

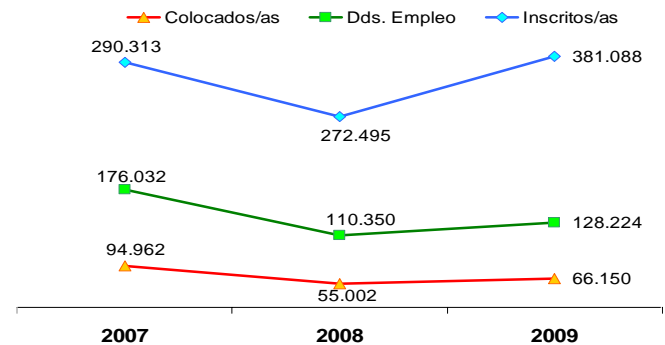
UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO • SUBUNIDAD DE ESTUDIOS

I. Presentación

Considerando la tradicional baja cobertura del sistema público de intermediación laboral, especialmente en aquella población desempleada con serias dificultades para acceder a un empleo o en riesgo de exclusión del mercado laboral, existe al interior de SENCE un amplio consenso respecto a la necesidad de fortalecer dicho sistema. A ello deber agregarse que no se ha validado aún un modelo integral de gestión del desempleo, cuyas intervenciones faciliten una reinserción laboral más fluida, pertinente en la derivación del usuario, y en sintonía con las características de los mercados del trabajo.

Desde fines de la década de los 90' el Estado ha realizado una serie de iniciativas para fortalecer el sistema público de intermediación laboral, tales como el traspaso de insumos tecnológicos, de asesorías técnicas y capacitaciones, siendo el más relevante la creación de la Bolsa Nacional de Empleo, en el marco de la promulgación de la Ley que aprueba el Seguro de Cesantía, debido al rol que otorgó a las OMIL de proveer atención a los beneficiarios del Fondo Solidario del Seguro de Cesantía.

Como lo demuestra el gráfico¹ adjunto, en los últimos tres años, las estadísticas anualmente registran en promedio más de 300.000 personas, gestionan más de 130.000 demandas de empleo y colocan en un puesto de trabajo 72.000 personas. Esto significa que entregan servicios a un gran volumen de personas, considerando que el número de personas desempleadas en Chile es de 629.720 según el último trimestre móvil (febrero 2009 – marzo 2010) del INE.



No obstante y a pesar de que el sistema público de intermediación laboral ha experimentado mejoras significativas, aún no se consolida ni se encuentra integrado en forma efectiva para generar una reinserción laboral ágil e intensiva en períodos normales de la economía o de recuperación económica, como lo denominan algunos economistas.

II. Antecedentes

Considerando las prioridades estratégicas del Ministerio del Trabajo para el año 2009, vinculadas al fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral, SENCE acordó con la DIPRES² aumentar los recursos destinados al “Programa Intermediación Laboral - Fortalecimiento OMIL”, en el marco del proyecto orientado a implementar un Sistema Integral de Gestión del Desempleo. Con ello se aspira a establecer un sistema de gestión y articulación de la red territorial de empleo y empleabilidad, a través de la construcción de relaciones con instituciones públicas y privadas, empresas, organizaciones sociales y entidades locales, orientadas a fortalecer la red de intermediación existente, principalmente a las OMIL. De modo que la asesoría técnica que se otorga a estas Oficinas se desarrolle en función de las necesidades del mercado laboral territorial y la

¹ Datos provenientes de la www.bolsanacionaldeempleo.cl entregados por la Unidad de Intermediación Laboral de SENCE.

² Ficha de Presentación de Programas al Presupuesto 2010: Formulario E.

oferta programática que tiene el Estado en materia de empleo y empleabilidad.

Para el desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de Desempleados, se consideró necesario el apoyo de un equipo de expertos, y para ello se contrató una consultoría orientada³ a otorgar asistencia técnica a la Unidad de Intermediación Laboral del SENCE en aspectos técnicos de diseño, instrumentación, acreditación de oferta, formación de equipos y evaluación del modelo de intervención aplicado.

