laboral, dada su educación, capacitación y experiencia.

Con lo dicho hasta ahora, se tienen las herramientas para definir la función de productividad del trabajador. Para esto, hay que tener claro que se busca determinar la productividad marginal que aporta un trabajador a una empresa con una dotación de trabajo dada, ya que la productividad del trabajador depende inversamente de la cantidad de trabajo aplicado. Así, se tiene que la productividad marginal del trabajador depende positivamente de la educación, la capacitación, la experiencia laboral y la edad:

$Pmg L = F(\text{educación, capacitación, experiencia laboral, edad})$

+ + + +

Asociando la productividad marginal del trabajador con el salario que éste recibe, es posible graficar una curva que relacione la productividad marginal con la edad, quedando las otras variables como parámetros de posición (ver gráfico 2). De acuerdo a esta función, quienes no puedan invertir en educación por ejemplo, mostrarán perfiles de productividad más planos y, *ceteris paribus*, salarios menores.

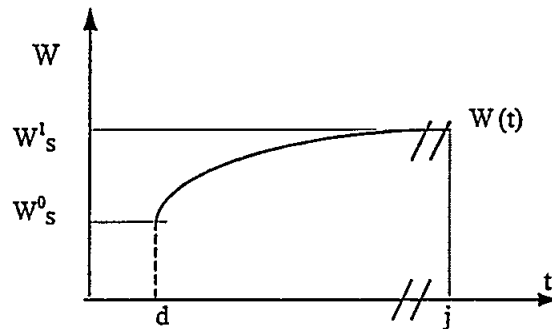
Uno de los problemas más claros que presentan las personas al perder su empleo tiene que ver con lo anterior y con el tipo de conocimiento que se va adquiriendo a través de la vida laboral. Las habilidades adquiridas pueden ubicarse entre los extremos de "puramente específicas" o de "absolutamente generales". Habilidades específicas son aquellas que sólo sirven para los oficios donde se adquirieron, mientras que las habilidades generales son aquellas que sirven para cualquier trabajo, pues se trata de conocimientos fácilmente adaptables o aplicables en cualquier rubro. La educación básica provee un tipo de habilidad bastante general, más que en el caso de la media y ésta más que la universitaria y técnica profesional. Así, es fácil ver que una mayor habilidad general facilita a las personas adquirir habilidades específicas.

El tema de la especificidad del capital humano es consecuencia directa del desarrollo de habilidades específicas. Esta especificidad se vuelve un problema cuando está asociada a un oficio particular propio de un sector de la economía, de modo que la pérdida del puesto de trabajo deja al trabajador con conocimientos adquiridos que no le son útiles en ningún otro sector económico. En un caso menos extremo, la especificidad también es un problema si se asocia a un oficio que quede postergado por cambios tecnológicos en cualquier sector de la economía.

En general, el tipo de capital humano específico que presenta mayores problemas es el desarrollado a partir de la experiencia en el trabajo, pues está relacionado en mayor medida a oficios específicos de sectores. Capital humano específico producto de una fuerte capacitación no presenta, necesariamente, problemas de movilidad hacia otros sectores donde exista el oficio al que le es específico. Así, la pérdida de empleo de trabajadores con capital humano específico a un oficio de un sector, implica una caída en la productividad marginal del trabajador, pues la especificidad de su capital humano ya no es requerida.

Este hecho determina que los trabajadores desplazados no volverán a trabajar en este sector específico, debiendo incorporarse a otro sector productivo. Este proceso de reubicación no es instantáneo, pues existe un período de búsqueda intrínseco en él. Durante este período, los trabajadores se mantendrán desocupados. El salario que obtendría este grupo al reubicarse, y debido a la pérdida de productividad marginal, será menor al salario que obtenían en sus puestos, produciéndose una merma salarial. La magnitud de esta merma dependerá de sí la actividad desarrollada en el antiguo puesto de trabajo requiere algún tipo de calificación o no, si el conocimiento adquirido en el trabajo es de fácil traslado a otros sectores de la economía, de cómo se ha producido la acumulación de capital humano y de sí se pierde la calificación por desarrollar actividades específicas a la industria en cuestión. De esta forma el perfil de ingresos esperado de un trabajador en estas condiciones, después de perder su empleo, es el del gráfico 3.

Gráfico 3

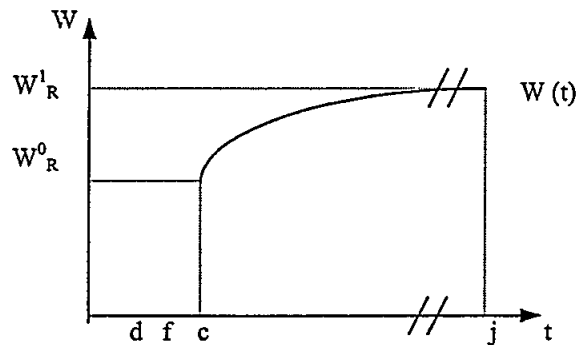


El gráfico 3 muestra el salario al que empieza a trabajar la persona en el nuevo sector económico, W^0_s , después del período de cesantía, d , y el salario que obtendría al final de su vida laboral, W^1_s , es decir al momento de su jubilación, j . Los montos de estos salarios depende del sector de la economía, al igual que la tasa de crecimiento durante el tiempo dependerá del aprendizaje del trabajador. En todo caso, el salario que obtenía el trabajador en su antiguo puesto de trabajo se encuentra por sobre W^0_s .

Como ya se ha dicho, la intervención del Estado se justifica cuando existen fallas en el mercado del trabajo. En este caso, la inmovilidad del factor trabajo, producto de la pérdida de productividad marginal por la especificidad del capital humano, impide que el mercado del trabajo se equilibre generando ineficiencia y costos sociales. Devolver o aumentar la productividad marginal del factor trabajo para permitir la inserción de la mano de obra en algún sector de la economía, es el objetivo de los programas de reinserción. Específicamente, se busca facilitar la reinserción laboral de los trabajadores, otorgando recalificación necesaria y una reubicación luego de la recalificación. Económicamente, se espera obtener como resultado un aumento de la productividad marginal de los trabajadores y una disminución del tiempo de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores. Así,

un trabajador que participara de un proceso de reinserción con éxito, debería presentar el perfil de ingresos del gráfico 4.

Gráfico 4



En el gráfico 4, "f" es el momento en que finaliza el programa de reinserción y "c" es el momento en que la persona es contratada o colocada. Se muestra el salario al que comienza a trabajar la persona que ha participado del programa, W_R^0 , y el salario que alcanza al final de su vida laboral, W_R^1 . Se espera que ambos salarios sean mayores que los de una persona que no participa del programa, y que se empiece a recibir la remuneración inicial después que en el caso de no participar del programa.

Así, si se comparan ambas situaciones se espera que el salario inicial en ambos casos presente una diferencia atribuible a la capacitación de los participantes ($W_R - W_S$). La recalificación permite acceder a trabajos mejor pagados, pues la adquisición de cierta calificación es valorada por el mercado y por ende, se refleja en mejores salarios.

Al dibujar el perfil de ingresos de los trabajadores, se ha supuesto una tasa de crecimiento de la acumulación de capital humano. De acuerdo a Larrañaga¹⁰, un mayor nivel de calificación inicial implica mayor crecimiento porcentual de los salarios a lo largo de la vida útil, por lo que la esperanza de los salarios alcanzados al final de la vida útil de las personas, será más elevada en los casos de mayor calificación inicial.

En todo caso, debe existir un grupo de trabajadores que desarrollaban actividades ya calificadas y que no responden, entonces, a la lógica presentada sobre la especificidad del capital humano. Para estas personas, la recalificación no significa un aporte real y, por lo tanto, su salario después del despido no difiere significativamente del salario que recibían antes de perder su trabajo y del salario que alcanzarían después de pasar por el proceso de reinserción.

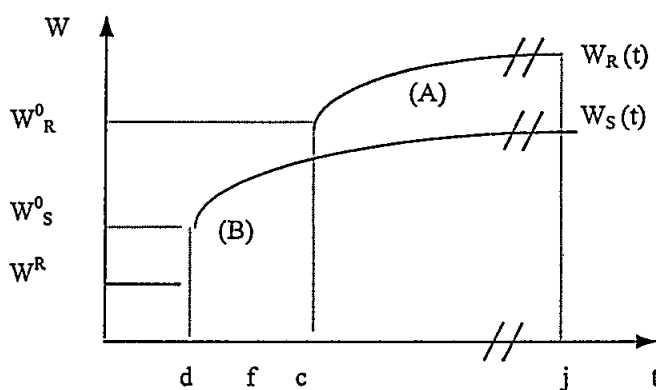
En contraposición, el grupo de mayor vulnerabilidad está compuesto por trabajadores en edades intermedias (ni jóvenes que no presenten especificidad por experiencia laboral, ni viejos que no puedan asimilar nuevas habilidades), con relativo nivel educacional (sin conocimientos superiores que son fáciles de desplazarse a otros sectores, pero con el suficiente conocimiento general para poder capacitarse) y concentrados en actividades donde la experiencia es fuertemente remunerada.

De esta manera, los beneficios del programa de reinserción son asimilables al aumento de la productividad marginal y a la disminución en el tiempo de desempleo y la variable que permite medir el grado de reinserción laboral de un trabajador es la remuneración que percibe, tanto en monto como en estabilidad de los flujos.

¹⁰ Larrañaga, O. (1993)

El área bajo la curva de perfil de ingresos de los gráficos 3 y 4 mide el total de los beneficios en cada situación. Así, la diferencia entre ambas áreas es el beneficio atribuible a la reinserción. Juntando ambas curvas en un solo gráfico (gráfico 5), se observa que la diferencia de áreas dada por $(A - B)$ determina el beneficio por reinserción. Mientras esta diferencia sea positiva, valdrá la pena postergar la vuelta al mercado del trabajo para, así, acumular y producir más y nuevo capital.

Gráfico 5



Cabe destacar que mientras el trabajador se encuentre desempleado, es decir antes del momento "d", su costo alternativo no es cero pues la persona valora ese tiempo en al menos lo que valora su tiempo de ocio. A esta valoración se le llama salario de reserva (W^R) y su consideración sirve para no sobrevalorar los beneficios de la reinserción. Queda claro que la participación en un programa de reinserción retrasa la entrada al mercado laboral y durante ese tiempo el trabajador renuncia al salario que podría alcanzar si buscara trabajo inmediatamente, renuncia que se considera como costo de la reinserción pues es un costo alternativo. Podría pensarse, del mismo modo, que durante el tiempo que el trabajador está buscando trabajo y se encuentra desempleado, éste no presenta costo alternativo, sin embargo, la existencia del salario de reserva nos impide cometer ese error.

De esta manera, en este trabajo se propone que los programas de reinserción son una de las herramientas para corregir las fallas del mercado laboral, cuando éstas provienen de la inmovilidad del factor trabajo producto de la especificidad del capital humano. El mecanismo que dichos programas utiliza es el de recalificar la mano de obra otorgándole la posibilidad de aumentar su productividad marginal.

C. VARIABLES FUNDAMENTALES DE UN PROGRAMA DE REINSERCION

1.- LA PERTINENCIA

La pertinencia de la aplicación de un programa de reinserción es crucial, en lo que respecta al momento y al sector donde se desarrolla, para que el programa pueda generar la mayor cantidad de beneficios posibles.

Ciertos aspectos del programa requieren un diseño especialmente cuidadoso por cuanto son consustanciales al objetivo perseguido. Un elemento crítico es la flexibilidad, particularmente referida a la necesidad de contar con un esquema de detección de necesidades a tiempo y una estructura organizacional flexible. En esta materia, diversos diagnósticos¹¹ sobre el sistema de capacitación y en particular sobre el tema de reinserción han señalado que en la actualidad no existe un sistema de detección temprana de las crisis sectoriales que permitan una reacción oportuna a la necesidad, lo que tiende a agravar el problema y a requerir instrumentos crecientemente complejos y costosos. Ello presumiblemente estaría en parte explicado por la ausencia de un sistema centralizado coordinador de detección de

¹¹ Paredes, R. (1996)

necesidades y por la falta de un sistema de información que apoye a este sistema de detección¹².

2.- LA FOCALIZACION

La focalización es quizás el elemento más claro para determinar la existencia de los beneficios del programa. La buena definición y alcance del grupo objetivo condiciona el éxito del programa de reinserción. Llegar a una población que no requiere de dicha ayuda es ineficiente y, por ende, costoso social y económicamente.

De esta manera, como el grupo objetivo puede definirse como un grupo de trabajadores que ha desarrollado habilidades especiales asociables a una actividad o zona geográfica, y quedaron o quedarán económicamente obsoletas, debieran quedar excluidos del grupo beneficiario, trabajadores entrantes a la fuerza de trabajo. Éstos últimos debieran estar afectos más bien a programas de inserción laboral. Tampoco personas que tienen habilidades generales, con una alta flexibilidad y movilidad ocupacional debieran ser objeto de políticas de reinserción. De la misma forma, personas con edades cercanas al retiro o grupos de extrema pobreza, que pudieran caracterizarse por la ausencia de capacidades básicas y carencias múltiples, no debieran ser parte del grupo objetivo para el programa de reinserción pues requieren políticas diferentes especialmente diseñadas para ellos. Tampoco debieran considerarse zonas que por sus características (e.g., insuficiente educación, aislamiento), poseen bolsones de pobreza endémica, es decir, grupos con serios problemas de inserción.

¹² El diseño de una metodología que ayudara a determinar la urgencia relativa de sectores, grupos y zonas fue propuesta en un trabajo expresamente encargado al efecto. Sin embargo, la metodología parece más fácilmente sugerible que lo que resulta encontrar datos que permitan implementarla.

3. - LA EFICIENCIA

La eficiencia de un programa de reinserción se entiende en dos perspectivas. Una primera habla del correcto cumplimiento de los objetivos del programa, a través de la acertada aplicación del mismo. De esta forma se evita incurrir en gastos o costos innecesarios. La inexistencia de otros programas o instrumentos dirigidos a resolver problemas de empleo que son muy visibles y que se manifiestan a través de grupos de presión¹³, no justifica que se use el programa de reinserción como instrumento para resolver ese otro problema. Así, la carencia de un seguro de desempleo inducirá a quienes estén desempleados y generará presiones de quienes los representen, para que esos desempleados accedan al programa de reinserción, que contiene elementos que otorgan ese seguro de desempleo¹⁴. Consecuentemente, el objetivo del programa y en particular de los beneficiarios debiera ser cuidadosamente descrito y establecido en los términos señalados, de modo de no desvirtuarlo por la vía de usarlo como una herramienta que soluciona otros problemas.

Por otra parte, se busca la existencia de eficiencia en los elementos y procesos que conforman el programa, de manera que el diseño e implementación del mismo cumplan con los objetivos planteados al mínimo costo posible. Específicamente, y en especial, se busca generar un sistema de contratación de servicios de reinserción, es decir un mercado de agencias de reinserción que funcione eficientemente. Esto implica especial atención a la regulación y supervisión de dicho mercado.

¹³ Por ejemplo, el desempleo asociado al ciclo económico, es decir, sin que tenga un origen de tipo estructural

¹⁴ Actualmente, se encuentra en el Parlamento el proyecto PROTAC, "Protección al Trabajador Cesante", presentado por el Ejecutivo para entregar asistencia específica a quienes queden desempleados bajo ciertas características.

III.- LA EXPERIENCIA CHILENA

A. EL PROGRAMA DE REINSERCIÓN

1. - DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

En 1995, y con el objetivo de hacer frente al problema económico y social que significa la inmovilidad del factor trabajo, el Gobierno de Chile creó el Programa de Reinserción Laboral. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ha sido el organismo coordinador de la gestión del programa. De hecho, el nuevo estatuto del SENCE¹⁵ establece los mecanismos a través de los cuales la autoridad activará acciones de reinserción laboral a ser ejecutadas en beneficio de determinadas personas. Hasta 1997, se ha aplicado el Programa en calidad de piloto en dos sectores de actividad (textil y carbón). Participan del programa, Agencias de Reinserción, los Ministerios de Hacienda, Economía y Trabajo, Corporación de Fomento de la producción e instituciones privadas.

El Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable, suscrito entre el Gobierno de Chile y el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN, para el Programa para la contratación de servicios de reinserción laboral prueba Piloto, señala que “el programa tiene como objeto poner a prueba un sistema de contratación con el sector privado de servicios de reinserción laboral para 1.000 trabajadores desplazados o riesgo de serlo, que pertenezcan a sectores o actividades económicas en crisis, y que no disponen de recursos para enfrentar por sí mismo un proceso de reconversión de habilidades”.

¹⁵Según el nuevo estatuto¹⁵, el objetivo general del programa es “... la ejecución de acciones de reconversión laboral que beneficien a personas pertenecientes a sectores en declinación económica producto de ajustes tecnológicos o cambios estructurales. Los trabajadores beneficiarios serán aquellos 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”. SENCE (1997).

El diseño del programa estima cuatro componentes considerados básicos y fundamentales. El primero es el componente de Orientación y Consejería psicosocial que busca aumentar el conocimiento que el trabajador tiene del funcionamiento del mercado laboral, mejorar y elevar la predisposición a reinserirse activamente en un nuevo empleo. A la vez, este componente tiene clara orientación a mejorar el nivel de autoestima individual y laboral del trabajador.

El segundo componente básico es el de Recalificación, que declara que las acciones de recalificación deberán enfocarse como un instrumento orientado a aumentar las posibilidades de encontrar empleo, y no como un fin en sí mismo. Así, la principal opción en la selección de oficios es que éstos apunten a que los trabajadores puedan desempeñar eficientemente empleos multifuncionales.

El tercer componente se refiere a la Pre-colocación, Colocación y Recolocación y trata de la reubicación del trabajador. El objetivo del programa es lograr reinsertar laboralmente a los trabajadores, por lo que los planes de acción desarrollados deben establecer los mejores vínculos posibles entre habilidades y competencias del trabajador y el mercado del trabajo. Se entiende por pre-colocación, cuando el trabajador sea colocado en el desarrollo de la segunda etapa del programa¹⁶, mientras que el término colocación hace referencia a la ubicación efectiva del trabajador durante la tercera etapa. Por último, se entiende que recolocación se utiliza cuando sea necesario volver a efectuar una colocación.

Finalmente, el cuarto componente es el de Subsidio cuyo fin es lograr un adecuado ambiente y estímulo para que el trabajador desempleado asuma el desafío de recalificarse, evitando con ello mantenerse en el sector informal.

¹⁶ Como se describe más adelante, el Programa de Reinserción se divide en tres etapas.

El programa contempla, previamente, la definición de las Agencias de Reinserción (AR) que serán las encargadas de la ejecución de los planes de reinserción y del proceso de recalificación y relocalización. Estas agencias pertenecen a los Organismos Técnicos de Capacitación (OTC) registradas en SENCE y son seleccionadas de acuerdo a criterios como tamaño económico, experiencia en el área, infraestructura física y profesional (ver Anexo1).

Los aspectos administrativos del programa están a cargo de una unidad especializada del SENCE denominada Unidad Coordinadora del Programa (UCP) que es la encargada de la ejecución del programa de Reinserción Laboral, de asignar la ejecución a los operadores especializados del sector privado (AR) y de relacionarse con ellas.

La estructura del programa está dividida en cuatro partes. La primera se refiere a la Selección del grupo objetivo y busca determinar qué personas cumplen con los requisitos para participar en el programa. Inicialmente, en su primera aplicación, la población se asoció a los sectores carbón y textil y a un tercer sector que sólo recientemente se ha determinado: pequeña agricultura tradicional. Los primeros llamados estuvieron dirigidos a una población objetivo de hasta 1.000 trabajadores. Así, cada llamado se inició con la determinación de la zona o sector estimado de ser apoyado. Luego siguió con la selección de los beneficiarios potenciales por parte de la UCP, a partir de ciertos factores condicionantes para el ingreso de los beneficiarios: i) ser preferentemente menor de 50 años y mayores de 30 años; ii) ser cesante o estar en peligro de serlo; iii) haber desempeñado funciones específicas, no pudiendo haber sido ejecutivo ni poseer estudios post secundarios; y iv) pertenecer a un grupo de menores ingresos relativos.

La segunda parte de la estructura del programa se relaciona con la Licitación de los distintos grupos de beneficiarios a las AR. En esta etapa, se entrega a las ARs, junto a las bases generales, el perfil de los beneficiarios. El procedimiento de licitación consiste en la separación de la propuesta técnica y económica: las AR deben presentar sus ofertas en dos sobres, el primero debe incluir sólo la propuesta técnica (ponderada en un 60%) la cual es calificada por la UCP para determinar si pertenece a la categoría 1 (mayor puntaje) o a la categoría 2 (menor puntaje). El segundo sobre debe traer el costo de la propuesta (considerado en 40%). Tras abrir ambos sobres, la UCP evalúa las propuestas de la categoría 1; si todas ellas fuesen rechazadas por exceder significativamente el presupuesto establecido como referencia, o si aún quedara parte del proyecto sin ser cubierta, se procede a la evaluación económica de las propuestas de la categoría 2.

Las AR postulantes deben presentar tres cursos tipo en su propuesta, los que si bien no son requeridos una vez que son asignados, sirven a la UCP y a los evaluadores para formarse una idea de la capacidad de la AR de formular un plan instruccional. Las AR deben identificar, también, objetivos, metodología, material didáctico a utilizar y herramientas (que queda en poder de los beneficiarios), número de horas (al menos 250 horas lectivas, de las cuales el 90% deberá dedicarse al aprendizaje directo del oficio), equipos y herramientas, horarios diarios y semanales y un plan de instrucción indicando objetivos, actividades e indicadores de logro por actividad a realizar diariamente en la ejecución del curso (ver bases de licitación para el sector Textil del Programa de Reinserción en el Anexo 2).

La tercera parte del proceso del programa es el de Recalificación y Reinserción de los beneficiarios y, como su nombre lo indica, trata de la capacitación y reubicación del trabajador. Consta de tres etapas, a saber: el Diseño de los Planes

Individuales, la Aplicación de los Planes Individuales de Recalificación y la Ejecución de los mismos planes.

En la primera etapa de diseño de planes individuales¹⁷, se elaboran los programas específicos para cada extrabajador¹⁸ a partir de los perfiles de los beneficiarios que la UCP entrega a las Ars. En el diseño de los planes se requiere que las AR señalen planes de orientación y de consejería, y que desarrollen acciones de formación general con relación al mercado del trabajo y al funcionamiento de las empresas. En el plazo de 15 días, estos planes deben ser aprobados o rechazados por la UCP.

En la segunda etapa de aplicación de los planes, se considera la puesta en marcha de los planes individuales. Para esto se desarrollan acciones propias de los procesos de recalificación, a través de la ejecución de cursos orientados hacia la oferta de puestos de trabajo reales y las capacidades de los trabajadores involucrados.

Finalmente, en la tercera etapa se procede a la colocación efectiva del trabajador en un nuevo puesto de trabajo, ya sea dependiente o independiente, concretando las acciones de colocación y seguimiento. Para los casos en que las colocaciones no sean efectivas ni permanentes, se toman las medidas necesarias de recolocación. Esta etapa incluye el seguimiento y apoyo a los beneficiarios en sus puestos, a fin de lograr su efectiva estabilidad en el trabajo y de completar los antecedentes necesarios requeridos por la UCP para la liquidación del programa.

¹⁷ Para mayores detalles de esta etapa del Plan, así como de las otras etapas, ver Anexo 2 "Bases de Licitación para el sector Textil".

¹⁸ Estos son planes individuales, lo que no significa que sean necesariamente únicos.

Para cada una de estas tres etapas, las AR deben describir las acciones, actividades, cronograma, metodologías y personal específico que estará a cargo de su realización. Como mínimo se les requiere individualizar la dedicación y esfuerzo para las actividades de orientación y consejería laboral y las actividades de recalificación a realizar y definir las actividades, personal a cargo, dedicación en horas; metodología de relación con las empresas y metodología de apoyo a la búsqueda de empleo para cada una de las actividades de precolocación, colocación y recolocación. Finalmente, las AR deben señalar los contactos específicos realizados con empresas y empresarios, identificando la empresa, el potencial de contratación (ej. , proyectos de inversión, sector productivo, número de trabajadores, requerimientos adicionales, relación con la AR).

La información que se les requiere contempla la entrega de una serie de antecedentes legales, formales y técnicos, entre los que destacan datos sobre: i) la organización permanente de la AR a nivel nacional y regional, incluyendo detalles sobre la identificación (i.e., nombre y profesión) de los ejecutivos y técnicos; ii) la organización para la realización del plan global, lo que incluye identificación de los responsables de cada cargo, equipo de trabajo propuesto, compromiso de dedicación, curriculum vitae de los profesionales (debe incluir estudios superiores y experiencia laboral); iii) recuento de las labores realizadas, clasificadas en Capacitación, Orientación Laboral, Colocación, Consultorías y Gestión de Recursos Humanos; iv) la infraestructura dispuesta por la AR para el programa; v) actividades, cronograma y metodología por etapa.

La cuarta, y última parte de la estructura se refiere al Pago y Control que realiza la UCP sobre las Ars. La forma de pago considera que un 35% del costo total que la AR presenta en la licitación sea pagado al finalizar la etapa de aplicación de

recalificación, y el 65% restante al término de la etapa de colocación. Sin embargo, las agencias podrán solicitar anticipos de pagos de hasta un 60% del costo total, distribuible como un máximo de 20% durante la primera etapa y hasta un 40% después de un mes y medio de ejecutada la segunda etapa. Para el pago definitivo que contempla los premios y castigos, se realiza una preliquidación 30 días después de finalizada la tercera etapa y una liquidación final 3 meses después de la última colocación.

Por último, el programa considera en su diseño incentivos tanto a los postulantes, para que se incorporen al programa, como a las AR para incentivarlas a lograr el objetivo de reinserción. Así, se contempla el pago de un subsidio al beneficiario de un salario mínimo mensual, en base a la asistencia al programa, pago que termina cuando acaba la etapa de capacitación o el trabajador es precolocado.

El esquema de incentivos a las AR es algo más complejo. Este se da sobre la base del éxito que tienen en el proceso de colocación de beneficiarios. Primeramente, una vez terminada la etapa lectiva, las AR tienen un período de un mes, prorrogable a dos, para colocar a los beneficiarios. Sobre la base de los contratos de empleo que puedan mostrar, hay una escala de incentivos que se refleja en adiciones o subtracciones al valor declarado como costo promedio por las AR que sirvió de base de la licitación. De esta forma, la liquidación a las AR está sujeta a premios y castigos según los resultados que éstas presenten, que surgen de la comparación entre los antecedentes originales del contrato y la efectiva situación laboral del beneficiario luego del seguimiento. Estos premios y castigos resultan de la aplicación de porcentajes al valor individual por beneficiario, valor calculado como el monto total de la propuesta dividido por la cantidad de personas que participaron de la capacitación, y pueden dar como resultado un monto final

aumentado en un 27% o reducido en un 35%. Los valores de los porcentajes se determinan de acuerdo a criterios como pronta colocación en los puestos de trabajo (precolocación), tiempo de demora en la colocación, coherencia entre la actividad desempeñada en el nuevo trabajo y el área de recalificación, monto del ingreso o salario y efectividad en el proceso de reinserción (ver Anexo 3).

2. - FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA

El financiamiento del programa, y su modelo de operación, se encuentra en el convenio de cooperación técnica no reembolsable entre el Gobierno de Chile y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Para este convenio, se fijó como ejecutor al Ministerio del Trabajo, a través del SENCE, y como administrador al Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). En este convenio se fijan tanto los montos esperados para el presupuesto, como las líneas generales de acción, los límites y plazos de los mismos.

También se contó con aportes de otras instituciones nacionales según el área donde se estuviera aplicando el programa. Para el caso del sector carbón, por ejemplo, los recursos provenientes de la fuente descrita anteriormente representaron el 40 % del presupuesto aplicado al programa. El 60 % restante fue financiado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), de acuerdo a que el programa se enmarcaba dentro del Plan de Reconversión de la octava región.

El presupuesto para el financiamiento del programa por beneficiario se presenta en el Anexo 4. Este presupuesto estima un valor promedio por concepto de servicios de reinserción de US\$ 2.106 por trabajador recolocado, aunque es posible alcanzar

un valor máximo previsto de US\$ 2.287, si se considera los premios por cumplir las metas y los plazos. Los otros componentes que significan más costo son los gastos de funcionamiento de la UCP y la ejecución, monitoreo y evaluación del programa, que representan US\$ 317 y US\$ 315, respectivamente.

Un primer elemento que llama la atención es el elevado costo por beneficiario del programa¹⁹. En principio, es esperable que el costo de recolocar personas que han perdido habilidades sea mayor al costo de insertar personas que tienen habilidades generales, debido al componente de recalificación que un programa de reinserción debe considerar. Es decir, su mayor costo está reflejando la presencia de mayores recursos involucrados. De hecho, se puede constatar que analizando exclusivamente las partidas de costos relacionadas directamente con los beneficiarios, el 17% corresponden a costos de Orientación, el 61% a la aplicación de planes de Capacitación y el 22% a la aplicación de planes de Colocación.²⁰ Es decir, queda claro que más de la mitad del gasto necesario se relaciona con las actividades de capacitación propiamente tal. Los montos que este 61 % significa, a su vez, son similares a los gastos necesarios para un programa de capacitación solamente²¹, lo que da luces sobre el costo social de los recursos ocupados y corrobora lo dicho anteriormente.

No obstante, las diferencias son apreciables y más aún, serían mayores a las indicadas en estos antecedentes, cuando se considera que el costo privado debe incluir el subsidio mensual que se le asigna al trabajador.

¹⁹ El costo total por beneficiario resulta mayor al de otros programas realizados por SENCE, como por ejemplo el Programa Chile Joven. Para mayor información ver documento SENCE “Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes Chile Joven: Programas de Capacitación”.

²⁰ Estos porcentajes corresponden a promedios simples de los porcentajes de cada una de las AR en las licitaciones del sector textil y carbón. Para mayores detalles ver Anexo 5.

²¹ El 61% de los costos totales equivalen a cerca de US\$ 1300 por persona, mientras que los costos de programas de capacitación laboral, como Chile Joven, ascienden a valores entre US\$ 1100 y US\$1500 según la línea o tipo de capacitación. Información obtenida a partir del documento sin publicar “Análisis Interno

Se espera que los costos en los que incurre SENCE, es decir los desembolsos para pago de anticipos, saldo final, subsidio y gastos de administración, reflejen el costo de los recursos utilizados por las agencias de reinserción y por el propio SENCE. En cuanto a los costos de las AR, ellos responden a un proceso competitivo y por ello, en principio, nada dice que son excesivos para el diseño planteado²². Es decir se está suponiendo que los gastos corresponden efectivamente al costo de los recursos empleados por las ARs²³.

del Programa Chile Joven, 1997”.

²² De esta manera, los costos incurridos en un proceso compartido, incluyen las utilidades que obtiene la empresa. En este caso, dichas utilidades están expresamente consideradas por SENCE para la AR, y éstas deben presentarlas como un ítem más de los costos al momento de la propuesta económica.

²³ Dado que esta es la primera experiencia de un mercado de agencias de reinserción en Chile, es factible que existan distorsiones en el gasto de recursos.

3. - RESULTADOS PRINCIPALES DEL PROGRAMA EN EL SECTOR CARBON²⁴

La primera licitación del programa de reinserción laboral se dirigió hacia los ex trabajadores de la Compañía Minera Schwager, que cesó sus actividades en septiembre de 1994. El inicio del programa ocurrió en noviembre de 1995, con 220 beneficiarios inscritos. Esta demora se debió, principalmente a dos factores: para la formalización del programa se presentaron puntos como: en marzo de 1995 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Chile y el FOMIN; no existía asignación presupuestaria para la incorporación de la donación a los fondos públicos; envió a Contraloría General de la República de los convenios con las agencias de reinserción, lo cual era necesario debido a los montos contratados. Para el inicio del llamado²⁵,

Las propuestas adjudicadas en esta licitación fueron dos, la primera de ellas, SERCAP, comenzó sus actividades a principios del mes de noviembre de 1995 y terminó con la colocación de los beneficiarios (78 personas) en mayo de 1996. La segunda de ellas, Consorcio, comenzó sus actividades a mediados de noviembre de 1995 y terminó con la colocación de los beneficiarios (113 personas) en septiembre de 1996.

²⁴ Vivanco, Acevedo, Radrigán (1996).

²⁵ Para el caso que se analiza, las acciones de inicio de llamado se realizaron en forma simultánea a la formalización del programa. Cabe señalar que para el segundo llamado, cuando ya esta última acción estaba realizada, el tiempo de demora entre la inscripción de beneficiarios y el inicio del mismo, no fue inferior a tres meses y medio.

El primer elemento a considerar es la deserción de los participantes en las distintas etapas, que se presentó de la siguiente manera:

	BENEFICIARIOS	1ª ETAPA	2ª ETAPA	3ª ETAPA
SERCAP	78	77	76	76
CONSORCIO	133	133	113	113
TOTAL	211	210	189	189

Como segundo punto, es importante analizar los oficios realizados como indicador de la diversidad de oferta de cursos para los beneficiarios. Este indicador muestra una suficiente diversidad de oferta de oficios por alumnos (en promedio, cada 11,6 alumnos se ofrece un oficio), considerando que para programas sociales, en promedio, cada 20 alumnos se ofrece un oficio.

	Nº DE CURSOS	INDICADOR *
SERCAP	8	9,5
CONSORCIO	10	13,3
TOTAL	18	11,6

* indicador : (nº de trabajadores / nº de cursos)

En lo que respecta a la colocación de beneficiarios en puestos de trabajo, punto central del programa, se puede señalar que, de acuerdo a los datos entregados para la liquidación de los convenios, los porcentajes de colocación son alto. Otros programas de inserción, muestran en promedio un resultado de colocación en torno al 63,2 %.

	Nº DE COLOCADOS	% COLOCACION
SERCAP	71	93,3
CONSORCIO	119	89,5
TOTAL	190	90,9

Con respecto a esta colocación, se distribuyó en los siguientes tipos de contrato:

	SERCAP	CONSORCIO
PLAZO FIJO	47.8 %	31.2 %
INDEFINIDO	15.5 %	61.2 %
POR FAENA	36 %	7.6 %

B. DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL PROGRAMA

1. - LA INTERVENCION

La falta de datos disponibles de los potenciales beneficiarios del programa en forma continua y especialmente oportuna, con un adecuado grado de desagregación que permita estimar con niveles de confianza estadística aceptables, limita el potencial de detección precisa del programa.

El problema de la determinación de necesidades de reinserción y de asignación de prioridades que tienen diversos sectores y zonas, inicialmente, se atribuyó a la falta de una metodología objetivable que permitiera la priorización. Sin embargo, más que un problema metodológico, el problema de fondo es la ausencia de información primaria que permita distinguir entre las presiones por programas asistenciales y de apoyo, lo que atenta contra una asignación justa y eficiente de los escasos recursos que se dispone.

Desgraciadamente, y a pesar de los esfuerzos que ha realizado el Ministerio del Trabajo por proveer información oportuna y con algún nivel de desagregación, la información, es todavía limitada y probablemente lo seguirá siendo²⁶. Esta información es básicamente sobre niveles de ocupación por regiones, ramas de actividad, categorías y grupos ocupacionales, sobre distribución de la desocupación por ramas de actividad, sobre ingresos imposables, cotizantes y trabajadores capacitados por ramas, regiones y actividad, sobre negociaciones colectivas, huelgas y costo de la mano de obra y salarios por sectores y grupos ocupacionales. Para mayor claridad, y a modo de ejemplo, ni la crisis del sector textil ni la del cuero y calzado se reflejaron en una tasa sectorial de desocupación substancial y, permanentemente, más elevada que

otros sectores de actividad. Ello resulta explicable porque en un sector así definido, hay trabajadores que no son necesariamente específicos al mismo, y tienen grandes posibilidades de trasladarse. Por ello, el sector como un todo, tan ampliamente definido, no debiera ser objetivo de un programa. Por otra parte, definiciones más estrechas no tienen correspondencia con el nivel de agrupación de la información disponible.²⁷

Asimismo, y en virtud a que es irrealista prever un mejoramiento substantivo de la calidad y oportunidad de la información que se dispondrá y que permita prepararse por la vía de la detección²⁸, resulta fundamental centrarse en aspectos de diseño, particularmente que propendan a la flexibilidad. En este sentido, se puede decir que la UCP ha tenido un papel crucial en la primera etapa del programa. Su actuar ha mostrado gran flexibilidad, al desarrollar no sólo actividades de coordinación, sino que muy intensivamente de selección de postulantes, de ARs, de aprobación de planes individuales y de información individual. Sin embargo, la estructura de funcionamiento actual sólo pudo tener lugar en un contexto como el que se evalúa, esto es, un programa pequeño con pocas postulaciones, y resulta impensable en otro, con una crisis más amplia y donde se requiera un esfuerzo substancialmente mayor en esta materia.

En síntesis, el programa de reinserción es parte de una estrategia más global que debe proseguir el SENCE, cual es la de ser un organismo de intermediación, que reduzca los costos de ese proceso y para lo cual no requiere un involucramiento tan

²⁶ Ministerio del Trabajo y Previsión Social (1997).

²⁷ El SENCE ha estado desarrollando esfuerzos importantes para entregar información oportuna y con un nivel de detalle mayor. No obstante, permanece el problema a nivel de generación de información primaria, particularmente proveniente de encuestas de hogares que están fuera del alcance del SENCE.

²⁸ Paredes, R. (1996).

directo. Teniendo esto en mente, es que SENCE creó el Departamento de Intermediación, como un organismo de coordinación de programas públicos.

2. - LA SELECCION

La importancia de focalizar las acciones se reflejó permanentemente en la ejecución de los distintos llamados²⁹. El rol de la información aquí tiene gran importancia. Ello porque existen incentivos para personas que no son parte del grupo objetivo, de participar en el programa y de beneficiarse de él. La UCP permanentemente verificó la información que obtuvo y las fuentes³⁰ de la misma, lo que hizo que al menos para cada uno de los llamados, tal información fuese comparable. Sin embargo, cada llamado representó dificultades diferentes:

En la primera licitación correspondiente al sector carbón, los beneficiarios estaban altamente concentrados en una empresa, lo que facilitó la obtención y verificación de datos, que se hizo directamente entre CORFO y la empresa Schwager. Concretamente, de la empresa se obtuvo para cada postulante su último sueldo, finiquito, y posibilidades de acceder a jubilación. Con ello se acreditó certeramente la condición de cesante y se excluyó a quienes podían jubilarse. Asimismo, la población beneficiaria definida correspondió sólo a trabajadores de la mina, con lo que se evitó directamente incorporar a ejecutivos. Posteriormente esta información fue ratificada por CORFO y la Oficina Municipal de Información Laboral de Coronel.

²⁹ Ver Bases de Licitación en Anexo 2.

³⁰ Las principales fuentes de información fueron los registros de cesantes del sector en las OMIL y una lista producto de un convenio con la Inspección del Trabajo con reclamos de trabajadores despedidos.

En los casos de la Segunda y Tercera licitación, correspondientes al Sector Textil, hubo mayores dificultades. En tales casos se solicitó personalmente a cada beneficiario que entregara su finiquito y su última liquidación, ya que en esta materia no hubo colaboración de los empleadores³¹. Tampoco las Administradoras de Fondos de Pensiones estuvieron dispuestas a entregar información que permitiera conocer sueldos ni capacidad de jubilarse. Ante la falta de información, el criterio usado fue que los beneficiarios no tuviesen más de 50 años de edad. Con relación a la inclusión de ejecutivos en estos llamados, al sólo disponer de información entregada por los beneficiarios, la cual correspondía al cargo en que se desempeñaban y su nivel educacional, se optó por seleccionar sobre la base de educación.

En síntesis, existió coherencia entre la selección y las características de los beneficiarios que se definieron como deseables ex-ante. En particular, sólo un 5% de los beneficiarios tenía más de 50 años, el 100% estaba cesante, el 95% ganaba menos de \$180.000 y ninguno de ellos había sido ejecutivo o tenía título profesional.

No obstante, hay dos elementos que matizan la idea que ha habido una buena focalización. En primer lugar, el hecho que el grupo beneficiario haya sido definido como menores de 50 años, responde a la idea de restringir los beneficios a un grupo que requiere reinserción y que no es susceptible de jubilación. Sin embargo, al seleccionarse personas jóvenes puede estar cometiéndose otro error. Mientras más joven es el beneficiario, menos probabilidad que lo que tenga sea realmente un problema de reinserción, y se trate más bien de un problema de inserción o de falta de habilidades básicas, propias de la ausencia de calificación y de experiencia en el trabajo.