Asimismo y dado que SENCE debe procurar una buena gestión respecto de los aspectos administrativos de la implementación de este Sistema - bajo el supuesto de que en SENCE los procesos internos pueden ser revisados y son perfectibles - surgió la necesidad de desarrollar una investigación dirigida a recabar información acerca del proceso de operativización de la Línea de Fortalecimiento de las OMIL, que propusiera mejoras de los sistemas de administración del modelo de intervención aplicado, apoyando la definición de un modelo de oficina de empleo ("OMIL 2.0") por parte de la Unidad de Intermediación Laboral de SENCE.

Los objetivos específicos definidos para esta consultoría fueron los siguientes:

1. Indagar el rol del SENCE en la implementación y administración del Programa de Fortalecimiento OMIL.
2. Examinar el uso de incentivos a la colocación por parte de las OMIL.
3. Investigar los efectos de la implementación del <http://sigd.sence.cl>
4. Indagar el nivel de participación y articulación sectorial y territorial de los actores involucrados.
5. Determinar qué insumos requieren las OMIL para desarrollar el Programa de Fortalecimiento
6. Proponer ajustes a los procesos operatorios del modelo de intervención y determinar si los recursos que SENCE traspasa para la provisión de los servicios son adecuados.

Esta investigación fue desarrollada por CLIO Dinámica Asesorías, Consultoría e Ingeniería Limitada, entre diciembre de 2009 y febrero de 2010⁴.

Para dar cumplimiento a los objetivos antes mencionados los investigadores seleccionaron 9 comunas distribuidas de norte a sur de la siguiente

manera: Antofagasta, Quilpué, San Ramón, Buín, Rancagua, Machalí, Concepción, Angol y Puerto Montt.

En cada una de ellas la consultora entrevistó a 6 informantes claves: Encargado/a del Programa a nivel regional, Gestores Territoriales, Actor Institucional Municipal, Encargado/a de la OMIL, Beneficiarios/as de la OMIL y Empleadores de la zona. De este modo el equipo consultor reunió un total de 54 entrevistas, más un grupo focal realizado al equipo de intermediación laboral en el nivel central.

III. Resultados de la Investigación

A continuación se presentan los principales hallazgos de la investigación desarrollada por CLIO Dinámica, en base a los objetivos específicos antes mencionados.

1. Rol del SENCE en la implementación y administración del programa de Fortalecimiento OMIL:

De acuerdo a los resultados del trabajo de terreno, los procesos de firma del convenio y traspaso de recursos generalmente se realizan sin inconvenientes, pero con lentitud, debido a los procesos internos del Municipio y de SENCE.

Respecto al documento legal varios actores consideraron que éste posee cierta inconsistencia en las obligaciones con que compromete a las municipalidades para el traspaso de los recursos, especialmente en lo relativo al nivel de apoyo que se le debe prestar a las OMIL. Asimismo existe consenso entre los entrevistados en relación a que este proceso debería realizarse a comienzos de año facilitando una planificación en torno a los recursos entregados por SENCE, además de la definición de estrategias para conseguir recursos adicionales a través del sistema de incentivos. También hacen hincapié en la necesidad de que SENCE flexibilice los plazos para la ejecución presupuestaria.

Uno de los procesos más críticos a juicio de los entrevistados es el proceso de pagos de incentivos a la colocación. Ello se debe fundamentalmente a que los requisitos solicitados hacen que el sistema de acreditación de las colocaciones sea altamente engorroso; en particular la solicitud del contrato de trabajo a los empleadores. En la práctica esto implica que solamente puedan ser acreditados un número menor del total de colocaciones realizadas, ya que significa una carga de trabajo adicional para los empresarios que no están dispuestos a asumir,

³ Gestra Consultores. Esta asesoría comenzó en septiembre de 2009 y tendrá una duración de 12 meses.

⁴ Consultoría Programa Fortalecimiento de Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, disponible en www.sence.cl "Estudios".

o una estrategia de control del cumplimiento de las leyes laborales.

Como estrategia alternativa para mejorar el proceso, los entrevistados sugieren la necesidad de generar un mayor nivel de coordinación con el Sistema de Previsión Social (PREVIREDA), que permita acceder directamente a las cotizaciones previsionales de las personas colocadas, evitando incluir a los empresarios como un actor dentro de la cadena de procesos asociados a la acreditación.

Otro hallazgo interesante es una percepción positiva por parte de los equipos OMIL en relación al apoyo brindado desde el SENCE regional, particularmente en la resolución de problemas cotidianos. Sin embargo, existe una necesidad de profundizar y mejorar la asesoría técnica, particularmente en la entrega de competencias y metodologías para la gestión de la intermediación laboral en general, y la implementación de los distintos aspectos ligados al programa de fortalecimiento OMIL, como el acompañamiento y seguimiento a la colocación.

Otro elemento relevante que surge del estudio es el papel que juegan los Gestores Territoriales, ya que en algunas ocasiones cumplían la función de "puente" entre el SENCE Regional y las oficinas municipales. En la práctica esto significa que en los casos en que el gestor territorial tiene una relación activa con la OMIL, los lazos Municipio - SENCE tienden a ser mejores.

2. Uso de incentivos a la colocación por parte de las OMIL:

La investigación permitió detectar que uno de los aspectos más valorados por los distintos actores entrevistados son los incentivos a la colocación, debido a que son considerados una herramienta novedosa para que las OMIL accedan a "recursos frescos" para la mejora de su gestión interna.

No obstante, el uso de los recursos observado durante el trabajo de terreno, no permite establecer si en la práctica constituyen un incentivo efectivo para aumentar el número de colocaciones, por dos motivos en particular. Primero por que el programa no lleva tiempo suficiente implementándose, de modo que no es posible referirse a "impactos" de los incentivos. Segundo debido a que al indagar en qué medida cubre todos los costos en los que incurren la Oficina para colocar a los beneficiarios, las OMIL concuerdan en que son insuficientes.

A juicio del equipo investigador, esto significaría fortalecer a las OMIL desde un punto de vista integral, que permita producir un viraje estratégico

de las oficinas desde entidades que hoy poseen un perfil más asistencialista y cuyo foco es la "gestión del desempleo", hacía una entidad que tiene un papel relevante como actor dinamizador del desarrollo económico local y cuyo foco es la "gestión del empleo".

Sin embargo, el sistema de incentivos alcanza para cubrir sólo parcialmente los costos asociados a la colocación y por tanto, no ha permitido mantener y dar continuidad a los profesionales contratados en el marco del programa para el desarrollo de esta labor. De hecho, los datos levantados permiten deducir que la cantidad de colocaciones y las dificultades a la inserción que cada perfil presenta, están directamente relacionados con las condiciones contextuales en cada escenario local.

Respecto a la inserción laboral de los beneficiarios, el equipo consultor señala que las mujeres jefas de hogar presentan mayores facilidades para la colocación; por cuanto existe la percepción de que cuidan sus puestos de trabajo, dada su necesidad de generar ingresos para el hogar. Sin embargo, las responsabilidades ligadas a su hogar, dificulta su inserción en empleos a jornada completa o con turnos de noche. Por esta razón en algunas oficinas son derivadas a instancias de apoyo al emprendimiento, o desarrollan labores mixtas dependiendo de la época del año. Por el contrario, el grupo que presenta mayores dificultades para la colocación laboral son los beneficiarios del programa Chile Solidario.

3. Efectos de la implementación del <http://sigd.sence.cl> en el desarrollo de la línea de Fortalecimiento OMIL:

La investigación permitió detectar que el sistema informático <http://sigd.sence.cl> presenta escasa utilidad para la gestión interna de las OMIL, debido a que se trata de un sistema para "subir" información, no para "gestionarla". Esto debido a que las herramientas diagnósticas que pone a disposición; es demasiado extensa y difícil de entender para algunos beneficiarios. Además presenta una alta inestabilidad, que genera que se borren los datos ingresados si la ficha no está completa. Este sistema tampoco ha constituido una herramienta efectiva para profundizar y ampliar la articulación de redes institucionales desde la propia OMIL.