³¹ Según las empresas involucradas, ésta era considerada información confidencial.

En segundo lugar, conjuntamente con los datos señalados se constató que los primeros llamados no lograron completar las vacantes. En particular, en el tercer llamado se tenía contemplado un número de 400 beneficiarios, pero la UCP dejó de llamar cuando completó 250³². Cabe consignar que en este caso, parte del "exceso de vacantes" se debió a un problema de proyecciones, esto es, la previsión de la UCP que también serían beneficiarios las personas despedidas de Textil Viña, despido que finalmente no ocurrió.³³

Dado que crisis sectoriales amplias, determinadas a partir de datos agregados son poco relevantes como determinantes de criterios de selección y dado la necesidad de tener criterios comunes y claros para definir correctamente a los grupos objetivo, el SENCE ha sugerido a la comisión de Ministerios³⁴ un procedimiento que, si bien considera sectores, no se centra en ellos y que contempla dos etapas, una primera de indagación y una segunda de jerarquización y descarte de sectores (ver Anexo 6).

³² Podría pensarse que esto se deba a una falta de interés de los desempleados, sin embargo es más correcto suponer que se deba a un problema comunicacional que impida llegar correctamente a los beneficiarios. En un principio se pensó en el rol que podían jugar los sindicatos en la difusión del programa, pero los trabajadores pierden todo contacto con ellos al ser despedidos.

³³ Sobre este aspecto, que corresponde estrictamente al diseño, hoy existe una innovación importante dada por la nueva ley del SENCE, que permite actuar oportunamente sin que haya que disponer de reservas financieras con la anterioridad que se requería cuando se implementaron las primeras etapas del programa. Específicamente, la Ley permite a través de un Decreto Supremo, en caso de necesidad, disponer de fondos para el programa. Con ello se subsana un serio problema que hacía muy difícil conciliar estructura del programa con requerimientos de actuar oportunamente.

³⁴ Los Ministerios involucrados son los de Economía Fomento y Producción, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda.

3. - EL MERCADO DE LAS AGENCIAS DE REINSESION (Ars).

Si bien no se ha tenido los antecedentes que permitan a-priori descubrir si la participación de costos en cada etapa es o no excesiva, por cierto que ella responde al diseño impuesto en las bases y en la medida que la estructura es más rígida, en principio, aumenta los costos. En otros términos, es perfectamente factible que una AR pudiera reducir sus gastos en orientación y dedicar sólo parte de ellos a la capacitación o la colocación y mejorar el resultado final. Las AR pueden ser evaluadas y compensadas en función del objetivo final. Pagos por resultado, asociados a la colocación, a la velocidad de colocación, a la coherencia, ya se han materializado en la primera etapa. Ellos, si son insuficientes, pueden incrementarse o rediseñarse. De esta forma, bastará con el perfil tipo del beneficiario, señalar de qué sector o actividad proviene, para que las AR definan sus programas y el rezago se reduzca.

El fomento de una industria competitiva y altamente eficiente de AR es una labor a la que el SENCE puede contribuir fuertemente en la medida que los llamados y las licitaciones y bases que hace sean transparentes, como también lo sean los criterios de adjudicación. Específicamente a los requerimientos del programa de reinserción, la simplificación de los procedimientos, y el permitir que sean las AR que definan más libremente los medios con que conseguirán reinsertar trabajadores y la obtención de resultados más que en procesos, depende críticamente de la estructura de la industria de la capacitación. En la medida que la industria es competitiva, pueden pasar a ponderarse fuertemente los antecedentes históricos de éxito de cada agencia en materia de reinserción o colocación. En la mayoría de los

casos, ponderar la historia es una forma segura de lograr efectividad, lo que es particularmente eficiente si los costos de vigilar procesos son altos. Sin embargo, hacerlo genera una barrera a la entrada, pues las ARs que no tienen una reputación ganada verán dificultado su ingreso a la industria.

Puede considerarse que un mercado altamente competitivo de AR permitiría disminuir elementos de control o procedimientos que, si bien buscan guiar y favorecer al mercado, terminan rigidizando las etapas a seguir, lo que redundaría en costos de tiempo, para las AR y los mismos trabajadores. Por ejemplo, la demora existente entre la inscripción de los trabajadores y el inicio de los cursos de capacitación³⁵. Estos mismos elementos pueden explicar el bajo interés por parte de las AR en participar en licitaciones o incluso en inscribirse como AR.

	AR INSCRITAS	AR PROPUESTAS	AR ADJUDICADAS
1ª LICITACION	9	3 *	2
2ª LICITACION	20	9	2 **
3ª LICITACION	24	21	2

(*) Una propuesta incluía a tres AR organizadas en un consorcio y otra incluía la subcontratación de una AR. Hacia otra.

(**) Una propuesta incluía la subcontratación de una AR hacia otra.

³⁵Ver sección Resultados Principales del Programa de Reinserción.

Del mismo modo, el seleccionar a las AR de entre los OTEC, introduce un elemento distorsionante por la naturaleza misma de este organismo, que cuenta con gran experiencia en la capacitación pero no en la colocación.

Consecuentemente, promover la competencia, vigilar estándares mínimos, incentivar ganancias de reputación a través del reconocimiento de la historia e incentivar la entrada de las instituciones correctas a través de la selección de empresas en forma transparente e informada, es fundamental para el éxito de este y otros programas.

El programa de reinserción, ha privilegiado los procesos y la selección de AR, pero ello no apunta directa ni necesariamente al objetivo del programa. Así, por ejemplo, si bien el requerimiento de que las AR tengan contactos con empresas complementa otros aspectos de diseño y constituye algo positivo, incluso este requerimiento está lejos de garantizar el logro del mismo. Contactos con empresas es un término lo suficientemente vago como para descansar en su sola manifestación por escrito. ¿Qué perdería una empresa si señalara que tiene contactos con una AR y realmente no los tiene?. Del mismo modo, requerimientos de insumos a las AR no sólo pueden distorsionar sus decisiones sino que implican un mayor esfuerzo de monitoreo para la UCP, esfuerzo que pudiera llegar a ser irrealizable en contextos de mayores requerimientos de reinserción (por ejemplo, bajo una crisis macroeconómica). Por ello, un diseño adecuado requiere más que evaluar contactos formales, inducir acciones de colocación.

El diseño afectará positivamente la eficiencia del programa cuando este simplifique y reduzca el control a procesos, centrándose en los objetivos. Es claro que desde la perspectiva del objetivo de colocación, es indiferente inducir a la

empresa o a la AR para que se logre, pues la decisión eficiente está determinada por la efectividad del mecanismo y no por quien lo realiza.

Se debieran tener en cuenta algunos efectos adversos que se generan al simplificar el diseño. Por ejemplo, si se remunera simplemente sobre la base de los trabajadores colocados, grupos con menores probabilidades de ser colocados tendrán un "costo mayor" desde la perspectiva de la AR. De la misma forma, poner premios por niveles de ingreso que alcancen los beneficiarios sin referencia a los ingresos que inicialmente ganaban, puede afectar los costos del programa y eventualmente excluir grupos especialmente vulnerables. A modo de ilustración, beneficiarios que tengan mayores habilidades generales y, por ende, tengan mayores probabilidades de reinserción laboral tendrán menores costos³⁶.

³⁶ Un estudio al respecto que define los grupos de menores costos dentro del universo de beneficiario, lo realiza GEO Consultores (1997).

IV.- ANALISIS Y RECOMENDACIONES

A. ANALISIS FODA DEL PROGRAMA

A continuación se realiza un análisis FODA³⁷ del programa de reinserción laboral, donde se busca establecer claramente las posibilidades y dificultades que presenta dicho programa en su aplicación. Se utiliza esta metodología para ordenar la información de la que se dispone desde dos perspectivas: las fortalezas y debilidades del programa en sí y las oportunidades y amenazas que el entorno ofrece para el programa. De esta información recopilada es posible desprender líneas de recomendación para el futuro del programa.

1. - FORTALEZAS

- Como primera fortaleza del programa es posible mencionar la opción que se ha tomado en el diseño del mismo. Especialmente en el hecho de centrarse en la inducción y evaluación de los procesos que significa un programa de reinserción. Posiblemente por la etapa de aplicación en la que se encuentra y por su carácter innovativo, se privilegió el proceso de selección de ARs y la elección de métodos de evaluación, selección, licitación, etc., por sobre etapas que signifiquen menores problemas de diseño. Las bases de licitación procuran una selección adecuada de las Ars y de las actividades que haga, exigiéndole una serie de requisitos, de tal forma que dichas bases sobre cursos y programas son la parte más significativa del diseño.

³⁷ Hax y Majluf (1990)

- La segunda fortaleza se centra en la eficiencia del modelo propuesto, en términos de que el diseño contempla una atención personalizada. La consideración individual de cada una de los beneficiarios que conforman el grupo objetivo, otorga al programa la flexibilidad necesaria para adecuarse a las necesidades de cada trabajador. Con la existencia de los planes individuales, que consideran las capacidades y habilidades de cada trabajador, es posible realizar esfuerzos mejor dirigidos y así alcanzar más coherencia y eficiencia.
- Otra fortaleza es la introducción de un sistema de pagos por resultados. Esta metodología es nueva en lo que a forma de pago se refiere en su aplicación a este tipo de programas. En la mayoría de los casos, el pago se encuentra especificado como un valor fijo por beneficiario, valor que incluye los costos y las ganancias de los interesados. El pago supeditado a resultados, sin embargo, significa un valor por beneficiario variable según el éxito de la reinserción, por lo que los ingresos totales de los participantes son inciertos. La creación de un sistema de pago así, implica el desarrollo de una serie de procesos y el diseño de una metodología de evaluación que permita su correcta aplicación, de modo que sea clara y lo suficientemente interesante como para facilitar el entendimiento de su funcionamiento y atraer a los participantes³⁸.
- Otra importante fortaleza del programa de reinserción es su nueva modalidad de operación, introduciendo elementos innovativos en la administración de estos tipos de programas. Históricamente, las acciones de capacitación laboral operaban mediatizados por las instituciones estatales, quienes se encargaban de la operación, ejecución, control, etc. del programa. Tras la creación del Servicio Nacional de

³⁸ A pesar que el pago por resultado se perfila como una de las mayores fortalezas del programa, el nuevo sistema no resulta atractivo para estas instituciones pues la forma de hacer negocio a la que están acostumbradas no se encasilla en esta lógica. En general, las empresas de capacitación reciben pago por

Capacitación y Empleo SENCE, el Estado abandona la labor de ejecución directa y se dedica a la contratación de acciones y control de las operaciones, centrándose en áreas donde posee ventajas comparativas. El diseño de este programa va un paso más adelante en la eficiencia de la operación, pues el Estado abandona la contratación directa de acciones de capacitación, para centrarse en la contratación de resultados, preferentemente. Sin abandonar, labores remitidas al control, supervisión y desarrollo de marcos de acción para la ejecución y contratación de reinserción laboral.

- Como última fortaleza está la coordinación existente con otros organismos de distintos sectores, especialmente públicos, como la Corporación de Fomento (CORFO). Dicha coordinación permite aunar esfuerzos para una mejor aplicación del programa, ya sea aportando parte del financiamiento necesario, de los recursos humanos requeridos o insertando el programa dentro de un plan de acción mayor. En el caso específico de CORFO, esta institución participó del programa en su aplicación a los mineros del carbón incluyéndolo dentro del plan de reconversión de la zona y aportando parte de los recursos financieros.

2. - OPORTUNIDADES

- La mayor oportunidad que existe para el programa es que el estado reconoce la necesidad de intervenir en problemas de esta naturaleza, lo que se expresa en la voluntad política de legislar. Esta voluntad se manifiesta en el artículo del Fondo Nacional de Capacitación (Foncap), en el estatuto del SENCE, donde se explicita que los programas de reinserción laboral deberán tener por objetivo la ejecución de

labores realizadas más que por resultados alcanzados.

acciones de reconversión laboral que beneficien a trabajadores específicos y bajo determinadas circunstancias.

- En la misma línea, la aparición del nuevo estatuto del SENCE establece las condiciones para el desarrollo de un programa de reinserción enmarcado en una política amplia de acción y que responda a las necesidades de un segmento de la población. De esta manera, es posible orientar eficientemente los esfuerzos del SENCE según criterios definidos por la misma institución que tiene a su cargo la coordinación del programa.
- El marco regulatorio que otorga la nueva ley del SENCE es otra oportunidad para el programa, en cuanto significa una mayor flexibilidad presupuestaria para el mismo. El hecho de contar con recursos asignados por presupuesto, es decir con anticipación, permite una mayor fluidez de las decisiones y una mayor rapidez en la entrega de soluciones o aplicación de programas. Hay que aclarar, sin embargo, que la Dirección de Presupuestos establece los requerimientos según una provisión de gasto, lo que podría frenar la flexibilidad al programa.
- También en el orden administrativo se han producido oportunidades para el programa. Específicamente, la creación del Departamento de Intermediación, dependiente del SENCE, es un paso importante en lo que a coordinación de programas públicos se refiere. La misión de este departamento es la de crear un sistema de intermediación, desarrollando y estimulando programas y políticas de empleo, quedando de manifiesto lo importante que es su existencia para la aplicación y éxito de un programa de reinserción que quiera verse inserto en un marco de acción amplio.

3. - DEBILIDADES

- Considerando que uno de los objetivos del Programa piloto de reinserción fue el desarrollo de un sistema privado de recalificación y reubicación de trabajadores, el hecho que dicho sistema presente falencias importantes en su operatividad puede ser considerada como una debilidad del programa. Específicamente, y a pesar del énfasis colocado en los procesos de selección y operación de las ARs, los mecanismos utilizados para cumplir estos objetivos no tuvieron los resultados esperados en todos sus casos. El detallado diseño en cuanto a las actividades y los requerimientos a cumplir en cada etapa, restringieron a las ARs para poder adecuar mejor su funcionamiento y reducir sus costos. El problema de diseño, así concebido, es consecuencia directa del supuesto implícito que no habría otros medios más apropiados que la vigilancia de procesos para inducir a las AR a realizar adecuadamente su labor.
- En la misma línea, el diseño de la estructura de administración que presenta el programa se encuentra excesivamente enfocado hacia la UCP. La conformación actual de dicha unidad centraliza demasiadas labores e impide el desarrollo de otros mecanismos de control y de incentivos. El problema que significa esta situación es una debilidad del programa en cuanto fomenta la dependencia a una estructura de administración no sostenible en el largo plazo. Es indispensable que un sistema de esta naturaleza pueda responder a todas las variantes del problema de reinserción, es decir, pueda enfrentar necesidades de mayor escala por ejemplo, cosa que la situación actual de la UCP no es capaz de afrontar.
- En lo referente a la aplicación misma del programa, el principal problema que se observó fue la demora producida entre la fecha de inscripción de los beneficiarios al programa y la fecha de inicio del mismo, que no han sido inferiores a tres meses y

medio. Estas demoras significan una debilidad del programa pues uno de los objetivos de un proyecto de reinserción es disminuir el tiempo de búsqueda de nuevos puestos de trabajo. Así, es de esperar que mientras más tiempo tome el programa para comenzar a funcionar, más tarde será reinsertado el trabajador, generándose un mayor costo social por esta demora. Cabe señalar que en este período entre la inscripción y el inicio del programa deben elaborarse las ofertas por parte de las AR, para ser evaluadas y, eventualmente, contratadas, pues es cuando se conocen, definitivamente, las necesidades de reinserción. Así, el énfasis puesto en las características de cada individuo, que induce a la UCP a listar a los beneficiarios y sus características como parte integrante de las bases, es fuente u origen del rezago producido.

- Como parte constituyente de las debilidades mencionadas, se encuentra la carencia de un mercado de AR, dado que las instituciones existentes son especialistas en el ámbito de la capacitación más que en el de la intermediación. Esta inexistencia obliga a la UCP a tomar roles en el mercado naciente, generando los excesos en control o falencias en incentivos. Paralelamente, se sobrecarga el rol de la UCP, quien termina realizando labores que, de existir un mercado estable, serían consecuencia del juego de la oferta y la demanda, en vez de dedicarse a roles de regulación.

4. - AMENAZAS

- La primera de las amenazas que se hace notar es la falta de concertación social en torno al tema de la reinserción. Específicamente, la existencia de permanentes problemas de empleo en todas las economías genera presiones sobre la política social, sin embargo, cuando el Estado asigna recursos a políticas de reinserción

surgen presiones para redirigir los recursos hacia temas de desempleo o inserción, es decir a grupos que no son lo determinados como prioritarios al generar la política.

- Asociado a lo anterior, se puede mencionar la falta de un sistema de detección de necesidades de mano de obra en los distintos sectores por parte de las empresas. Es decir, si bien las empresas reconocen la importancia de contar con mano de obra calificada, no invierten en detectar las necesidades de calificación³⁹. Se genera de este modo, un círculo vicioso de falta de mano de obra calificada, de requerimiento de calificación y de poca o nula inversión en el tema.
- En lo referente a la aplicación del programa, la principal amenaza que se detecta es la falta de criterios objetivos que permitan, a partir de datos duros, definir sectores, zonas o actividades que requieran de programas de reinserción. De esta manera, la correcta focalización y, por ende, la eficiencia del programa queda supeditada a factores más prácticos que teóricos.
- Como amenaza importante aparece la carencia de programas ad hoc que respondan a la diversidad de situaciones dadas en el mercado laboral. Esta inexistencia de otros instrumentos dirigidos a resolver problemas de empleo tanto o más visibles que los asociados a la reinserción, se traduce en grupos de presión que pueden terminar modificando la población beneficiaria y, así, al mismo objetivo del programa. Aun cuando haya grupos que precisen ayuda, eventualmente con mayor prioridad social que los beneficiarios de un programa particular, el instrumento o programa específico no es el adecuado para ayudarlos. Por otro lado, esta carencia, puede implicar un abuso del instrumento de reinserción que termine desvirtuándolo, lo que no sólo

³⁹Según datos SENCE sólo el 5 % de las empresas que usan franquicia tributaria, presentan planes de detección de necesidades de capacitación.

genera problemas de asignación como los señalados, sino que puede revertir avances importantes en materia institucional.

B. RECOMENDACIONES

A partir de las descripciones y análisis realizados, es posible desprender algunas recomendaciones sobre las variables fundamentales del programa.

En primer lugar y relacionado a la pertinencia de la intervención, está el problema de la determinación de necesidades de reinserción. La carencia de una correcta asignación de prioridades que presentan diversos sectores y zonas se atribuyó, inicialmente, a la falta de una metodología objetiva que permitiera la priorización. Sin embargo, más que un problema metodológico, el dilema de fondo es la ausencia de información primaria que permita distinguir entre las presiones por programas asistenciales y de apoyo, lo que atenta contra una asignación justa y eficiente de los recursos que se dispone.

La imposibilidad de prever crisis específicas ha obligado a identificar elementos indirectos para determinar zonas y sectores de asignación. Uno de estos elementos es la autoselección de los beneficiarios, por lo que el rol de los incentivos para inducir a que postulen al programa quienes efectivamente tengan las peores condiciones de reinserción, es crucial. Así, aunque sea necesario perfeccionar los sistemas de detección de necesidades de empleo y, en particular, de reinserción⁴⁰, es razonable suponer que se seguirá trabajando por un período significativo con la información actual. Consecuentemente, la falta de un esquema afinado que permita una detección

⁴⁰ La necesidad de sistemas para detectar requerimientos de reinserción, es independiente de la existencia de un programa de reinserción.

de necesidades temprana y previa, requiere en primer lugar, que los grupos objetivo estén lo suficientemente delimitados como para que a través de la vía de la selección se pueda evitar que los recursos sean asignados ineficientemente, y en segundo lugar, que el sistema responda rápidamente ante nuevos requerimientos de reinserción.

La segunda recomendación se relaciona con la focalización del programa y su incidencia en la eficiencia del mismo. Uno de los problemas que se presentó para lograr la eficiencia en las ARs fue la existencia de grupos heterogéneos de beneficiarios. Como se explicó anteriormente, este hecho provoca que las ARs no puedan minimizar sus costos⁴¹. Mezclar beneficiarios con muy diversos niveles de escolaridad y muy diferentes edades resulta en que la distribución de costos presenta una mayor dispersión en torno al promedio que la de un grupo homogéneo. Así, si SENCE licitara grupos homogéneos, el proponente podría aprovechar las economías de escala⁴² y disminuir sus costos, lo que resulta en menores precios. Cada grupo presentaría precios distintos de licitación según la dificultad de su reinserción, sin embargo, ningún beneficiario tendría costos muy diferentes al promedio, por lo que desaparecerían los incentivos para discriminar en contra de los individuos más difíciles de reinsertar⁴³.