4. Nivel de participación y articulación sectorial y territorial de los actores involucrados en la temática empleo a nivel local:

El trabajo de terreno demuestra que la OMIL está posicionada entre los actores públicos y privados que conforman la red local en torno al tema como una “gestora del desempleo” para recurso humano semicalificado y no calificado; y en la práctica, no son las articuladoras de la red de empleo a nivel local, como SENCE espera que ocurra.

Un hallazgo interesante al respecto es que las OMIL vinculadas con las entidades ligadas al "desarrollo social", poseen un perfil más asistencialista y aquellas más vinculadas a las entidades municipales de fomento productivo o desarrollo económico local, desarrollan una labor mucho más orientada hacia el desarrollo económico local.

El vínculo que establecen las OMIL con las empresas se construye a partir de la solicitud de un número determinado de personas con un perfil específico, y el consecuente envío de la base de datos correspondiente. Desde el punto de vista de las empresas, su relación con las OMIL termina aquí. Esto explica por ejemplo, las dificultades que normalmente tienen las Oficinas para recibir desde los empresarios la documentación necesaria para acreditar sus colocaciones.

En este sentido, los actores entrevistados señalaron que la contratación de Relacionadores de Empresas había significado el inicio de un trabajo mucho más consistente dentro de este ámbito, y que podría verse amenazado por su falta de continuidad asociada a la falta de recursos para retener a estos profesionales.

5. Infraestructura, insumos y recursos necesarios para desarrollar los procesos involucrados en el Programa de Fortalecimiento OMIL de manera eficiente:

Con relación a la infraestructura y recursos de la OMIL el equipo investigador divide el análisis entre comunas grandes y chicas.

En el caso de las grandes se propone que tengan una superficie de 90 a 110 metros cuadrados y que cuenten con Sala de espera o recepción de beneficiarios, Baños para usuarios, Zona de atención de personas, Sala de atención de empleadores o instituciones públicas, Sala de atención personalizada, Baño para el equipo OMIL, Oficina del Encargado o Jefe de la OMIL, Oficina del Relacionador de empresas.

En el caso de las comunas chicas la superficie recomendada es de 60 a 90 metros cuadrados y se espera que cuenten con los mismos elementos que las grandes, excepto, la sala de atención

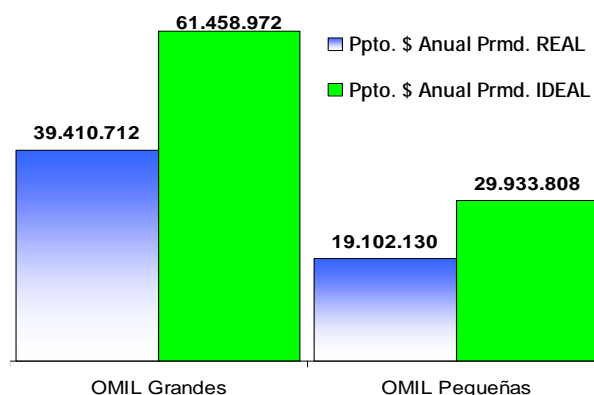
personalizada y la oficina del Relacionador de Empresas.

Adicionalmente se propone tres elementos:

- en los casos que sea factible la implementación una “cyber OMIL” para la auto atención.
- Insumos tecnológicos: computadores (conectados a Internet), notebook para trabajo en terreno, teléfono fijo y celulares, proyector para reuniones con empleadores e impresora multifuncional.
- Implementación Física: butacas individuales, televisor, máquinas dispensadoras de agua, plantas, escritorios, sillas para escritorio, estantes, mesas de reunión y baño público.

Entendiendo que estos tres elementos son parte de la estructura física de la oficina y por tanto son bienes inventariables de los municipios, se sugiere que todo este proceso de equipamiento sea llevado a cabo por el mismo municipio, como requisito para postular a los beneficios del programa de fortalecimiento OMIL, de modo de asegurar el estándar.