El seguimiento que se ha hecho de los beneficiarios, de las ARs y, en general, de los procesos, sugiere que el programa ha tenido un impacto positivo. Ello, no obstante, sólo puede decirse en forma condicional, pues el programa no ha sido ni podría ser evaluado científicamente. Para que esto fuera posible, se requiere la existencia de un grupo de control que permitiera la comparación de la situación de

⁴¹ Ver Parte III, sección B.3., “El mercado de las Ars”.

⁴² Con un grupo heterogéneo, el proponente debiese producir y proveer actividades muy diversas, lo que impide especializarse en un tipo de actividades y, por ende, aprovechar las economías de escala.

⁴³ Desde esta óptica, licitar grupos homogéneos es la mejor aproximación a licitar grupos de a uno, que es el óptimo teórico, y es a lo que apunta la existencia de los planes individuales de reinserción.

trabajadores que participen en el programa y de otros que no lo hicieran⁴⁴. El hecho que el diseño del programa no contemple la existencia de este grupo de control limita toda extensión o conclusión que se realice sobre el programa.⁴⁵

En todos los casos en que se ha aplicado el programa, se han obviado las comparaciones con grupos de control, aun cuando se pudiera hacer un esfuerzo en identificar postulantes que no fueron seleccionados por problemas de cupo y de esa forma, definir un grupo para controlar. Como alternativa a la conformación de este grupo, está la posibilidad de comparar el desempeño relativo de los beneficiarios con el de la economía en general, metodología que puede ser afinada recurriendo al análisis de indicadores globales y regionales de empleo y salarios. Ajustando los resultados así obtenidos por evoluciones promedio de la economía, es posible tener una idea más precisa de lo que ha sido el efecto del programa de reinserción sobre los beneficiarios.

Por último, la tercera recomendación se relaciona al mercado de agencias de reinserción. El elemento determinante en el éxito del programa de reinserción es la colocación de los trabajadores. No reubicar a los beneficiarios recalificados es un síntoma de fracaso indiscutible, aun cuando se puede argumentar que la reubicación o reinserción no debiera ser el único objetivo de estos programas. En este sentido, SENCE debiera elaborar una estrategia de intervención que permita

⁴⁴ Uno de los problemas más evidentes que presenta el programa piloto para los objetivos de evaluación es la falta de determinación de grupos de control que permitieran, en una segunda etapa, evaluar adecuadamente el programa. El hecho que las personas que pasaron por el programa hayan encontrado trabajo posteriormente no dice necesariamente relación con el efecto del programa y puede, perfectamente, tener que ver con una situación global de la economía o del sector. La pregunta relevante de qué pasó con el empleo y salarios de las personas que tomaron el programa, con relación a los que no lo tomaron, sólo se puede responder muy cautelosamente.

⁴⁵ Si bien el programa contempla evaluaciones comparativas y la definición de grupos de control, el no haber seleccionado y entrevistado al inicio del programa a un grupo comparable, hace que éste no tenga las características deseables de un grupo de control correctamente definido. La consideración como grupo de control de las personas que, siendo despedidas, no tomaron el programa es un error estadístico, pues el solo hecho de no tomar el programa significa que las características que los definen son distintas (edad, situación del hogar, ingresos, etc.).

adecuar y asegurar la oferta de servicios de reinserción. Se propone mejorar la calidad de los servicios que el SENCE compra por la vía de ampliar el horizonte de evaluación de los mismos proveedores, de aprovechar sus economías de escala y de ámbito.

Así, la formación de un registro de proveedores facilitaría la elección de las empresas proveedoras sin arriesgar la calidad de los servicios contratados, pues fomenta la competitividad entre ellas, disminuye los costos de operación del sistema y aumenta la claridad del proceso de selección. En un sistema de este tipo, tendría cabida los intereses de los involucrados y las condiciones que facilitan la articulación e interacción de los mismos. Esto significa que el registro debe permitir definir los tipos de proveedores según su capacidad por proveer determinados servicios, ordenar en un ranking a los proveedores, definir ámbitos y estándares para la evaluación y calificación, y mantener al día la información relevante.

V.- RESUMEN Y CONCLUSIONES

El continuo cambio que se prevee en las estructuras productivas debido a las transformaciones económicas y el consecuente problema de competitividad al que se enfrentan ciertas actividades, provoca desequilibrios en el mercado del trabajo. Dichos desequilibrios resultarán permanentes si sucede que la mano de obra presenta características de pérdida de productividad que signifique la inmovilidad del factor. Esta pérdida se produce bajo la existencia de especificidad del capital humano producto de la experiencia en un oficio determinado y redundan en una distorsión del mercado del trabajo. Bajo estas condiciones, la intervención correctora de esta inmovilidad es la reinserción laboral de los desplazados, reduciendo los costos sociales y económicos que la imperfección genera.

La reinserción considera la recalificación y la reubicación de los trabajadores desplazados en nuevos puestos de trabajo en un escenario de crecimiento del empleo o tasas de desempleo relativamente bajas y estables. Para el cumplimiento de tales objetivos, el proceso de reinserción pretende aumentar o devolver la productividad marginal del trabajador y reducir el tiempo de búsqueda de empleo. Recuperando la productividad marginal, y bajo el supuesto que el mercado del trabajo es eficiente y los salarios reflejan productividad, se espera que los salarios a los que el desplazado tiene acceso luego de la reinserción sean mayores. La diferencia entre el salario que hubiera percibido sin el proceso de reinserción y el que recibe gracias a él, es la medida del beneficio del programa. Así, los programas de reinserción son una herramienta para corregir las fallas del mercado laboral, cuando provienen de la inmovilidad del factor trabajo producto de la especificidad del capital humano. El mecanismo utilizado es

recalificar la mano de obra dándole la oportunidad de aumentar su productividad marginal.

Para que el programa pueda generar la mayor cantidad de beneficios posibles, la pertinencia de la aplicación, en lo que respecta al momento y al sector, es crucial. Así, se requieran métodos e instituciones de carácter permanentes, bien definidas y eficientes, pero a la vez flexibles en tamaño y esfuerzo. Por otro lado, la buena definición y alcance del grupo objetivo condiciona el éxito del programa, pues llegar a una población que no requiera de la ayuda es ineficiente y costoso. Así, la focalización es una de las variables fundamentales de un programa de reinserción. Por último, la eficiencia, entendida como el correcto cumplimiento de los objetivos del programa, obliga a la acertada aplicación del mismo. Igualmente, debe existir eficiencia en los elementos y procesos que conforman el programa, de forma de cumplir con los objetivos al mínimo costo posible. Así, el sistema de contratación de servicios de reinserción debe funcionar eficientemente.

El gobierno de Chile desarrolló un programa piloto de reinserción laboral, a través de SENCE. En esta experiencia piloto existen incentivos orientados al producto del programa, para lo que se consideran elementos de calidad de la reinserción, incluyendo factores tales como la compatibilidad entre lo enseñado y la práctica, el salario recibido y el tipo de contrato. Sin embargo, todavía se debe avanzar más. Ello porque evaluar y, sobretodo, ponderar distintos factores no sólo termina siendo arbitrario, sino que es demasiado engorroso, requiriendo un esfuerzo excesivo de la UCP.

Como parte de las conclusiones, hay que mencionar que el mercado laboral se caracteriza por una importante movilidad ocupacional. Esta movilidad exige a los trabajadores poseer habilidades que les permitan trasladarse de un sector a otro

fácilmente. Para acceder a estas habilidades es necesario una recalificación continua del trabajador, es decir, una capacitación permanente que otorgue la posibilidad de una reinserción no mediatizada. De esta manera, se deberá entender la reconversión como un proceso permanente dentro de la vida laboral de un trabajador.

Debido a la complejidad que presenta el mercado laboral, los problemas que surgen en él son variados y, por ende, solucionarlos pasa por distintas formas. Pueden presentarse problemas de cesantía originados por diversas razones, como es la inexperiencia laboral, la edad cercana a la jubilación, la falta de calificación, la falta de educación, etc. Cada situación es diferente y, por lo tanto, debe solucionarse con herramientas ad hoc. Por otro lado, incluso cuando las distorsiones se originen por debilidad en la reinserción de los trabajadores, la sola acción destinada a atacar ese problema puntual, no es suficiente. Se necesita, además, la intervención coordinada con otras áreas, de forma que el programa de reinserción se complemente con otras políticas estatales.

Finalmente, cabe mencionar que las fallas que presenta el mercado laboral chileno no son únicas en el mundo. El problema se repite y se reproduce en todas las economías. Debemos aprender de las experiencias de otros países y orientar los esfuerzos y recursos en prevenir más que curar. Entendiendo que el problema fundamental es la movilidad del factor trabajo, se debe considerar no sólo la reinserción sino también la competencia del trabajador. En este sentido los estudios avanzan hacia la certificación de habilidades, destrezas y capacidades, o lo que se llama competencia del trabajador. Esta certificación trata, básicamente, de otorgar, respaldar y avalar las cualidades laborales del trabajador, sea cual sea el mecanismo a través del que logró desarrollar dichas competencias. Así, en el

ámbito internacional, la movilidad se está solucionando con la normalización y certificación de competencias y es en esta línea en la deberían de incursionar los organismos nacionales encargados de esta materia.

BIBLIOGRAFIA

- GEO Consultores (1997): "Informe Final: Rediseño del Programa de Reinserción Laboral", cap. 4, consultoría encargada por SENCE, Santiago, Chile.
- Hax, A. y Majluf, N. (1990): "Gestión de Empresa con una Visión Estratégica". Colección Economía y Gestión, Ediciones Dolmen,
- Larrañaga, O. (1993): "Financiamiento Universitario y Equidad" en Cuadernos de Economía U.C., P.U.C de Chile, Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1995): "Experiencias europeas de reconversión: Francia, España y Comunidad Económica Europea", Documentos Regionales # 30, Mideplan, Santiago, Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (1997): "Coyuntura Laboral: Informe de análisis e indicadores", año 1, # 2, Julio, M. Trabajo y Previsión Social, Santiago, Chile.
- Paredes, R. (1996): "Determinación de Criterios para la Selección de Sectores o Zonas Prioritarias para Políticas de Reinserción", Departamento de Economía, U. de Chile, Santiago, Chile.
- Riveros, L. (1997): "El impacto del ajuste y las perspectivas de la economía chilena" en Comentarios sobre la Situación Económica, Taller de Coyuntura, pág.1, U. de Chile, Santiago, Chile.
- Sachs y Larraín (1994): "Macroeconomía en la Economía Global", capítulo 3, Ed. Prentice Hall, C. de México, México.

SENCE (1997): "Estatuto de Capacitación y Empleo", SENCE, Santiago, Chile.

Torche, A. (1997): "Apuntes de Metodología de Precios Sociales", cuarta parte, documento sin publicar, P.U.C.

Vivanco, C., Acevedo, R. & Radrigán, M. (1996): "El programa de reinserción laboral y su aplicación a la minería del carbón: Análisis de una Experiencia", SENCE, Santiago, Chile.

ANEXOS

ANEXO 1

Pautas para la Selección de AR

Las instituciones que postulan a la categoría de AR deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser Organismo Técnico de Capacitación.
2. Evaluación Financiera. Se analizan los dos últimos años de resultados buscando idoneidad y capacidad financiera y económica para enfrentar un programa de reconversión. Se analiza especialmente la liquidez y el nivel de facturación.
3. Evaluación Técnica. En este punto se toman en cuenta distintos aspectos:
 - a. Experiencia en programas de capacitación, específicamente en Programa Chile Joven.
 - b. Capacidad técnica en materia de recursos humanos, considerando:
 - i) experiencia de trabajo en orientación, capacitación y colocación
 - ii) participación en programas de envergadura
 - iii) éxito en las tareas realizadas
 - c. Relaciones formales con otras instituciones (empresas u organismos capacitadores).
 - d. Dimensión administrativa e infraestructura, según número de salas, talleres, tipo de equipamiento, etc.
 - e. Evaluación del Gerente y Relacionador ante SENCE, según grados de formación profesional y experiencia.
 - f. Evaluación de recursos humanos y técnicos, es decir a cada uno de los integrantes del personal permanente.
 - g. Disponibilidad de sedes permanentes, según el número de sedes.

ANEXO 2

Bases de Licitación para el Sector Textil

I. NORMAS GENERALES.

Definiciones y Siglas.

Para los efectos de las presentes Bases, se dará a los vocablos que se indican a continuación, el significado que, para cada uno de ellos, se señala:

- a) **Ministerio:** El Ministerio del Trabajo y Previsión Social o la persona competente para actuar en su representación.
- b) **FOMIN:** Fondo Multilateral de Inversiones.
- c) **BID:** El Banco Interamericano de Desarrollo o la entidad competente para actuar en su representación.
- d) **SENCE:** Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- e) **Unidad Coordinadora del Programa:** (UCP) Unidad administrativa dependiente de SENCE, cuya responsabilidad es la ejecución del Programa de Reinserción Laboral, a cargo de la relación con las Agencias de Reinserción.
- f) **Agencias de Reinserción (ARs):** Son Organismos Capacitadores tales como, empresas consultoras, firmas o consorcios de éstas, que hayan sido aceptadas en el registro, que tendrán a su cargo la ejecución de los planes de Reinserción Laboral. (se entenderá por consorcio al conjunto de ARs inscritas en el registro que presenten una propuesta).
- g) **Concurso o Licitación:** Acto por el cual las ARs ofrecen sus servicios para la ejecución de las labores de Reinserción, de acuerdo a estas Bases de Concurso.
- h) **Propuesta:** Conjuntamente, la oferta técnica y económica elaborada por una AR para la ejecución de los Planes de Reinserción.
- i) **Propuesta Técnica:** la Oferta Técnica.
- j) **Propuesta Económica:** la Oferta Económica.
- k) **Proponente:** Toda AR que presente propuesta de acuerdo a las bases de Concurso.
- l) **Contrato:** El contrato que se celebran en conformidad a las presentes bases.
- m) **Adjudicatario:** La AR que se adjudique la propuesta.

Materia de las presentes Bases

Las presentes bases administrativas se refieren a los actos, especificaciones y procedimientos relativos al proceso de licitación, contratación y ejecución, para Contratar los Planes de Reinserción Laboral, correspondiente al Tercer Llamado a Licitación para el Sector Textil.

Objetivo de la licitación.

El objetivo de la presente licitación es la contratación, con entidades privadas, de planes globales de reinserción laboral para trabajadores(as) desplazados del sector textil, cuero y calzado, orientados a la obtención de un nuevo empleo en las mejores condiciones posibles, en áreas y sectores económicos distintos a los de origen.

Para cumplir con el objetivo del programa, las entidades participantes deberán proponer un Plan Global de Reinserción Laboral para la colocación de los beneficiarios(as) en empleos estables, el que deberá incluir, entre otras, acciones de:

- i) Habilitación para el desempeño de nuevas actividades, la que deberá comprender acciones de Consejería, Orientación Laboral y Recalificación.
- ii) Subsidio de colación y transporte para el trabajador(a) durante la I y II etapa del Plan Global.
- iii) Traslado a una localidad distinta a la de origen del trabajador, cuando se requiera para el desempeño del nuevo oficio y desarrollo en la práctica de su recalificación.
- iv) Ubicación en nuevo puesto de trabajo, dependiente o independiente.

Las acciones antes señaladas se podrán combinar de manera diversa para cada beneficiario(a), de acuerdo a su situación específica, las que se traducirán en un plan individual de reinserción laboral. Con todo, las acciones de Consejería y Orientación Laboral deberán ser aplicadas a todos los beneficiarios(as).

Documentos que integran las Bases del Concurso.

Son parte integrante de las Bases de Concurso:

- a) Las presentes Bases y sus Anexos.
- b) Los documentos referidos en las Bases.
- c) Información relativa al perfil laboral y educacional básico de los beneficiarios(as).
- d) Las aclaraciones, si correspondiere.

Participantes.

- a) Podrán participar en el programa organismos capacitadores que cuentan con la autorización y reconocimiento de SENCE, y que hayan sido seleccionados en el proceso de precalificación, cuyo primer llamado se publicó el viernes 7 de abril de 1995. Para los efectos de este programa, dichos organismos se denominarán Agencias de Reinserción.

Las ARs incorporadas están agrupadas en dos categorías. La primera de tipo A, son aquellas para las cuales no hay limitación en la cantidad de grupos a postular. Las segundas de tipo B, podrán postular a un grupo como máximo en cada llamado. De acuerdo a las resoluciones exentas N°8665, de la Dirección Nacional de SENCE.

Las ARs aceptadas en el registro, podrán concurrir como consorcio si cumplen copulativamente las siguientes condiciones:

- i) Se presenten conjuntamente (una sola propuesta o proyecto).
 - ii) Definan en la propuesta la división de los pagos.
 - iii) Refrendar solidariamente a las obligaciones contraídas en el contrato.
 - iv) Los contratos serán suscritos por cada uno de los representantes legales de las ARs pertenecientes al consorcio.
 - v) Las garantías de fiel cumplimiento y de anticipos podrán ser suscritas proporcionalmente por cada AR.
 - vi) La garantía de seriedad de la oferta deberá ser suscrita por solo una de las ARs postulantes.
 - vii) Cuando dos o más ARs tipo B presenten propuestas como consorcio, podrán postular como máximo a la suma de cada grupo para lo cual estén habilitadas cada una de ellas por separado.
- b) Las ARs podrán ejecutar directamente las acciones del programa o subcontratar a terceros para estos fines, de la forma indicada en el punto **“Antecedentes Técnicos”**.

Caracterización General de los beneficiarios(as) del programa.

Son beneficiarios(as) del Programa los trabajadores(as) del sector Textil, Cuero y Calzado, cuyos perfiles socio-laborales se presentan en el Anexo N°2 y los que se identifiquen durante el proceso de selección de beneficiarios(as), de acuerdo a lo definido en el punto **“Grupos de Beneficiarios(as)”**. Éstos presentan un grado de especificidad laboral, cultural o geográfica que dificulta una reinserción laboral por sus propios medios, y pertenecen a grupos de bajos ingresos relativos dentro del sector.

Se excluyen de los beneficios del programa los trabajadores(as) que se encuentren habilitados para acogerse a jubilación u otros beneficios previsionales equivalentes, y los profesionales, ejecutivos y empleadores de mayores ingresos relativos dentro del sector, como también aquellos trabajadores con estudios post-secundarios completos o incompletos.

I. a- Componentes y Etapas del Plan de Reinserción Laboral: Definiciones Generales.

PLAN GLOBAL DE REINserCIÓN LABORAL:

La orientación general y específica de la presente licitación es solicitar a las Agencias de Reinserción Laboral, la presentación de un Plan (o Planes) Global(es) de Reinserción Laboral, para uno o más de los grupos tipos individualizados en el anexo nº 2 de las presentes bases y para aquellos grupos blancos que se conformen durante la ejecución del mismo. Es este sentido las acciones desarrolladas por la Agencia de Reinserción se deberán orientar a aumentar el porcentaje de éxito en la colocación, estimular y apoyar al trabajador desplazado del sector textil, cuero y calzado en la obtención de un nuevo empleo.

Este Plan Global de Reinserción Laboral, deberá necesariamente estar estructurado en 3 etapas, que se describen a continuación en el punto 8.1 “**Plan Básico de reinserción laboral**”, incorporando a su vez en su diseño y aplicación los componentes descritos en el punto “**Componentes opcionales del plan global de reinserción laboral**”, señalados en el punto I.10.

Por otra parte, el Plan Global de Reinserción Laboral, deberá considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Las características de la población objetivo-beneficiaria, de acuerdo con la información entregada en el anexo nº 2 para los grupos tipos, además de la información estadística general de las personas incorporadas en el Registro Nacional de Beneficiarios(as) del Sector Textil.
- b) Los antecedentes sobre el mercado del trabajo y la oferta de puestos de trabajo, la determinación de sectores o actividades económicas con potencial de absorción de trabajadores(as) desplazados. La obtención de estos antecedentes debe provenir de estudios realizados por la AR como parte del proceso de formulación de la Propuesta.

A la vez, toda propuesta deberá presentar un Plan Básico de Reinserción Laboral, y opcionalmente un Plan Complementario de Reinserción Laboral, tal como se describen a continuación.

Plan básico de reinserción laboral:

La base de toda propuesta presentada deberá estar conformada por la formulación de un plan básico de reinserción laboral, que deberá contener los antecedentes y componentes necesarios y suficientes para lograr una adecuada reinserción laboral de los trabajadores(as) desplazados del sector textil, cuero y calzado.

El plan básico de reinserción laboral, deberá estructurarse en función de las etapas y componentes descritos en **los puntos nº s 9 y 10 siguientes**, a la vez que la información de la propuesta respectiva, deberá seguir el orden de presentación descrito en los puntos “**Documentos a presentar en la propuesta técnica**” y “**Documentos a presentar en la Propuesta económica**”. El esquema general de un plan básico de reinserción laboral es el siguiente:

a) PLAN BÁSICO DE REINSERCIÓN LABORAL:

- I) Etapa de Diseño de Planes Individuales de Reinserción Laboral.
 - i) Diagnóstico específico e individual de la población objetivo.
 - ii) Orientación y Consejería Laboral, individual y grupal, como a nivel familiar incluyendo un análisis de expectativas laborales.
 - iii) Plan individual de recalificación laboral y diseño específico de cursos de recalificación.
 - iv) Técnicas de búsqueda de empleo.
 - v) Identificación de nuevos puestos de trabajo.
 - vi) Estudios sobre tendencias de desenvolvimiento del mercado de trabajo.
 - vii) Evaluación y bases de datos de seguimiento, a través de una hoja de vida.

- II) Etapa de Aplicación de Planes Individuales de Recalificación y Pre-colocación:
 - i) Ejecución de cursos de recalificación.
 - ii) Consejería y apoyo individual.
 - iii) Proyecto de desarrollo para actividades de trabajo independiente (sí corresponde).
 - iv) Identificación de nuevos puestos de trabajo y pre-colocación.
 - v) Evaluación y bases de datos de seguimiento, a través de una hoja de vida.

- III) Etapa de ejecución de Planes Individuales de Colocación:
 - i) Identificación de nuevos puestos de trabajo, colocación y recolocación.
 - ii) Reforzamiento en consejería y seguimiento en puestos de trabajo.
 - iii) Síntesis de la evaluación y bases de datos de seguimiento, a través de una hoja de vida.

Plan complementario de reinserción laboral.

El proponente podrá incorporar en el diseño de su propuesta acciones complementarias que considere adecuadas para el éxito de su presentación. Las acciones indicadas deberán desarrollarse en el mismo plazo máximo posible para un Plan Global de Reinserción Laboral (seis meses), y deberán detallarse de la forma indicada en el punto "Antecedentes Técnicos" de estas Bases.

El plan complementario opcional de reinserción laboral, deberá contener al menos las siguientes actividades:

- i) Análisis específico del mercado laboral regional.
- ii) Actividades culturales y recreacionales.
- iii) Diagnóstico del estado de salud del trabajador(a), cuando el oficio en el cual se recalifique así lo requiera.
- iv) Otros.

El SENCE, de acuerdo con la evaluación de los antecedentes presentados por la AR, en su propuesta de plan básico y complementario, podrá seleccionar el total, parte o ninguno de los componentes presentados en el plan complementario. A la vez de indicar el valor que está dispuesto a pagar para la contratación de esos servicios complementarios específicos.

Componentes básicos de la propuesta del plan global de reinserción laboral.

La presentación de propuestas a través de la necesaria definición de un plan básico de reinserción laboral, y optativamente de un plan complementario, deberá considerar ineludiblemente los siguientes componentes;

Componente de consejería y orientación laboral

Este componente está orientado a aumentar el conocimiento que el trabajador(a) tiene del funcionamiento del mercado del trabajo, a mejorar y elevar su predisposición a reinsertarse activamente en un nuevo empleo y puesto de trabajo, diferente del anterior. A la vez este componente tiene una clara orientación a mejorar el nivel de autoestima individual, familiar y laboral del trabajador(a).

Este componente deberá tener un desarrollo homogéneo para todos los participantes durante la primera etapa del plan global de reinserción laboral, debiendo adecuarse para las dos etapas siguientes a los resultados del plan individual acordado con cada trabajador(a) y aprobado por el SENCE.

Componente de recalificación

Las acciones de recalificación laboral, desarrolladas como parte de una propuesta de reinserción laboral, deberán enfocarse como un instrumento orientado a aumentar las posibilidades de encontrar empleo, no como un fin en sí mismo. En la mayor parte de las ocasiones la AR deberá enfrentar la expectativa del propio trabajador(a) que al incorporarse a un programa de estas características, de estar básicamente motivado por la adquisición de un nuevo oficio, independientemente del vínculo de este con el mercado laboral.

Desde esta perspectiva, este programa pone énfasis en el concepto de recalificación orientada al nuevo empleo distinto al de origen, que deberá ser claramente identificado en la primera etapa, antes de comenzar las acciones de capacitación propiamente tal.

Por otra parte, las acciones de recalificación en un mismo oficio deberán tener una expresión diferenciada para cada trabajador(a), de acuerdo a sus competencias previas e historia laboral, lo que se deberá traducir en un plan curricular formalmente estructurado.

El programa privilegia la recalificación que realice en el puesto de trabajo. Por ésta se entenderá a aquella que conyuga acciones de capacitación lectiva y capacitación el puesto de trabajo a través de un profesor guía.

Finalmente, con relación al tema de recalificación, la principal opción en la selección de oficios, es que estos apunten a que los trabajadores(as) puedan desempeñar eficientemente empleos multifuncionales.

Componentes de pre-colocación, colocación y recolocación

El objetivo fundamental de la presente licitación, y de las propuestas a presentar, es lograr reinsertar laboralmente a la totalidad de los beneficiarios(as) de este llamado, ya sea en empleos dependientes o independientes. La adecuada articulación y coherencia de los

diversos componentes que constituyen la propuesta de plan global de reinserción laboral, debe apuntar a este objetivo general.

El plan global de reinserción, con su plan básico de reinserción laboral y plan complementario, conjuntamente con la definición del plan individual, deben establecer los mejores vínculos posibles entre las habilidades y competencias de cada trabajador(a) y el mercado del trabajo, abriéndole oportunidades efectivas y permanentes de empleo.

La orientación de este componente, a su vez, debe generar el hábito y las habilidades necesarias para que el trabajador(a), en un escenario económico y social de permanentes y profundos cambios, máximize sus posibilidades de búsqueda y obtención de empleo de forma autónoma, ya sea una vez egresado del actual programa y, óptimamente, durante la misma ejecución de éste.

Este componente deberá estar considerado en las tres etapas en las cuales se debe estructurar cada propuesta, pudiendo la AR colocar al trabajador(a) en cualquier momento desde el inicio de la segunda etapa. Para estos efectos, se utilizará los términos de precolocación, colocación y recolocación.

Se entenderá por **pre-colocación** cuando el trabajador(a) sea colocado en el desarrollo de la segunda etapa, a la vez que para todas aquellas acciones desarrolladas durante esta etapa a la búsqueda efectiva (simulada o real) de empleo. La precolocación deberá considerar la posibilidad de que el beneficiario(a) termine su proceso de recalificación. El programa premiará por una precolocación, cuando esta signifique la colocación del beneficiario(a) en el transcurso de la segunda etapa.

El término de **colocación** se utilizará cuando la ubicación efectiva del trabajador se realice durante la tercera etapa.

Finalmente el término "**recolocación**", se utilizará cuando, por causas, el trabajador(a) colocado, durante el transcurso de la tercera etapa sea necesario volver a efectuar una nueva colocación.

Subsidio de colación y transporte

A fin de lograr un adecuado ambiente y estímulo para que un trabajador(a) desempleado asuma el desafío de recalificarse, evitando con ello mantenerse en el sector informal o en actividades de baja calificación, el programa dispone como componente, el pago de un subsidio de colación y transporte igual a 1 ingreso mínimo mensual (1 I.M.M.), que se pagarán al trabajador(a) durante el desarrollo de la I y II etapa de cada plan global de reinserción laboral. El valor del ingreso mínimo será el vigente al momento de presentar las ofertas, el cual no será reajustado aunque éste varíe durante el desarrollo del programa.

Este pago se realizará a través de la ARs, quien traspasará los fondos a los beneficiarios(as) en función de la asistencia por cada día asistido. La ARs efectuará el pago del subsidio al beneficiario(a) quincenalmente.

Si en beneficiario(a) es colocado durante el transcurso de la II etapa (precolocado), el subsidio se suspenderá.

Las primera y segunda etapas no contemplan aplicación de plazos, si la ARs se atrasa o sobrepasa en el cronograma propuesto, será responsabilidad de la AR efectuar el pago de subsidio a los beneficiarios(as).

Componentes opcionales del plan global de reinserción laboral

Los componentes ya descritos deberán ser aplicados a todos los beneficiarios(as) del programa, con diversas combinaciones. Los componentes opcionales hacen referencia a acciones o beneficios que serán incorporados de ser necesario, como parte de los planes individuales de reinserción laboral, en función de la situación de cada beneficiario(a). Estos componentes opcionales son dos:

Subsidio para costos de traslado

Cuando la particular situación de un trabajador(a), amerite que para la obtención de un nuevo puesto de trabajo, sea necesario el traslado a una localidad distinta a la de su residencia actual, que implique tener que mudarse de ciudad, el plan global e individual de trabajo podrá cubrir los costos de traslado del trabajador(a) y su familia, por una sola vez y sin regreso. Se excluyen de este subsidio los costos de instalación como arriendo, arreglos y reparaciones, becas de estudio para hijos, etc.

La AR deberá considerar, si tiene intención de trasladar a algún beneficiario(a), en su presentación de costos un monto como Fondo de previsión para traslado.

Compra de herramientas

En la medida que el desenlace ocupacional previsto para el trabajador(a) sea el trabajo independiente, adecuadamente concordado en su plan individual de reinserción laboral, y previa autorización de SENCE, a través de la Unidad Coordinadora del Programa, se podrá autorizar la compra de herramientas y/o equipamiento básico del oficio. Con todo el costo total del ítem herramientas y equipo no podrá exceder al 3% del costo total del plan básico propuesto, no obstante, el tope por beneficiario(a) es la cifra de \$600.000 pesos, lo que debe quedar establecido en las propuestas presentadas.

La AR deberá considerar en su presentación de costos un monto como Fondo de previsión para compra de herramientas y equipos.

Etapas del plan global de reinserción laboral

El diseño y ejecución de cada propuesta consistente en un plan global de reinserción laboral deberá, en función de los componentes anteriormente descritos, estructurarse en tres etapas, cada una de las cuales está marcada por un énfasis con relación a los componentes descritos, pero que incorpora la totalidad de ellos.

Primera etapa: diseño de planes individuales de reinserción laboral

Esta primera etapa está marcada por la definición y diseño de los planes individuales de reinserción laboral, para cada uno de los beneficiarios(as), como fruto de las acciones propias del componente de consejería y orientación laboral.

Además se las acciones de consejería y orientación laboral, grupal o individual, la AR deberá en esta etapa deberá desarrollar acciones de formación general a los beneficiarios(as) en cuanto al mercado del trabajo, como a los funcionamientos de las empresas.

Si bien está etapa puede tener una duración variable en cuanto a número de días, esta **no se extienda más allá de 45 días.**

Segunda etapa: ejecución de los planes individuales de recalificación y pre-colocación

Durante la segunda etapa de ejecución de los planes globales de reinserción laboral, se considera la puesta en marcha de los planes individuales de cada participante en el programa. Para este fin se deberán desarrollar las acciones propias de los procesos de recalificación, a través de la ejecución de cursos orientados hacia la oferta de puestos de trabajo reales y las capacidades de los trabajadores(as) involucrados en estas acciones.

Por otra parte, a través de acciones de apoyo, se deberán continuar las actividades de consejería y orientación laboral, específicamente orientada a lograr una adecuada inserción laboral del trabajador(a), en un campo de posibilidades acotado a puestos de trabajo específicos. A la vez, en esta etapa, es fundamental lograr el mayor acercamiento posible del trabajador(a) a su(s) nuevo(s) puestos de trabajo a través de acciones de pre-colocación, que en determinados casos podrían llegar a ser los puestos de trabajo definitivos.

Tercera etapa: aplicación de planes individuales de colocación y recolocación

Corresponde en esta etapa la culminación de las acciones del programa, mediante el logro del objetivo final a través de la colocación efectiva del trabajador(a) en un nuevo puesto de trabajo, ya sea dependiente o independiente. Si bien durante las tres etapas de ejecución del programa, se deberán tomar todas las medidas para el cumplimiento del mismo, es en esta etapa donde se deberán concretar las acciones de colocación y seguimiento en su nuevo puesto de trabajo.

A la vez, en esta etapa se deberán efectuar acciones de recolocación, en los casos, que estando dentro del plazo de la propuesta, la primera colocación, no haya sido efectiva, por diversas causas. En todo caso el desenlace laboral para la tercera etapa de colocación debe concordar con la planteada en el plan individual de reinserción laboral.

Este Contrato no contempla ampliación de plazo. No obstante, y sólo por causas debidamente justificadas, el Programa podrá otorgar ampliaciones por un plazo máximo de dos (2) meses, sólo para la III etapa de colocación y recolocación, todo lo cual deberá ser solicitado por escrito y debidamente justificado a lo menos 15 días antes de finalizar el plazo original previsto para la III etapa.

Plazos para la ejecución del Plan de Reinserción.

El plazo de ejecución de las diferentes etapas del Plan lo fijará el Proponente en su oferta. Sin embargo, el plazo total propuesto por la AR en la ejecución del Plan, incluyendo las

correspondientes adecuaciones, no podrá ser superior a seis meses, contado desde la fecha de inicio de actividades del programa, en conformidad a las presentes bases.

Se entenderán por cumplidas y conformes las distintas etapas del Plan una vez que SENCE, verifique que las tareas y metas se ejecutaron de acuerdo a lo establecido en el contrato suscrito.

i. b. De la Formulación de los Planes individuales.

Importancia del diseño de planes individuales de reinserción laboral

Una de las ideas centrales del Programa de Reinserción Laboral, consiste en un apoyo directo y personalizado a un grupo de trabajadores(as) desplazados o en riesgo efectivo de serlo. Esto implica necesariamente, resguardar en un contexto de trabajo grupal, las particularidades de cada persona que se incorpora en el proceso como beneficiario(a).

Esta orientación básica del programa, de tender a equilibrar adecuadamente el trabajo grupal con las particularidades individuales, es lo que se traduce en el desarrollo durante la primera etapa del plan global de reinserción laboral, de un "Plan Individual de Reinserción Laboral", que deberá considerar en detalle y con profundidad, entre otras cosas, las particularidades de la historia laboral del trabajador(a), su nivel educacional, su trayectoria en el sector textil, cuero y calzado, su expectativas laborales, su oficio prevalente, las ofertas del mercado del trabajo, su última renta en el sector textil, cuero y calzado, y sus expectativas de remuneraciones.

Naturaleza de los planes individuales.

Se entenderá por planes individuales a un contrato bipartito, subsidiario del contrato de prestación de servicios de reinserción, el cual contempla las acciones a realizar específicamente por a cada beneficiario(a).

Las partes integrantes de este contrato son el beneficiario(a) y la Agencia ejecutora. Del emana las normativas de la relación entre la AR y el beneficiario(a). Este contrato deberá ser debidamente legalizado ante notario público.

Diseño y firma de Planes Individuales.

Los planes individuales deberán contener un perfil laboral del trabajador(a), el desenlace ocupacional y las acciones de recalificación.

Es importante destacar que, al interior de cada uno de los grupos de 50 personas ya indicados, se deberán diseñar y presentar 50 planes individuales de reinserción laboral, con distintos procesos de recalificación y salidas laborales, las cuales deberán ser convenientemente armonizadas, a fin de preservar el necesario desarrollo grupal del programa. Este Plan Individual de Reinserción Laboral, deberá ser asumido por el trabajador(a) a través de su firma en cada una de las carillas del documento por medio del cual acuerda y acepta el planteamiento hecho y diseñado por la Agencia de Reinserción.

Deberán ser redactados por la AR ejecutora, siguiendo el formato presentado en el anexo nº 4, además deberá ser firmado por el representante legal de la AR ejecutora y una vez aprobado será firmado por SENCE a través de la Unidad Coordinadora.

Presentación y aprobación de planes individuales.

La primera etapa del programa la de "Diseño de planes individuales", deberá contemplar acciones de redacción y presentación de los planes individuales y de los planes instruccionales que contemplen las acciones de capacitación que emanan de los planes individuales.

Solo después de la aprobación de la totalidad de los planes individuales, se dará inicio a la segunda etapa del programa. Por lo que las ARs deberán contemplar en su programación un periodo presentación y evaluación por parte de SENCE, a través de la Unidad Coordinadora, antes del inicio de a segunda etapa.

Los planes individuales y diseños intruccionales deberán ser presentados al menos quince días corridos anteriores a la fecha de término de la primera etapa. Por cada día de atraso en la presentación se aplicará una multa de una UF por cada día corrido de atraso.....

II. DE LA LICITACIÓN

Aclaraciones a las Bases del Concurso.

Las ARs podrán formular consultas referentes al contenido de las Bases de Concurso (Bases de Licitación), las que deberán presentarse por escrito en las oficinas de la Unidad Coordinadora del Programa, Doctor Sótero del Río, número 326 oficina 803 de la ciudad de Santiago o al Fax 696-7643 (en este último caso, deberá remitir el original dentro del mismo plazo, en carta dirigida al Coordinador del Programa), hasta diez (10) días antes de la fecha señalada en el Calendario de Licitación¹ para la apertura de propuestas.

SENCE, a través, de la unidad coordinadora del Programa responderá por escrito, en tres oportunidades, los cuales corresponderán a los catorce (14), veintiocho (28) y cuarenta (40) días corridos contados desde la fecha de invitación, salvo que fuere día feriado, en cuyo caso se entenderá el día hábil siguiente, en uno o más documentos denominados "Aclaraciones". En cada momento se responderán las consultas formuladas por los proponentes hasta con tres (3) días hábiles de anticipación, incluyendo otras aclaraciones que estime conveniente. Estas aclaraciones serán comunicadas a todos los proponentes.

SENCE podrá modificar estas Bases, incluyendo los plazos en ella indicados, hasta diez (10) días hábiles antes de la fecha límite máxima de recepción de propuestas, Dependiendo de la naturaleza y magnitud de las modificaciones, el SENCE podrá extender el plazo de recepción de propuestas, así como otros plazos que estime conveniente. El SENCE informará estas situaciones por escrito a todas las Agencias de Reinserción invitadas. Además, de estimarse conveniente, se citará a una reunión aclaratoria de las bases.

¹ Anexo 1 de las presentes Bases.

Especificaciones generales para la Recepción y Apertura de Propuestas.

La recepción de propuestas se realizará hasta el día **XX de XX de 1996, a las 12:00 horas**, en las oficinas de Partes de SENCE, en la ciudad de Santiago. Las propuestas que lleguen con posterioridad a la apertura, serán devueltas, sin abrir, a su remitente.

La apertura de propuestas se realizará con la presencia de las ARs inscritas en el registro que hayan concurrido al acto de Apertura. Se recibirán los sobres N° 1 y N° 2, procediéndose a continuación a abrir únicamente los sobres N° 1. Se procederá a dar lectura en voz alta al nombre o razón social de los proponentes, certificados de vigencia de la persona jurídica, representantes legales y monto de la garantía de seriedad de la oferta, lo que deberá constar en Acta. En dicha Acta se dejará constancia del nombre de las ARs invitadas inasistentes.

La ceremonia de apertura de propuestas se llevará a efecto el **XX de XX de 1996, a las 12:30 horas en punto**, en la ciudad de Santiago, Huérfanos N° 1273, Salón Auditorium, ante la presencia del ministro de Fe designado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

El Acto de Apertura concluirá con la firma del Acta respectiva, por parte de representantes del SENCE y de los representantes de las ARs que lo deseen.

Aclaraciones a los Proponentes.

Durante el proceso de evaluación, la Unidad Coordinadora del Programa podrá pedir a los Proponentes aclaraciones sobre sus correspondientes Propuestas que permitan una mejor comprensión de los antecedentes. Las aclaraciones que haga el Proponente al cual le sea adjudicado el Concurso, en ningún caso podrá modificarse y pasarán a formar parte de los documentos del Contrato.

Plazo para las aclaraciones de los Proponentes.