Respecto a los costos operacionales de las Oficinas, los investigadores también lo dividen entre comunas grandes y chicas y para ambos casos sugieren que actualmente solo cubren el 64% del ideal propuesto por la consultoría, como muestra el gráfico. En algunos casos la brecha es mayor o menor según el carácter rural o urbano de la comuna.



IV. Propuesta de ajustes a los procesos operatorios del modelo de intervención:

A juicio del equipo consultor el modelo de gestión propuesto para las OMIL debe estar estructurado en torno a cuatro ejes estratégicos: **recurso humano, infraestructura, mecanismos de control y configuración de la red.** Adicionalmente, deben incluirse algunas variables de entorno que guardan relación con el tamaño y área de impacto que tiene la comuna sobre la

actividad productiva (comunas grandes y comunas pequeñas).

Como estructura mínima de operación, se requiere el establecimiento de un Encargado OMIL, un Relacionador de Empresas y un Administrativo con el apoyo de un profesional Psicólogo o Asistente Social durante medio tiempo. En el caso de OMIL Grande es que requiere dos administrativos más que apoyen la labor del relacionador de empresas y del encargado OMIL.

Con respecto del perfil del equipo de trabajo, la característica principal son las habilidades sociales que deben tener todos los funcionarios, que significa que sean receptivos y propositivos con el constante flujo de información que proviene del entorno y de SENCE.

En relación a la rotación y fidelización del RRHH, se propone estructurar el convenio y acordar con los municipios la contratación del Relacionador de Empresas de manera directa, además de garantizar que el encargado de la oficina tenga el tiempo necesario para diseñar, proyectar y profesionalizar la oficina OMIL.

Todo lo anterior para provocar un cambio de paradigma en la cultura organizacional, de modo que esta unidad sea un lugar atractivo para los funcionarios municipales, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad.

El estudio también propone generar un modelo de gestión del conocimiento, canalizando la información desde SENCE, pasando por los encargados y llegando finalmente a los administrativos a través de canales válidos y eficientes. Para ello se recomienda el desarrollo de reuniones de transferencia de conocimiento e intercambio de experiencias, y mecanismos validados de traspaso de información desde la OMIL al Municipio y al mismo SENCE.

Otro factor relevante a considerar en este modelo a juicio de la consulta, es la dinámica de operación de las OMIL y sus mecanismos de control en torno a cuatro ámbitos esenciales:

1era Dimensión: **“aprendizaje y crecimiento”**, da cuenta de todo lo necesario para hacer las cosas de buena manera.

2da Dimensión: **“proceso”**, donde debe estar presente el conjunto de actividades que desarrolla la OMIL hacia la comunidad, sean estas estratégicas, de negocio o de apoyo.

3era Dimensión: **“clientes”**, los cuales se pueden dividir en tres grupos: personas desempleadas, la red de empresas y empresarios que configuran la oferta laboral a nivel local y las instituciones públicas, donde SENCE pasa a ser su cliente estrella, y la red de fomento sus clientes potenciales.

4arta Dimensión: **“la configuración de la red”**, la cual debe estar centrada sobre dos actores institucionales: el SENCE y la figura del Alcalde. En esta configuración de la red surgen dos figuras relevantes: el Gestor Territorial, quien posee una visión más integral del escenario regional del empleo, capacitación y emprendimiento, y el Relacionador de Empresas, que observará y estudiará el comportamiento local del empleo y lo triangulará con el escenario levantado a nivel regional.

V. Conclusiones

A modo de conclusión y de acuerdo a la investigación desarrollada por CLIODINAMICA es posible señalar respecto al Programa de Fortalecimiento OMIL que efectivamente no existe una estructura potente en SENCE que pueda entregar orientaciones técnicas a la red de OMIL para que desarrollen una labor adecuada y homogénea en materia de intermediación laboral. Esto se debe principalmente a que las OMIL dependen administrativamente de los Municipios, situación que limita a SENCE a entregar únicamente asesoría técnica, cuya implementación depende de la voluntad de los funcionarios y autoridades municipales.