Los proponentes tendrán un plazo de tres (3) días corridos para hacer sus aclaraciones, contados desde la fecha de emisión del documento que las solicite. En caso de no recibirse la aclaración dentro del plazo, podrá desestimarse la Propuesta correspondiente.

Las aclaraciones deberán hacerse llegar por carta certificada y un Fax dirigido a la Unidad Coordinadora del Programa.

Adjudicación de la licitación y comunicación de resultados a los proponentes.

La adjudicación del Contrato se efectuará por Resolución del Director Nacional de SENCE, la cual será remitida por **carta certificada** al Proponente favorecido.

Los resultados del concurso se comunicarán a todos los participantes. A los que no resultaren favorecidos no se les devolverán sus antecedentes.

Presentación y posterior devolución de garantía de seriedad de la oferta.

El Proponente deberá presentar una garantía de seriedad de la oferta, consistente en una Boleta de Garantía Bancaria a nombre de SENCE o Depósito a plazo tomado o endosado a favor de SENCE, por un monto equivalente a 15 UTM (se deberá considerar el valor de la UTM del mes anterior a la licitación), con una vigencia que exceda los 60 días contados desde la presentación de las propuestas. Toda garantía que no se ajuste a estas especificaciones, se considerará que está extendida incorrectamente.

La referida Garantía de Seriedad podrá hacerse efectiva si el Proponente no diere cumplimiento a los compromisos y plazos que definen las presentes Bases o no suscribiere el contrato en la época pertinente.

Una vez suscrito el Contrato, el Adjudicatario podrá solicitar la devolución de la garantía de seriedad. Por otro lado, los proponentes no adjudicados podrán solicitar la devolución de la garantía de seriedad de la oferta, una vez comunicados por escrito sobre los resultados de la evaluación de las propuestas.

Responsabilidad de la AR.

La AR será responsable por todos y cada uno de los antecedentes presentados, cálculos, conclusiones, actividades y, en general, de todas las materias que forman parte del Plan de Reinserción.

En caso de disolución de la AR, la(s) personas que actúe(n) como representante(s) legal(es) en el contrato, asumirán la responsabilidad solidaria que se entenderá en su más amplia acepción.

Gastos por participación en el concurso.

La participación en el presente concurso no contempla indemnización de ninguna especie para los proponentes que no resultaren favorecidos.

Omisión de Antecedentes.

La omisión en la presentación de la Propuesta de cualquiera de los antecedentes señalados en los puntos "Antecedentes técnicos" y "Propuesta económica" de las Bases, salvo errores u omisiones considerados subsanables por el SENCE, será causal suficiente para la descalificación de la Propuesta, quedando la AR o Proponente excluido de la licitación.

Se estimarán errores u omisiones subsanables aquellos cuya corrección o complementación, hecha con posterioridad a la presentación de la propuesta y a requerimiento del contratante, no alteren las condiciones de competencia e igualdad de los proponentes durante el proceso de licitación. Corresponderá a SENCE, a través de la Unidad Coordinadora del Programa, calificar los errores u omisiones como subsanables.

Presentación de costos.

a) La Propuesta estará expresada en un monto global que considere la ejecución de todas las etapas que incorpora el Plan de Reinserción propuesto. Su presentación deberá hacerse en idioma español debidamente firmada por el representante legal acreditado del Proponente.

b) La Propuesta deberá ser presentada teniendo presente que el pago a la AR se hará de acuerdo a una de las siguientes modalidades, según sea el caso, incluyendo todos los impuestos legales:

i) Si la AR es una firma nacional, su remuneración se pagará exclusivamente en moneda nacional.

ii) Si la AR es una firma extranjera (perteneciente a un país donante del FOMIN o prestatario del BID), la AR podrá solicitar que un porcentaje, debidamente justificado sea pagado en dólares de Estados Unidos de Norte América, en el entendido que estos corresponderán substancialmente a aquellos gastos realizados fuera de los límites nacionales, pagos por servicios personales a extranjeros o remesas de utilidad.

iii) Si se tratase de un consorcio integrado por firmas nacionales o extranjeras, la parte del precio que corresponda a cada uno de los integrantes del consorcio se pagará de acuerdo con las reglas señaladas en los párrafos (i) y (ii) precedentes.

iv) Para los efectos de comparación de la Propuesta con el presupuesto estimado para el Plan de Reinserción, la parte de ella que estuviera expresada en dólares, será convertida a pesos chilenos aplicando la tasa de cambio para el Dólar Acuerdo fijado por el Banco Central de Chile para el último día hábil del mes anterior al de recepción de las Propuestas.

Grupos de Beneficiarios(as).

El número total de beneficiarios(as) para este llamado es de 400 (cuatrocientos) trabajadores(as), el cual esta dividido en 8 (ocho) grupos de 50 (cincuenta) beneficiarios(as). Las ARs de tipo A podrán formular sus propuestas por uno o más de los grupos tipos, que se incluyen en el Anexo 2 de estas Bases, indicando con claridad el valor por 1, 2 o más grupos. Las ARs de tipo B, podrán formular sus propuestas sólo por un grupo.

Para todos los efectos se pagará por el número total de beneficiarios(as) efectivamente inscritos, al inicio del programa por la AR. Para todos los efectos el número de los efectivamente inscritos es el número de beneficiarios(as) que contemple el formulario No 1.

Si existiera diferencia entre en número de beneficiarios(as) inscritos y adjudicados, para todos los efectos de pago, se entenderá como costo individual al monto total de la propuesta dividido por el número de beneficiarios(as) adjudicados.

Características de los grupos

Se licitarán dos clases de grupos;

GRUPOS TIPOS: Se dispone de información como: Nivel Educativo, Sexo, Edad, Último Oficio, Último Sueldo, intereses iniciales calificación, situación familiar, entre otros, (ver anexo nº2 a).

GRUPOS BLANCO: Se dispone de tendencias históricas (ver anexo nº2 b) sobre las características de los beneficiarios(as) del sector. Estos grupos se irán conformando a medida que se certifique la calidad de cesante.

La ARs deberá señalar expresamente, la cantidad de grupos tipos y blancos a los cuales postula.

Conformación de los grupos.

Las variables que determinarán la conformación de grupos son; edad, sexo, nivel educativo, último oficio y última remuneración. Estas serán distribuidas de forma homogénea entre los grupos y heterogéneas al interior de cada grupo.

La conformación y características de los beneficiarios(as) de los grupos tipos, está dada en el anexo nº2 a. Las tendencias históricas del Registro Nacional de Beneficiarios(as) del sector textil, cuero y calzado, está señalado en el anexo nº2. b.

Proceso de traspaso de los grupos a las ARs.

Los grupos adjudicados serán traspasados según su condición de grupo tipo o grupo blanco. Para cada uno de ellos se considerará un 20% adicional de beneficiarios(as), como lista de espera.

En la conformación final de los grupos se realizará un proceso de Certificación Conjunta entre la AR y la UCP, respecto a los requisitos de entrada al programa. Esta se realizará por medio de una reunión final de ingreso al programa, cuya citación será responsabilidad de la AR adjudicataria. En dicha reunión se comunicará la fecha de inicio del programa.

Los grupos tipos se traspasarán una vez adjudicada la propuesta por la AR.

Los grupos blancos se irán traspasando a medida que los beneficiarios(as) se inscriban en el programa y una vez completado el grupo adjudicado, entregando la nomina de beneficiarios(as) a las ARs, las cuales tendrán 10 días corridos como plazo máximo para realizar la reunión final de ingreso al programa.

Los blancos se traspasarán a las ARs de mayor puntaje obtenido en el proceso de evaluación.....

Liberación de grupos

Los grupos blancos que no se contemplen serán liberados los recursos..

Antecedentes de la propuesta.

A continuación se detallan los antecedentes técnicos que las Agencias de Reinserción tienen que presentar en sus propuestas, estructuradas a través de un Plan Global de Reinserción Laboral. A fin de ordenar la entrega de estos antecedentes, se estructura la presentación de estos en: una primera sección individualizada como "antecedentes legales y formales", y una segunda sección denominada "antecedentes técnicos".

Se deberá presentar la información requerida en cada propuesta siguiendo estrictamente al punto "Antecedentes de las propuestas" (punto 24). Cualquier información complementaria se deberá incorporar como Anexos Suplementarios a la propuesta, siguiendo una numeración correlativa.

Los sobres Nº 1 y Nº 2.

Las Propuestas deberán presentarse en dos sobres cerrados y numerados: sobre nº1, que contendrá la Propuesta Técnica, y sobre Nº 2 que contendrá la Propuesta Económica.

En la carátula de ambos sobres deberán consignarse los siguientes datos:

- Nombre o Razón Social de la AR.
- Domicilio del Proponente.
- Nombre, firma y RUT del Representante Legal del Proponente.
- RUT del proponente.

Los sobres conteniendo las respectivas Propuestas deberán presentarse el día, hora y lugar, determinados en la convocatoria del concurso.

Documentos a presentar en la propuesta técnica (Sobre 1)

La Propuesta Técnica deberá formularse incluyendo la totalidad de los antecedentes que se indican en este número. La presentación deberá hacerse en idioma español y en cuatro juegos iguales (un original y tres copias):

A.- Antecedentes legales y formales:

1) Garantía de Seriedad de la oferta, consistente en una Boleta de Garantía a nombre de SENCE o Depósito a Plazo, tomado o endosado a favor de SENCE, por un monto equivalente a 15 UTM, con una vigencia de 60 días. Toda garantía que no se ajuste a estas especificaciones, se considerará que está extendida incorrectamente.

En los casos que la propuesta sea presentada por un consorcio que agrupe a 2 o más Agencias de Reinserción, esta garantía de seriedad de la oferta, deberá ser extendida por una de las ARs.

La referida Garantía de Seriedad podrá hacerse efectiva si el Proponente no diere cumplimiento a los compromisos y plazos que definen las presentes Bases, para los efectos de adjudicar el Concurso o formalizar el contrato.

Que la garantía presentada sea extendida incorrectamente y/o no se incluya el original de ésta en el sobre nº 1, será causal suficiente para la inmediata descalificación de la Propuesta y su exclusión del proceso de Licitación, en cuyo caso deberá hacerse devolución de la totalidad de los antecedentes presentados por el proponente y hacer constar estos hechos en el Acta de apertura correspondiente.

- ii) Declaración Jurada simple donde se aceptan los requerimientos y condiciones establecidos en las Bases y se señala que ninguno de los miembros del equipo profesional de trabajo es funcionario del servicio contratante u otro organismo público, relacionado con la ejecución del programa.
- iii) Declaración Jurada simple donde conste que el proponente conoce el sector textil, cuero y calzado sus oficios y especificidades, y que ha ejecutado todos los estudios necesarios para la elaboración de la propuesta
- iv) Antecedentes legales de la AR que se detallan a continuación:
 - Copia simple del documento que acredite la personería del representante legal, vigente.
 - Copia simple de Certificado de Vigencia, de la institución, extendido durante el año 1996.
- v) Declaración jurada simple mediante la cual se acredite la cantidad de trabajos de capacitación o formación de recursos humanos en ejecución o en trámite de adjudicación, a la fecha de apertura de propuesta, indicando grado de avance, cumplimiento y fecha de término programada.

A este documento, el Proponente deberá anexar un detalle de los saldos de horas comprometidas (por los profesionales del equipo propuesto para el proyecto), indicando la función en desempeño.

- vi) Declaración jurada simple, del Proponente estableciendo el plazo para la ejecución del plan de reinserción, el que no podrá exceder del plazo definido en el punto "Plazo para la ejecución de planes de Reinserción Laboral" de las bases.

B) Antecedentes Técnicos:

i) Organización permanente de la AR a nivel nacional

En este punto corresponde, a lo menos, incluir:

- a) Estructura nacional y regional presente en el país.
- b) Composición general de todos sus recursos humanos profesionales y técnicos, nombre y profesión.

ii) Organización de la AR para la realización del plan global de reinserción laboral, y de los organismos subcontratados si corresponde, la que debe considerar los siguientes aspectos:

- a) Organigrama, especificando los responsables de cada cargo.
- b) Equipo de trabajo propuesto para el Plan de Reinserción que es objeto de este llamado, sin perjuicio de la ampliación o de las aclaraciones que sean necesarias para mejor comprensión de las asignaciones de personal propuesto.

La individualización de cada una de las personas que integren el equipo de trabajo, deberá señalar expresamente que acciones desarrollará cada una de ellas, como asimismo la etapa y tiempo de dedicación.

- c) Curriculum Vitae de los profesionales integrantes de los equipos propuestos para la elaboración del plan global de reinserción laboral, señalando expresamente los años de experiencia, laboral y estudios.
- d) Carta compromiso de cada uno de los profesionales propuestos, indicando la disponibilidad y el tiempo de dedicación a los planes de reinserción.
- e) Identificación expresa del Jefe de Proyecto respecto del Programa y Relacionador ante SENCE, con su curriculum completo.
- f) Recuento de las labores realizadas por la institución, según formato presentado en el anexo nº 7, debidamente acreditada y certificada por los organismos contratantes.

En función de una adecuada entrega de información, se deberá entender por:

CAPACITACIÓN: toda aquella actividad teórica o práctica, orientada a generar nuevas competencias personales para el desempeño de tareas, oficios o actividades vinculadas a un puesto ocupacional general o específico.

ORIENTACIÓN LABORAL: se refiere a todas aquellas actividades relacionadas con el apoyo psicolaboral a trabajadores(as) desplazados, cesantes o trabajadores(as) por cuenta propia, destinadas a mejorar su autoestima y posibilidades de integración laboral. También se considera como orientación laboral, la labor de esta naturaleza entregada a estudiantes de enseñanza media o post-secundaria, a fin de lograr su integración laboral.

COLOCACIÓN: se entenderá todas aquellas acciones que se traduzcan en una colocación efectiva en un puesto de trabajo, permanente o a plazo fijo. En estas no se incluyen acciones tales como la ubicación práctica o la realización de actividades lectivas de carácter práctico.

CONSULTORIAS: se entenderá por consultoría todas aquellas acciones que la Agencia de Reinserción haya realizado a empresas y otro tipo de organizaciones, orientadas a mejorar su nivel de actividad. Como por ejemplo, consultorías en planificación estratégica, Marketing, finanzas, comercio exterior, etc., independientemente del tamaño de la institución asesorada, excluyendo de esta el área de recursos humanos.

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: se entenderá por gestión de recursos humanos, toda actividad relacionada con el tema de personal en de diversos tipos de instituciones, como por ejemplo diseño de sistemas de remuneraciones, diseño y/o ejecución de diagnósticos y programas de capacitación, selección de personal, clima y cultura organizacional, etc.

- e) La propuesta deberá señalar la infraestructura, compuesta por salas de clases, talleres, salas de reunión grupal e individual, a la vez del equipamiento técnico general, como las herramientas, a un nivel general con que cuenta la Agencia de Reinserción, de la forma indicada en el anexo N° 8.

iii) Cantidad de grupos propuestos

Corresponde en este punto que las Agencias de Reinserción tipo A indiquen claramente el número de grupos para los cuales está presentando su propuesta. Es importante recalcar que para las ARs tipo A no existe limitación en postular a la totalidad de los grupos licitados, sin embargo, se deberá tener presente que la evaluación de las propuestas estarán presentes criterios de evaluación diferencial de acuerdo al n° de grupos postulados. Las ARs tipo B sólo pueden postular a un grupo.

A la vez, el SENCE se reserva el derecho de adjudicar un número inferior a los grupos propuestos por la AR tipo A.

iv) Actividades, cronograma y metodología propuesta para la realización del plan global de reinserción laboral por etapa y componente.

Para la realización específica del plan global de reinserción laboral, la Agencia de Reinserción deberá describir con detalle las acciones, actividades, cronograma y metodologías a utilizar, durante cada una de las tres etapas de ejecución del plan, como también el personal específico que estará a cargo de su realización, cuyo resumen se debe traducir al formato del anexo N° 9, **debiendo presentarse este anexo en disquete (programas Word o similares compatibles)**. A continuación se indica por componente las actividades que será necesario a lo menos individualizar.

- a) Componente de orientación y consejería laboral.

En este componente, importa individualizar a lo menos lo siguiente:

- * Personal a cargo de las actividades.
- * N° de horas de trabajo individual y metodología a utilizar.

- * Nº de horas de trabajo grupal y metodología a utilizar.
- * Contenidos a impartir y metodologías a utilizar.
- * Antecedentes sobre el tema del funcionamiento del mercado laboral.
- * Otros.

b) Componente de Recalificación

Considerando que la definición final de las acciones específicas de recalificación, a través de la realización de cursos concretos de capacitación, se obtiene de los resultados de los planes individuales de reinserción laboral, al momento de presentar propuestas de planes globales de reinserción laboral, se solicita la presentación de tres cursos-tipo de referencia por cada grupo a postular, es decir, si se postula a la ejecución del programa para dos grupos de 50 personas cada uno, se deberá presentar seis cursos-tipo distintos. Para lo anterior se deberá señalar a lo menos los siguientes antecedentes:

- * Nombre del curso.
- * Objetivos del curso.
- * Actividades principales del curso.
- * Número de horas (al menos 200 horas y con 75% de horas dedicadas al aprendizaje del oficio).
- * Metodología del curso.
- * Material didáctico a utilizar.
- * Nombre y dedicación horaria del coordinador académico e instructores.
- * Infraestructura (salas de clases, talleres, y salas atención individual).
- * Equipamiento y herramientas.
- * Cronograma horario diario y semanal.

El resumen de la información de los puntos (a) y (b) anteriores se deberá entregar en la forma indicada en el anexo nº 10.

c) Componente de pre-colocación, colocación y recolocación:

Para la adecuada comprensión de las actividades correspondientes a esta etapa, es importante entregar a lo menos la siguiente información:

- * Personal a cargo de esta actividad y su dedicación en horas semanal y mensual.
- * Metodología de relación con las empresas.
- * Definición de metodología básica de apoyo a la búsqueda de empleo.
- * Definición de actividades de pre-colocación, colocación y recolocación.

Es importante destacar que todas las actividades propuestas deberán ser entregadas a su vez en un cronograma, con individualización de días, semanas y meses.

v) Vínculo con empresas y presentación de cartas compromisos de contratación de trabajadores(as):

- a) Las ARs, deberán señalar los contactos específicos realizados con empresas y empresarios, en función de la preparación de la propuesta, indicando el número de contactos realizados, individualizando el nombre de la empresa, la persona contactada, el tipo, sector, tamaño, requerimientos de mano de obra, proyectos de

inversión, y relación histórica con la AR, a lo menos. Esta información deberá resumirse en el anexo nº 11.

- b) Las alternativas concretas de colocación identificadas al momento de la presentación de las propuestas, se deberán presentar por medio de cartas de intención o compromiso de contrato de las empresas que, eventualmente, recibirán a los beneficiarios(as), con la indicación de las remuneraciones probables, visadas por el representante legal de la empresa o a la cual éste designe.

El SENCE se reserva el derecho de verificar esta documentación antes, durante y después de la adjudicación de la licitación, y permanentemente durante la realización del plan. A la vez, se podrá solicitar la presentación de nuevas cartas de ser necesario.

- c) Definición y justificación de los contactos realizados y de las cartas de compromiso obtenidas, en función de las características de los beneficiarios(as), del funcionamiento del mercado del trabajo y de las rentas probables definidas

- vi) Subcontratación de instituciones (cuando corresponda).

En el caso de subcontratar los servicios de personas u organismos para fases o etapas del plan de reinserción laboral, se deberá distinguir las acciones o etapas que desarrollará la Agencia de Reinserción por sí misma, de aquellas acciones que contratará con terceros, indicando para cada acción el nombre de la institución a subcontratar. En este último caso deberá identificar a las instituciones a subcontratar y el tipo de vínculo entre ambos, debidamente formalizados. Además indicar las razones para la subcontratación y los vínculos históricos entre la AR y la(s) institución(es) subcontratadas

Al subcontratar los servicios de personas u organismos para la I y III etapas del plan de reinserción laboral, se deberán adjuntar cartas de compromisos de estos, que señale su disponibilidad y voluntad de trabajar con la AR proponente, en las tareas específicas consideradas en la propuesta, más la totalidad de los antecedentes señalados en el punto "Antecedentes técnicos letra i y ii.

Las subcontratación de la II etapa de aplicación de planes individuales de capacitación, deberá quedar claramente estipulado en las propuestas y la calidad de las instituciones subcontratadas deberá ser igual a propuestas pudiendo ser distintas a las presentadas y aumentadas en su cantidad.