Otro factor que limita el accionar de SENCE está relacionado con los recursos que traspasa SENCE – hasta \$ 3.000.000 para atención de público general y hasta \$6.300.000 para beneficiarios Chile Solidario - a las OMIL, siendo absolutamente insuficientes de acuerdo a los resultados que arroja el estudio desarrollado por CLIODINAMICA. Se constata entonces que las Oficinas Grandes requerirían \$22.000.000 de pesos más de lo que actualmente administran, según el modelo de gestión ideal planteado por el equipo consultor y en el caso de las Oficinas Pequeñas necesitarían \$10.000.000 de pesos más según dicho modelo.

A pesar de que la propuesta de ajustes planteada por el equipo consultor es sumamente valiosa para la estructura actual del sistema y que fue lo solicitado en la bases de licitación, existe consenso al interior de SENCE de que se requiere una modificación estructural al modelo de intervención actual.

Sin embargo hasta ahora tampoco ha existido el consentimiento político para que el escenario cambie, de modo que la plataforma pública de intermediación laboral dependa administrativamente del Gobierno Central a través de SENCE y no de cada Alcalde.

Ello le permitiría tener mayor ingerencia sobre las entidades encargadas de otorgar servicios públicos de intermediación laboral. Para lograr este viraje estratégico, se requeriría crear una nueva estructura del Sistema, de carácter mixto, en el confluyeran entidades públicas (OMIL) y entidades privadas, a las cuales SENCE pagara por el desarrollo de servicios de intermediación laboral, con un riguroso estándar de atención previamente aprobado por dicha entidad.

Dicha modificación también implicaría un cambio de concepto, de Oficina colocadora o gestora del desempleo y de carácter asistencialista a una Oficina gestora del empleo, activa en la búsqueda de cuencas o yacimientos de empleo, es decir, un agente de intermediación laboral efectivo.

Dentro de esta nueva estructura, también es relevante la existencia de una figura como la del Gestor Territorial, cuyo ámbito de acción regional o territorial le permite hacer de puente entre la Dirección Regional y las Agencias de Empleo.

No obstante, esto también requeriría de modificaciones legales, debido a que la Ley 20.328⁵, en sus artículos N° 61, 62 y 63 que perfecciona el Seguro Obligatorio de Cesantía, crea el Sistema de Información Laboral (SIL) y la Bolsa Nacional de Empleo (BNE). La misma ley estipula que el SIL será administrado por la Subsecretaría del Trabajo. En cuanto a la administración de la BNE dicha Ley estipula que será adjudicada mediante una licitación pública. Los registros que deba mantener el Administrador de la BNE serán determinados por la Subsecretaría del Trabajo, a pesar de que el control y fiscalización de la entidad que administre la Bolsa, será responsabilidad de SENCE.

En consecuencia, para diseñar e implementar un Sistema Público de Intermediación que gestione el empleo y no el desempleo, a la luz de los resultados de la investigación desarrollada por Clodinamica, se requeriría considerar al menos los siguientes factores:

- ✓ La instalación de un equipo técnico en SENCE lo suficientemente potente para gestionar un modelo con actores conectados desde el **contexto comunal** (OMIL u Oficinas Privadas), **territorial** (provincial o de agrupación de comunas estratégicas para la gestión del empleo, trabajo desarrollado por el Gestor Territorial, **regional** (direcciones Regionales SENCE) y **nacional** (SENCE Nacional)).
- ✓ Disponer de los recursos necesarios para financiar servicios de colocación con un estándar homogéneo para todas las Agencias.
- ✓ Establecer un mecanismo que permita recibir insumos en forma efectiva desde otros órganos relevantes del Estado para su gestión como el SIL, el INE, la Superintendencia de AFP, el SII entre otros con los cuales se estime necesario generar vínculos.

La presente Nota Técnica fue elaborada por M. Guzmán, Analista de la Sub-Unidad de Estudios del SENCE.

⁵ Ley 20.328. Art. 1° N° 34 D.O. 30.01.2009. Biblioteca Congreso Nacional.