En todo caso, la relación del programa será con la AR, la que será responsable por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la propuesta y el convenio que se firme para este efecto.

- vii) Firma de antecedentes de la propuesta técnica.

Se entenderá que la propuesta está debidamente firmada cuando se registre la firma del Representante Legal del proponente en los documentos señalados en el punto "Antecedentes Técnicos" (letras Aii), Aiii), Av), Avi), Biii) y cada uno de los anexos individualizados.

Documentos a presentar en la Propuesta Económica (sobre N°2)

Se deberán presentar los siguientes antecedentes;

- a) Resumen de la propuesta económica en la forma indicada o señalada en los anexos n° 5 y el presupuesto detallado y un flujo de caja en la forma señalada en el anexo n°6.
- b) Indicar el plazo de validez de la oferta, no debiendo ser este inferior al de la propuesta.
- c) Presentación del flujo de caja de la propuesta en la forma señalada en anexo n° 6.
- d) Firma de antecedentes de la propuesta económica.

Se entenderá que la propuesta está debidamente firmada cuando se registre la firma del Representante Legal del proponente en los documentos señalados en los anexos n° 5 y n° 6.

Propuesta Económica

a) Los X grupos tipos señalados, de estas bases, serán identificados como los grupos 1, 2 y 3 de acuerdo a como se identifiquen en el anexo N°2.

b) Las ARs tipo A podrán presentar propuestas por 1 o más grupos, debiendo identificar claramente el valor de sus ofertas por 1,2 y 3 grupos. En el caso que la oferta se haga por dos o más grupos, se espera que el valor de la oferta conjunta sea inferior a la suma simple de las ofertas individuales. Las ARs tipo B podrán presentar propuestas solo por un grupo.

c) La Propuesta estará expresada en un monto global, que considere la ejecución de todas las etapas que incorpora el Plan de Reinserción propuesto. Su presentación deberá hacerse en idioma español debidamente firmada por el representante legal acreditado del Proponente.

d) Para una adecuada identificación de los costos, la propuesta se presentará subdividida en el Plan Básico y Plan complementario. Se deberá presentar los costos por separado de cada plan y del total de la propuesta.

La presentación de los costos del Plan Básico, deberá subdividirse por las tres etapas: Diseño de Planes Individuales de Reinserción Laboral; Aplicación de Planes Individuales de Recalificación y Pre-colocación; y Ejecución de Planes Individuales de Colocación y Recolocación. Además se deberá señalar dentro de cada etapa, los costos por cada una de las actividades consideradas en cada una de ellas. Se deberá indicar además el costo por seguro y por pago de subsidios y las utilidades.

e) En la presentación de costos se deberá incluir un ítem como "fondos de previsión" para compra de herramientas y para subsidio de traslado, éste deberá ser presentado como valor individual, deberá ser presentado en la forma señalada en el Anexo No 6.

d) La Propuesta debe ser presentada teniendo en consideración que el pago a la AR se hará incluyendo todos los impuestos legales, según sea el caso, de acuerdo a lo señalado en el punto "presentación de Costos".

Reajustes.

El precio de la propuesta no considerará la aplicación de reajustes ni intereses de ninguna naturaleza.

Evaluación de las propuestas.

En la evaluación y selección de las propuestas serán considerados sólo aquellos antecedentes presentados para el Plan Básico, tanto en el ámbito de la propuesta técnica como económica.

De acuerdo a lo anterior la evaluación de las propuestas considerará los siguientes aspectos:

a) Capacidad Institucional, que considerará²:

- * Fundamentación de la propuesta argumentando solidez técnica.
- * Calidad y Cantidad de recursos humanos involucrados en la ejecución de las propuestas.
- * Actividades de gestión en recursos humanos.
- * Experiencia de la AR en Orientación, Capacitación y Colocación de jóvenes.

b) Componentes de la propuesta técnica, que considerará:

i) Consejería y Orientación Laboral. Corresponde evaluar:

- * Metodología de trabajo individual propuesto.
- * Diseño y metodología aplicada en talleres u otras actividades grupales.
- * Competencia de los profesionales involucrados en la atención directa de la población³.
- * Número de horas de atención individual.
- * Número de horas de atención grupal.

ii) Recalificación:

- * Coherencia entre el número de horas de los cursos tipos y los oficios propuestos, considerando las características del (la) beneficiario(a). Para el caso de trabajo independiente, congruencia entre la calificación en oficio y elementos de gestión e instrumentos psicológicos que se utilizarán para detectar los perfiles con pronósticos aceptables, para el desempeño como trabajador(a) independiente.
- * Calidad de la infraestructura, materiales y equipamiento dedicados en los cursos tipo(s).
- * Congruencia entre los contenidos y actividades, y el objetivo de los cursos.
- * Competencia de los instructores y calidad de la metodología de instrucción.

² Se deberá complementar los antecedentes presentados en el proceso de inscripción en el registro. Es necesario presentar los antecedentes solicitados en este punto, para las instituciones subcontratadas, cuando corresponda. En los casos mencionados anexar a la propuesta técnica, para su debida consideración.

³ Se evaluará por medio de los curriculum presentados.

c) **Eficacia de la Propuesta;** que considerará:

- * Relación activa de la AR con el sector empresarial de la zona materializada en otros contratos.
- * Conocimiento del número y puestos de trabajo específicos, a ser ocupados por los beneficiarios(as) al término del programa
- * Justificación de la propuesta con relación al equilibrio de mercado y las características de los beneficiarios(as).
- * Capacidad de los organismos subcontratados.

Evaluación y Calificación de las Propuestas Técnicas.

La evaluación y calificación de Propuestas Técnicas se realizará en conformidad a los criterios e ítems de evaluación señalados en las Bases de la presente licitación y tendrá una valoración del 60% (sesenta por ciento) en el puntaje final de la evaluación. Este proceso podrá iniciarse una vez concluido el Acto de Apertura.

En caso de igualdad de puntajes, resultantes del proceso de evaluación, se resolverá por los puntajes obtenidos en el concepto asignado como el de más alta ponderación.

Derecho de desestimación de propuestas.

El SENCE se reserva el derecho de desestimar todas las Propuestas presentadas sin expresión de causa, o declarar desierta la licitación en conformidad con el BID, no teniendo los proponentes derecho alguno a compensación ni reclamo contra el mismo.

Evaluación y calificación de las Propuestas Económicas.

El puntaje obtenido en la evaluación de la Propuesta Económica, representará un 40% (cuarenta por ciento) del puntaje final de evaluación.

El valor a evaluar será el costo total del plan básico, en cual para efectos de la evaluación no se considerará el ítem "fondos de previsión para compra de herramientas y subsidio de traslado".

Adjudicación de las ofertas.

La adjudicación de las ofertas, se realizará de acuerdo al siguiente mecanismo:

- a) Terminado el análisis de las propuestas técnicas y de existir diferencias significativas en la evaluación de las mismas, se agruparán en dos (2) categorías, de la siguiente forma:

CATEGORÍA 1: La de mayor puntaje relativo.

CATEGORÍA 2: La de menor puntaje relativo.

- b) Se abrirán los sobre N° 2 conteniendo las ofertas económicas de las ARs que efectuaron ofertas categorizadas como 1.

- c) Se ponderará cada oferta de acuerdo a los porcentajes señalados en los puntos de "Evaluación de Propuestas" (punto 30).

- d) Se identificará el conjunto de ofertas de mayor conveniencia para el contratante.
- e) En el caso que dicha elección no fuera viable, por superar el presupuesto de referencia en más de 15% (quince por ciento), SENCE se reserva el derecho de rechazar la oferta seleccionada, y pasar a evaluar económicamente el grupo categorizado tipo 2, siguiendo el mismo procedimiento. Para las propuestas tipo 2 se considerará como viables si no superan el presupuesto de referencia en un 10% (diez por ciento).

En el caso que el número de propuestas adjudicadas, no completara el número total de beneficiarios que considera estas bases, SENCE podrá requerir y acordar con una o más ARs que se hayan adjudicado la ejecución del Programa la incorporación de los beneficiarios(as) faltantes.

Concluida la evaluación, el programa dispondrá de 15 días hábiles para notificar por escrito a las ARs que hayan sido adjudicadas, señalando la fecha en que deberán presentarse para suscribir los Convenios de ejecución.

Las ARs adjudicadas deberán suscribir los convenios en un plazo no superior a quince días de la fecha de notificación, transcurrido el cual el SENCE podrá desestimar la propuesta y hacer efectiva la garantía correspondiente.

El SENCE podrá, previa conformidad del BID, rechazar todas las propuestas cuando la oferta evaluada como más conveniente supere significativamente el presupuesto asignado al programa. En este caso, el SENCE podrá solicitar nuevas ofertas a lo menos a todas las ARs originalmente invitadas a participar en la licitación que se hubiesen presentado conforme a las Bases.

III. DE LA EJECUCIÓN

III. a Del contrato.

Tipo de Contrato.

El contrato de prestación de servicios de Reinserción, en adelante el Contrato, será a suma alzada, y su precio no experimentará intereses ni reajustes de ninguna naturaleza.

Documentos que deberán formar parte integrante del Contrato.

Deberán formar parte del Contrato los documentos que se indican a continuación en orden de precedencia:

- a) Las presentes Bases y aclaraciones, si las hubiere.
- b) La Oferta Técnica de la AR y sus aclaraciones.
- c) La Oferta Económica y sus aclaraciones.
- d) Manual de procedimientos.
- e) Otros documentos o antecedentes indicados en las presentes Bases.

Financiamiento del Contrato

El Contrato se financiará por medio de los recursos del Programa de Reinserción Laboral, provenientes del Gobierno de Chile y de un Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), cuyo ejecutor es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE.

Formulación del Contrato.

Este será elaborado de acuerdo a la legislación vigente, lo establecido en las presentes Bases, y el resultado del proceso de evaluación de propuestas.

Garantía de cumplimiento de contrato.

La AR adjudicataria estará obligada a constituir y entregar al Programa una garantía de fiel cumplimiento del contrato, consistente en una Boleta de Garantía Bancaria, Póliza de Seguro de Crédito para Contratos en General y Ejecución inmediata, a nombre del SENCE o Depósito a plazo tomado o endosado a favor de SENCE por un monto equivalente al 6% (seis por ciento) del valor total de la propuesta, y que deberá tener una vigencia que exceda en 60 días al término del contrato.

En el evento de la ampliación del plazo para la ejecución del contrato, la adjudicataria deberá entregar una nueva caución que exceda en 60 días este nuevo período.

En el caso de tratarse de la presentación de un consorcio que agrupa a dos o más ARs, inscritas en el registro de SENCE, esta garantía podrá presentarse dividida en partes iguales por cada uno de las ARs ejecutoras.

El instrumento financiero utilizado para garantizar fiel, oportuno y total cumplimiento, debe ser presentado en original, no aceptándose comprobantes, certificados ni fotocopias.

De la liquidación del Contrato.

El programa contempla la un proceso de preliquidación y otro de liquidación del contrato. La preliquidación se realizará al final de la III etapa, en esta etapa se paga la etapa y se aplicarán los castigos correspondientes.

La liquidación del contrato se realizará tres meses posteriores la fecha del último colocado, en ésta pretende recoger los cambios que ha sufrido el tipo de relación contractual, en esta liquidación se aplicarán los premios y correspondientes...

Ejecutado el Plan de Reinserción, aprobado el Informe de etapa correspondiente y aprobado el Informe Final de Ejecución, el Programa efectuará la Liquidación del Servicio.

Practicada ésta y aprobada por el Programa, la AR podrá presentar el estado de pago correspondiente al Informe Final en conformidad y solicitar la devolución de la Garantía de cumplimiento de Contrato, si correspondiere, para lo cual deberán hacer llegar a la Unidad

Coordinadora del Programa los antecedentes (libros de clases, recibos pagos de subsidio entre otros).

Celebración de convenios.

a) Para la ejecución del programa, los representantes legales de las ARs adjudicadas deberán suscribir un convenio de ejecución con el SENCE, representado por su Director Nacional.

Dicho convenio establecerá las condiciones en que se ejecutarán las acciones del programa, su forma de pago, las obligaciones de las partes contratantes y demás condiciones que sean necesarias para el correcto desempeño del programa.

b) Al momento de la firma del convenio, la AR deberá entregar la garantía de fiel cumplimiento del contrato.

c) SENCE comunicará por escrito a las ARs adjudicatarias, la fecha en que sus respectivos convenios hayan sido completamente tramitados en la Contraloría General de la República.

d) A contar de esta comunicación la AR dispondrá como máximo de 15 días corridos para dar inicio a su plan de trabajo. Este plazo podrá ser ampliado con la autorización expresa y por escrito de la Unidad Coordinadora del Programa.

III. b De la Contratación de los servicios a las ARs.

Término del Contrato y Sanciones.

Podrá darse término anticipado al Contrato en los siguientes casos:

a. Por mutuo acuerdo de las Partes:

SENCE y la AR pondrán término anticipado al contrato de común acuerdo cuando a juicio de ambas partes, se hayan presentado causales que hagan imposible su cumplimiento y cuya solución no esté contemplada en el contrato. En este caso no corresponderá pagar indemnización ni aplicar sanciones.

b. Por incumplimiento de la AR:

i) Si la AR no destina personal en la cantidad y de la calidad indicada en la propuesta, o no realiza las acciones indicadas en la propuesta poniendo en peligro la ejecución del Plan de Reinserción en la forma convenida;

ii) Si la AR tiene un atraso de 15 días en los plazos fijados para el cumplimiento de cada etapa, y si habiéndose concedido ampliación, no se cumplieran los nuevos plazos.

iii) Si la AR mantuviere documentos comerciales aceptados o girados por él, impagos por más de 60 días y que le hubieren sido protestados;

Producida cualquiera de las causales enumeradas u otras causales indicadas en el Contrato, el SENCE podrá notificar por escrito a la AR la causal de término de contrato incurrida, fijándole un plazo perentorio para que les dé solución o las corrija.

Si transcurrido ese plazo, la AR no ha dado solución o superado la causal invocada, SENCE podrá poner término anticipado al contrato sin forma de juicio, haciendo efectivas las garantías y procediendo a su liquidación.

Cualquiera sea la causal de término de contrato, la AR no tendrá derecho a indemnización de ningún tipo.

Subcontratación de etapas.

La AR podrá subcontratar parte de los servicios que estime conveniente, siempre que esto haya sido considerado en la Propuesta, en los términos señalados en estas Bases.

Las instituciones presentadas como subcontratadas para la I y II etapa no se pueden modificar.

Sin perjuicio de lo anterior, la AR podrá, por causas justificadas que calificará el SENCE, solicitar el cambio de la entidad, organismo o empresa originalmente presentada en su propuesta subcontratadas en la II etapa, siempre que con ello no se alteren las condiciones de calidad y costo de la oferta original. Por otro lado si por causas de aumentar las ofertas de cursos de recalificación para los beneficiarios(as), se puede subcontratar a otras entidades no contempladas en las propuestas, éstas deberán ser de la calidad propuestas.

La solicitud de cambio o ampliar a otras instituciones deberá ser presentada por escrito a la Unidad Coordinadora del Programa, con a lo menos 10 días de anticipación al inicio de las acciones subcontratadas, adjuntando la documentación que acredite la capacidad del organismo propuesto, en los términos señalados en las Bases. La Unidad Coordinadora responderá por escrito autorizando o denegando la solicitud, caso en el cual el adjudicatario deberá proponer en un plazo no superior a 5 días hábiles, una alternativa aceptable para SENCE.

Cualquiera sea el tipo de subcontrato, su número y/o valor, en toda circunstancia la AR seguirá siendo el único responsable de las obligaciones contraídas con el Programa en virtud del contrato; en ningún caso dichas obligaciones podrán ser consideradas como traspasadas a los subcontratados.

El no cumplimiento de lo anterior, dará derecho al contratante para hacer efectiva la garantía de fiel cumplimiento de contrato y a poner fin anticipado a éste, en forma inmediata, sin indemnización alguna para la AR.

Seguros.

Será responsabilidad de la AR contratar un seguro contra accidentes personales para todos los beneficiarios, el que deberá cubrir, a lo menos, los riesgos que se indica a continuación con sus respectivas coberturas;

Riesgo	Monto mínimo de cobertura
Incapacidad permanente (incluido desmembramiento).	250 UF
Muerte accidental	250 UF.
Gastos médicos y hospitalización.	50 UF

Este seguro comprenderá una cobertura desde el primer día hasta el término de la segunda etapa según las fechas presentadas en el cronograma propuesto. El costo del seguro deberá incluirse en el desglose de costos señalado en las propuestas económicas. Si existen cambios de beneficiarios(as) en el transcurso de la I etapa deberán ser incluidos.

Discrepancias acerca de las obligaciones en el desarrollo del Plan de reinserción.

En la eventualidad que en el curso de la ejecución del Plan de Reinserción se produjeran discrepancias o incompatibilidades en cuanto a lo indicado o previsto en los diversos documentos que rigen la realización del Plan, la controversia se resolverá en favor de lo contenido en aquel documento que, tratando del tema en cuestión, tenga prioridad de acuerdo al orden de precedencia señalado en el punto "Documentos que deberán formar parte integrante del contrato" (punto 33).

Supervisión.

El Plan de Reinserción Laboral en ejecución, será fiscalizado e inspeccionado durante su desarrollo por SENCE o quien este determine, no obstante la supervisión que pudiere efectuar representantes del BID / FOMIN.

La AR deberá dar acceso a los supervisores a todos los datos, antecedentes y documentos correspondientes al Plan en Ejecución a su sólo requerimiento. Lo mismo se aplicará para los funcionarios del BID/FOMIN.

Con la sola firma del contrato la AR se obliga a facilitar el acceso de los fiscalizadores o supervisores, y a la documentación que se requiera.

Informes de avance y de etapas

Cada una de las etapas de trabajo dará lugar a un Informe de Ejecución, el que procederá al término de cada etapa y deberá dar cuenta detallada de las acciones realizadas, el grado de cumplimiento respecto del Plan de Trabajo y una evaluación cualitativa formulada por la AR respecto de lo anterior. Además, en este informe ha de incluirse la "hoja individual del beneficiario(a)" (anexo N°3).

Los informes de la I y II etapa deberán incluir las planillas de pago de subsidios, debidamente firmadas por los beneficiarios(as).

El informe de III etapa deberá incluir todos los antecedentes necesarios para la preliquidación. Por otro lado al solicitar la liquidación del contrato, la AR deberá entregar un Informe de Final de Ejecución, que incluya la información del Anexo nº3.

La Unidad Coordinadora podrá, en cualquier momento, solicitar la revisión del trabajo que ejecute la AR en terreno o en sus oficinas.

La AR deberá tomar en consideración las observaciones y alcances que formule la Unidad Coordinadora del Programa a estos informes durante la ejecución y programación de los trabajos, lo que deberá quedar reflejado en el siguiente informe.

Coordinación de la AR con Unidad Coordinadora

La AR deberá designar un Jefe de Proyecto que actúe como Relacionador ante SENCE, el que será la persona encargada de coordinarse con el Programa para los efectos de corregir deficiencias, aclarar información y otros que pudieran derivarse de la ejecución del contrato. El jefe de proyecto y Relacionador ante SENCE deberá estar disponible para la realización de las reuniones de trabajo. Para cada reunión, el Jefe de Proyecto deberá contar con todos los antecedentes necesarios para el desarrollo de la misma, y elaborará un acta en que se deje constancia de los temas tratados.

El cambio de esta persona deberá ser comunicado a la Unidad Coordinadora del Programa, por medio de carta firmada por el representante legal, indicando las razones del cambio, acompañando el curriculum completo del nuevo jefe de proyecto. La Unidad Coordinadora se reserva el derecho de aprobar o rechazar la proposición, si esta no cumple con la calidad profesional presentada en la propuesta.

Sanciones y multas.

Por cada día corrido de atraso en la entrega de los informes a que se refiere el punto N° 45, se aplicarán multas equivalentes a una Unidad de Fomento, para lo cual se considerará el valor de la UF del primer día de atraso y siguientes, según corresponda.

El Programa deberá comunicar, por escrito adjuntando copia de la resolución que aplica la multa, a la AR que haya incurrido en incumplimiento, la aplicación de la sanción.

Las multas estipuladas en el Contrato se harán efectivas en el Estado de Pago inmediatamente siguiente a la fecha de ocurrido el incumplimiento.

Trabajos, accesorios y permisos.

Además de las acciones señaladas en la propuesta, serán de cargo de la AR todos los gastos especiales de terreno y de cualquier naturaleza además de los permisos que necesite de cualquier entidad, para llevar a cabo las labores encargadas. En particular, serán de cargo de la AR los daños a terceros que pudieren ocurrir durante el desarrollo de los trabajos de terreno.

Consultas y aclaraciones durante la ejecución del programa.

Las consultas que la AR estime necesario efectuar durante la ejecución de los trabajos contratados, sólo serán consideradas si son dirigidas por escrito al Programa de Reinserción Laboral, Unidad Coordinadora del Programa, Doctor Sótero del Río N° 326 Of. 803, Santiago o al Fax 696-76-43.

Las consultas serán contestadas por el Programa, también por escrito, dentro de un plazo máximo de 5 días, contados desde la fecha de recepción de la consulta en la dirección o Fax ya señalada. La (s) AR (s) deberá (n) indicar el número de Fax al que se remitirían las respuestas.

De igual forma, la AR sólo deberá considerar válidas y oficiales las aclaraciones escritas, firmadas por el Coordinador del Programa.

III. d De los pagos

Anticipos.

La AR podrá solicitar un anticipo de hasta un 60% (sesenta por ciento) del costo señalado como total de la propuesta. Este se realizará en dos momentos; el primer anticipo de hasta un 20% (veinte por ciento) una vez iniciado la primera etapa y un segundo anticipo de hasta un 40% (cuarenta por ciento) al finalizar el tercer mes de desarrollo del programa, contra solicitud expresa del adjudicatario.

Al momento de solicitar cada anticipo la AR deberá presentar una garantía consiste en una Boleta de Garantía Bancaria, Póliza de Seguro, a nombre de SENCE, Depósito a plazo endosado a favor de SENCE, por el total de anticipo solicitado en cada momento. Una vez liquidada la primera y segunda etapa se devolverá la garantía presentada correspondiente al primer anticipo del 20% (veinte por ciento).

La garantía correspondiente al 40% (cuarenta por ciento), se devolverá una vez finalizado el Programa.

La garantía equivalente al 20% (veinte por ciento), deberá tener una vigencia que exceda en 30 días el plazo de término de la primera y segunda etapa. Aquella equivalente al 30% deberá tener una vigencia que exceda en 90 días al plazo de término de la tercera etapa.

Traspaso de subsidio de colación y transporte a las ARs

El SENCE traspasará los fondos por concepto de subsidio de colación y transporte, correspondientes a los pagos de los beneficiarios(as), en las mismas momentos de traspaso de subsidio.

Las ARs deberán solicitar el monto exacto por este concepto

Frecuencia y oportunidad de los pagos.

a) Pagos asociados al cumplimiento de etapas:

- Al finalizar las etapas de Formulación de Planes Individuales de Reinserción Laboral y de Aplicación de Planes individuales de Recalificación y Pre-colocación, corresponderá el pago del 35% del costo total señalado en la Propuesta.

- Al finalizar la etapa Ejecución de Planes Individuales de Colocación, el 65% del costo total señalado en la Propuesta.

b) Pagos asociados a resultados:

El plazo máximo de colocación de los beneficiarios(as) es de 30 días después de finalizada la II etapa (no pudiendo las 3 etapas superar los 180 días corridos), debiendo presentar los antecedentes, por semana, de los beneficiarios(as) que se tengan colocados. La solicitud de preliquidación se deberá realizar al termino de la III etapa.

La liquidación final se deberá presentar a los 90 días de colocado al último beneficiario(a), debiendo presentar los antecedentes completo de la colocación de todos los beneficiarios(as), con sus contratos y las últimas liquidaciones de sueldo.

c) Oportunidad de pago de premio y castigos

El pago de premio y la aplicación de castigos se realizará diferenciado en dos oportunidades, la preliquidación y la liquidación final del contrato, logrando así constatar y premiar los cambios en las condiciones de entrada de los beneficiarios(as) a los nuevos puestos de trabajo.

En la preliquidación del contrato, al término de la etapa de colocación (30 días), se aplicarán los premios y castigos correspondientes a los antecedentes presentados.

La liquidación final del contrato (a los 90 días de la fecha del último colocado), pretende recoger cambios en la relación contractual.

La unidad Coordinadora del programa tendrá un plazo de por lo menos 30 días hábiles una vez finalizada la tercera etapa de ejecución del plan de trabajo, para realizar la supervisión en terreno de los puestos de trabajo en los cuales se han colocado a los beneficiarios(as) y así efectuar la preliquidación del contrato. En la liquidación final la Unidad Coordinadora tendrá al menos 15 días hábiles, una vez presentados todos los antecedentes para la supervisión en terreno de los puestos de trabajo.

d) Cálculo del pago final.

El monto a pagar se obtendrá calculando un porcentaje, el que se denominará "Porcentaje de Resolución", y se aplicará a cada uno de los beneficiarios(as) de la población objetivo. Este resultado dependerá de la calidad y oportunidad de la colocación obtenida para cada uno de los trabajadores(as).

El "Porcentaje de Resolución" se aplicará sobre el Costo Total Unitario de la Propuesta, excluyendo los montos por conceptos de subsidios y seguros.

Para efectos del cálculo del "Porcentaje de Resolución" se definen matrices de resultados la que se presenta más adelante. Esta matriz establece las valoraciones correspondientes a los aspectos que se evaluarán, medidas en porcentajes, para el desenlace laboral dependiente e independiente respectivamente.

El monto adjudicado a la AR deberá entenderse como precio base, toda vez que la aplicación de tablas que se presentan a continuación, la AR pueden recibir un pago final aumentado hasta un 30% en el evento que los beneficiarios(as) de Programa sean colocados en condiciones óptimas.

Pago por desempeño

Desenlace en trabajo dependiente.

Las variables consideradas en el cálculo de los premios y castigos son: por pronta salida, tipo de contrato (monto de ingreso y duración), tiempo de demora de la colocación y coherencia (correlación del plan individual y el nuevo puesto de trabajo).

Las variables y ponderación considerada en el calculo de los premios y castigos son las que se detallan en la letra i, ii, iii y iv.

En consecuencia, los pagos se efectuarán de la manera que se describe a continuación:

i) Pronta salida a los puestos de trabajo.

Se premiará cuando la AR ubique prontamente en los puestos de trabajo. Las variables consideradas son:

Colocación Asistida; Es toda aquella colocación en nuevo puesto de trabajo ubicado por la AR.

a) Capacitación en el puesto de trabajo; Se entiende por toda aquella capacitación que contemple acciones prácticas en el puesto de trabajo e implique un aprendizaje con alternancia.

b) Precolocación; Se entenderá por Precolocación cuando el trabajador(a) sea colocado en el desarrollo de la segunda etapa.

	Colocación Asistida
Precolocación	5%
Capacitación en puesto de trabajo	7%

ii) Tiempo de demora en colocación.

Ésta variable pretende incentivar a las ARs que inmediatamente terminada la aplicación del plan individual ubiquen a los beneficiarios(as) en los puestos de trabajos, esto se pretende lograr a través de premios y castigos por semanas.

TIEMPO DE DEMORA EN LA PUESTA EN MARCHA

Semana	
1ª Semana	3%
2ª Semana	1%
3ª Semana	-1%
4ª Semana	-3%

En el caso de que se solicite una ampliación de la III etapa del plan de trabajo se aplicará como castigo, un 2% de rebaja por cada nueva semana de demora.

iii) Coherencia.

Se exige una correlación entre el plan individual y el nuevo puesto de trabajo, si en algún caso esta no existiera se castigará con un 3%.

iv) Tipo de Contrato

El tipo de contrato considera monto del ingreso y plazo de contratación. Se pretende premiar a las ARs que ubiquen puesto de trabajo con un mayor monto de ingreso y plazo de contratación.

Sí el promedio de los últimos ingresos mensuales (PUIM) de los beneficiarios fue igual a dos ingresos mínimos, la tabla de premios y castigos corresponde a la siguiente:

Contrato	1ª	2ª	3ª	4ª
Menos del 30% PUIM y plazo fijo	-16%	-18%	-20%	-26%
Menos del 30% PUIM y plazo indefinido	-6%	-8%	-11%	-16%
Menor o igual 20% PUIM y plazo fijo	7%	3%	0%	-3%
Menor o igual 20% PUIM y plazo indefinido	10%	7%	5%	0%
Mayor de 20% PUIM y plazo fijo	13%	10%	7%	3%
Mayor de 20% PUIM y plazo indefinido	16%	13%	10%	7%

v) Premios y castigos para trabajo dependiente.

En resumen al unir las variables de tipo de contrato y tiempo de demora en colocación nos queda todas las combinaciones posibles de premios y castigos.

Las variables de pronta colocación en el puesto de trabajo y de coherencia, no están consideradas en este cuadro y se agregarán los porcentajes ya señalado para cada una de ella

Contrato	1ª	2ª	3ª	4ª
Menor o igual de 2 ingresos mínimos y plazo fijo	-17%	-20%	-23%	-26%
Menor o igual de 2 ingresos mínimos y plazo indefinido	-15%	-18%	-21%	-24%
Mayor de 2 ingresos mínimos y plazo fijo	10%	7%	3%	0%
Mayor de 2 ingresos mínimos y plazo indefinido	13%	10%	7%	5%
Mayor de 3 ingresos mínimos y plazo indefinido o fijo.	20%	17%	13%	7%

Desenlace en actividades independientes.

Las variables consideradas en el cálculo de los premios y castigos son: grado de avance en la puesta en marcha de la actividad; tiempo de demora en la puesta en marcha; coherencia de la actividad independiente.

Cada una de estas variables tienen una ponderación que se detallan en la letra b), i, ii, iii.

En consecuencia, los pagos se efectuarán de la manera que se describe a continuación:

i) Grado de avance en la puesta en marcha de la actividad:

El grado de avance se medirá según las siguientes variables

a) Ejecución de un proyecto autosostenido económicamente. Se entenderá por esto, que el proyecto se encuentra efectivamente operable, instalado y en etapa de búsqueda de clientes.

c) Formalización de Actividades. Se entenderá por esto, que el proyecto o la unidad económica cuenta con patente comercial, RUT, factura y boletas, a lo menos.

d) Venta efectiva de bienes o servicios, y / o contratos o cartas de intención de venta de bienes y servicios de un volumen o duración aceptables.

e) Capacidad de crédito en el sistema bancario o financiero.

La combinación de las cuatro variables indicadas más arriba, tiene la siguiente ponderación.

Aspectos	Valoraciones
Proyecto en ejecución y Formalización de Actividades.	-13%
Proyecto en ejecución, Formalización de Actividades Venta y/o Contrato de venta de Bienes o Servicios.	0%
Proyecto en ejecución, Formalización de Actividades, Venta y Contrato de Venta de Bienes o Servicios y Capacidad de Crédito.	13%

ii) Tiempo de demora de la puesta en marcha

Esta variable pretende incentivar a las ARs para que durante el desarrollo de la segunda etapa de aplicación de planes individuales de recalificación, se logre el mayor grado de avance en la puesta en marcha, de la actividad económica independiente. Los premios y castigos en función del tiempo se considerarán en función del siguiente cuadro.

TIEMPO DE DEMORA EN LA PUESTA EN MARCHA

Semana	
1ª Semana	3%
2ª Semana	1%
3ª Semana	-1%
4ª Semana	-3%

En el caso de que se solicite una ampliación de la III etapa del plan de trabajo se aplicará como castigo, un 2% de rebaja por cada nueva semana de demora.

iii) Coherencia:

Se toma en consideración la correlación entre el plan individual impartido y el nuevo puesto de trabajo independiente. Si esta correlación no existe se castiga con un 3% del costo unitario por pagar.

RESUMEN DE PREMIOS Y CASTIGOS

ASPECTOS	1ª	2ª	3ª	4ª
Proyecto en ejecución y Formalización de Actividades.	-10%	-12%	-14%	-16%
Proyecto en ejecución, Formalización de Actividades y ventas y/o Contrato de venta de Bienes o Servicios.	3%	1%	-1%	-3%
Proyecto en ejecución, Formalización de Actividades, Contrato de venta de Bienes o Servicios y Capacidad de Crédito.	16%	14%	12%	10%

La presentación de la resolución del programa por la vía del trabajo independiente, por parte de la AR, deberá tener el respaldo de una carta del beneficiario(a) en que acredita la exactitud de la información entregada.

La información sobre el número de casos resueltos y el tipo de resultado será entregada por la AR al Programa. No obstante, el Programa supervisará y fiscalizará la veracidad de dichos antecedentes.

Pago por beneficiario no colocado.

Puesto que el objetivo central del Programa la ubicación en nuevos puestos de trabajo, en el caso que no se coloque se pagará el 50% del Costo Unitario Total de la Propuesta, mas subsidios y seguros.

La única consideración posible para no aplicar este castigo, es la renuncia voluntaria del beneficiario(a) del programa hasta la primera etapa de realización del mismo, de la que deberá quedar constancia por escrito, donde el beneficiario(a) firmará su renuncia voluntaria.

Las renunciaciones y deserciones producidas en la segunda y tercera etapa del plan global de reinserción laboral, serán analizadas y resueltas caso a caso por la Unidad Coordinadora del Programa.

Formulación y aprobación de estados de pago

El Estado de Pago deberá formularse en un formato que incluya al menos los siguientes datos, en el orden que se señala:

- Número del Estado de Pago.
- Datos de Identificación de la AR.
- Número de factura.
- Número de Pago a que corresponde el cobro.
- Valor Bruto en cobro.
- Descuentos: por Anticipo y Multas.
- Valor Neto en cobro.
- Valor Líquido a pagar.
- Firma del Representante legal de la AR.
- Informe de aprobación del supervisor del Programa.
- Lista de los Beneficiarios en proceso de colocación⁴

⁴ Esta debe contener el nombre del beneficiario y el estado de avance en el Programa

ANEXO 3

Sistema de Pago a las Agencias de Reinserción

El pago definitivo a las AR contempla una serie de premios y castigos según distintos conceptos prefijados por SENCE.

Por concepto de pronta colocación durante el transcurso de la segunda etapa, se consideran las variables

- a. Recalificación en el puesto de trabajo: donde se entiende una precolocación más la manutención y/o adaptación del plan de recalificación. Se premia con un 7%
- b. Precolocación: cuando el trabajador es colocado en un puesto y se suspenden sus actividades de recalificación. Se premia con un 3%.

Por concepto de tiempo de demora en colocación, una vez terminada la segunda etapa

si es colocado durante la primera semana, se premia con un 3%
si es colocado durante la segunda semana, se premia con un 1%
si es colocado durante la tercera semana, se castiga con un 1%
si es colocado durante la cuarta semana, se castiga con un 3%

si se solicitara una ampliación para la tercera etapa, se aplica un castigo de un 1% por cada semana de atraso.

si el beneficiario no es colocado, se contempla el pago de sólo el 50% del costo unitario de la propuesta.

Por concepto de coherencia, se exige cierta correlación entre el plan individual y el nuevo puesto de trabajo. En caso que ésta no exista se castiga con un 15%.

Por concepto de monto de ingresos o remuneración,

ingreso menor a dos ingresos mínimos, se castiga con 17%
ingreso entre dos y tres ingresos mínimos, se premia con 10%
ingreso mayor a tres ingresos mínimos, se premia con 17%

Por concepto de efectividad en el proceso de reínsersión, se busca premiar la estabilidad en el empleo. Se contempla un castigo de un 20% para el caso que la persona se encuentre desempleada al momento de efectuar la liquidación final o con un ingreso inferior a un I.M.M. (tres meses después del término de la etapa tres).

ANEXO 4

Costos Presupuestados por Programa, en US\$

Componentes	FOMIN	Gobierno	Total
Servicios de reinserción	1.424.134	682.006	2.106.141
Ejecución, monitoreo y evaluación	286.956	46.000	314.956
Asistencia técnica	20.000	10.000	30.000
Gastos de funcionamiento de la UCP	0	316.968	316.968
Difusión del programa	22.500	27.000	49.500
Inversiones de UCP	0	24.170	24.170
Auditorías externas	0	20.000	20.000
Imprevistos	105.307	76.529	181.866
TOTAL PROGRAMA	1.840.897	1.202.703	3.043.601

Fuente: Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable, BID-FOMIN.

ANEXO 5

Estructura de Costos de la Agencias de Reinserción

Costos de las etapas de reinserción, en porcentajes:

Agente	Diseño de Planes	A. Planes Capac.	A. Planes Coloc.
CADES (textil)	14%	65%	21%
OTECH (textil)	7%	66%	28%
S. BOLIVAR (textil)	4%	90%	5%
SAVIA (textil)	33%	39%	28%
CADES (carbón)	17%	46%	37%
CADES (carbón)	17%	46%	37%
CONSORCIO (carbón)	16%	81%	3%
CONSORCIO (carbón)	13%	85%	3%
SERCAP (carbón)	28%	55%	17%
RAUCO (carbón)	18%	39%	43%
Promedios	17%	61%	22%

Fuente: SENCE.

ANEXO 6

Propuesta de Indagación, Jerarquización y Descarte de Sectores

i) Proceso de Indagación.

La falta de criterios objetivables que permitan a partir de datos definir sectores, zonas o actividades, no es contraria a considerar, como primera aproximación, antecedentes originados de datos generales, información periodística, dirigentes sociales, comunitarios y empresariales en el sentido que se prevean crisis sectoriales o zonales. Asimismo, antecedentes provistos por centros de investigación y de perspectivas permiten definir sectores, zonas y grupos potenciales beneficiarios del programa.

ii) Proceso de Jerarquización y de Descarte de Sectores.

Jerarquizar permite avanzar en el descarte de sectores. Aspectos que pueden ayudar a validar hechos para tal objetivo son los siguientes:

- El sector o empresa en crisis debe tener una intensidad elevada de oficios que quedan obsoletos por el cambio tecnológico. Esto nuevamente significa un foco en oficios más que en sectores. Concretamente, si se ha de relacionar crisis sectoriales con beneficiarios, debe existir una alta especificidad de los oficios desempeñados al sector en crisis. A modo de ejemplo, el oficio secretaria no es específico al sector textil, pero el oficio minero o pirquinero, es más específico a la minería del carbón en la VIII Región.
- El grado de aislamiento geográfico es importante, pues limita fuertemente la posibilidad de inserción en trabajos cercanos.
- El efecto de las crisis sectoriales en una zona, producto ya sea del aislamiento o del tamaño del sector, favorece considerar al sector causante de la crisis como meta potencial. Ello porque actividades en zonas relativamente aisladas o crisis sectoriales profundas que afecten significativamente la "zona" dificultan la reinserción en la misma. Nótese que esta consideración se basa en que el programa de reinserción debe ser definido más ampliamente que una forma de recreación de habilidades, y particularmente, debe considerar crear mayor disposición al cambio y a la movilidad.
- Estrechamente vinculado al punto anterior, un elemento indirecto relacionado a las variables que deseamos determinar, es el tamaño de la ciudad y la tasa de desempleo de la ciudad. Específicamente, la prioridad de programas de reinserción debiera ser menor en ciudades grandes, en ciudades que muestren tasas de desocupación relativamente bajas.

- Por la dificultad de distinguir directamente disposición a la movilidad geográfica, ciertos elementos indirectos pueden ayudar en esa tarea. En esta dirección, trabajadores que tienen actividades conexas ligados a la tierra (ej. pequeña agricultura y pequeña minería), tendrían menor disposición a migrar y por ende, ser sujetos naturales del programa. Similarmente, mujeres casadas, cuyas decisiones de migración están fuertemente condicionadas por la situación del marido, presentan menor disposición a migrar ante la pérdida de empleo y también son sujetas más naturales del programa.
- No obstante la importancia de la primera aproximación que entrega el análisis de zonas y sectores, lo fundamental es establecer el perfil de los trabajadores que se desea beneficiar, por lo que el uso de indicadores indirectos que intenten mirar más a los beneficiarios que a los sectores. De hecho, la determinación de zonas prioritarias para iniciar un programa específico pierde algo de sentido cuando el diseño tiende a seleccionar naturalmente a las personas que requieren de reinserción. Ello es más claro aún cuando es evidente que la necesidad de reinserción puede estar presente permanentemente en un país sin que haya zonas, sectores u oficios que presenten notoriedad. La pobreza dura y la falta de capacidad de reinserción (e inserción) está asociada a características individuales e idealmente debiera haber un programa permanente destinado a ayudar a quienes carecen de capacidad de reinsertarse laboralmente aun cuando ellos no provengan de sectores o actividades identificables.