

Nota Técnica N° 9 / Septiembre 2009

Sistema Integrado de Intermediación Laboral: Su aporte en la construcción de una Política de Empleo para Chile

I. Presentación

La presente nota tiene como objetivo complementar lo expuesto en la Nota Técnica N° 8: "Políticas de Empleo: Un Tema País", específicamente en lo concerniente a la intermediación laboral.

A pesar de que los gobiernos de la Concertación han realizado múltiples iniciativas para mejorar los servicios de empleo operados desde las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral con la asesoría técnica de SENCE, existe consenso entre los actores que se requiere integrar y continuar fortaleciendo el sistema público de intermediación laboral, de modo que pueda contribuir efectivamente al desarrollo y consolidación de una política nacional de empleo.

Ello conlleva el desafío de instalarlo como un verdadero sistema de protección social durante el ciclo de vida laboral de chilenos y chilenas, que entregue servicios pertinentes y de calidad a las personas de escasos recursos y a los grupos en riesgo de exclusión del mercado laboral, que son quienes más requieren acceder a este tipo de servicios ya sea para facilitar su búsqueda de un empleo o de una ocupación, acceder a programas de capacitación que les permitan mejorar su empleabilidad, conocer las opciones que ofrece el Estado para el desarrollo de alternativas laborales independientes, y utilizar los variados subsidios disponibles en el ámbito del fomento del empleo.

La falta de integración del sistema público de intermediación laboral y sus debilidades en términos de calidad, se explican en parte debido a factores normativos y de financiamiento, los cuales se pretende abordar en este documento y plantear algunas alternativas de mejoras.

II. Antecedentes

De acuerdo a lo señalado en la Nota Técnica N° 8, las políticas activas de empleo, aparecen como una de las herramientas necesarias para abordar el desafío de una mayor equidad en el mercado de trabajo y demuestran su utilidad en los contextos de crisis económica, particularmente cuando se combinan eficazmente con las políticas

denominadas pasivas, como el seguro de desempleo.

En Chile, desde la década de los 90's se han desarrollado diversas variantes de políticas activas de empleo: programas de empleo directos e indirectos, programas de capacitación y estrategias de apoyo a la intermediación laboral.

El conjunto de iniciativas emprendidas a través de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal, en las modalidades directas o a través de mecanismos de incentivos a la contratación y emprendimiento tienen como objetivo principal apoyar la efectiva reinserción laboral de los trabajadores cesantes en el mercado formal de trabajo. Actualmente el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet está realizando un esfuerzo especial para orientar los programas de inversión pública en función de aquellas iniciativas que requieren un gran volumen en mano de obra, en sintonía con la función contracíclica de la política fiscal, es decir estimular el empleo y el crecimiento¹. Esta ambiciosa estrategia fiscal busca crear las condiciones para alcanzar un crecimiento económico entre 2% y 3% en 2009 y la creación de más de 100 mil empleos en forma directa e indirecta.

Respecto a la oferta pública de capacitación, los gobiernos de la Concertación han realizado numerosos esfuerzos por mejorarla en términos de calidad y pertinencia particularmente en el marco del Programa Chile Califica,² cuyo objetivo es contribuir al desarrollo productivo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas, mediante la creación de un Sistema de Educación y Capacitación Permanente. Esta iniciativa considera el desarrollo de tres tipos de servicios: Nivelación de Estudios, Formación y Certificación para el Trabajo e Información e Intermediación Laboral.

Por su parte, el sistema público de intermediación laboral chileno ha sido operado hasta la fecha por las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral

¹ Programas de Empleo con Apoyo Fiscal. DIPRES. Abril de 2009, www.dipres.cl

² Iniciativa conjunta entre los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, Educación y Economía, cuya ejecución comenzó en el año 2002. www.chilecalifica.cl

cuyas funciones están normadas en la ley 19.518, de octubre de 1997 y son las siguientes³:

1. Recibir las ofertas y solicitudes de capacitación y de trabajo de la comuna.
2. Informar y orientar a los eventuales beneficiarios de programas de capacitación.
3. Relacionar al oferente y solicitante de trabajo.
4. Verificar los antecedentes laborales de los oferentes y demandantes, así como los requerimientos de los puestos de trabajo, conforme a normas técnicas impartidas por el Servicio Nacional.
5. Entregar periódicamente a SENCE y a los servicios públicos que la demanden, la información recogida en su Oficina en cuanto a la oferta y demanda de trabajo y capacitación.
6. Cumplir las funciones de orientación laboral, que el SENCE les indique. SENCE a través de sus Direcciones Regionales, es el encargado de proponer normas técnicas y coordinar iniciativas respecto a estas funciones.

De este modo las principales estrategias de desarrollo impulsadas desde el gobierno a partir de esa fecha, se orientaron tradicionalmente a la supervisión de las OMIL, a la entrega permanente de asesoría técnica y al traspaso de recursos para el fortalecimiento de su infraestructura y gestión, por medio de la firma de convenios de colaboración entre SENCE y los Municipios.

A partir del año 2000 el Ministerio del Trabajo y el SENCE focalizaron su accionar en mejorar la calidad de la gestión en el marco de institucionalidad existente. En el año 2001, la creación del Seguro Obligatorio de Cesantía a través de la Ley 19.728 otorgó a las OMIL la facultad de certificar a los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario. En consecuencia se hizo necesario dotar a las OMIL de un sistema de información denominado Bolsa Nacional de Empleo, cuyo funcionamiento comenzó en el año 2004. La BNE es un sistema de intermediación laboral creado por AFC Chile S.A. para facilitar las tareas de colocación y orientación de la capacitación de las oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL).⁴

Durante el año 2005 SENCE diseñó y fijó estándares para la prestación de los servicios de la OMIL con el objeto de profesionalizar la función de los(as) Encargados(as) OMIL. Al mismo tiempo se

ejecutó el proyecto Agentes de Empleo, desarrollado en conjunto con la Fundación Chile, Programa Chile Califica y la Asociación de Municipalidades. El objetivo de ambas iniciativas era estandarizar los procesos realizados en la OMIL y orientarlas a un servicio de calidad, asegurando que los(as) usuarios(as) de estas Oficinas recibieran servicios de profesionales competentes en las nuevas habilidades, conocimientos y actitudes requeridas por las nuevas condiciones operacionales y tecnológicas existentes.

En forma paralela desde el año 2005, MIDEPLAN traspasó recursos a SENCE para que desarrollara un Programa Complementario de Habilitación Sociolaboral a la población perteneciente al Sistema de Protección Chile Solidario y servicios de derivación a un empleo, utilizando el Programa de Bonificación a la Contratación de Beneficiarios Chile Solidario. Esta alianza entre las Secretarías de Planificación y Trabajo marcó un hito en el sistema público de intermediación laboral, debido a que significó la primera experiencia de pago a las OMIL. Si bien el desarrollo de ambas estrategias de intervención cumplió objetivos importantes, como el traspaso de metodologías para realizar diagnósticos y habilitación sociolaboral, no constituía un tránsito efectivo hacia la inserción laboral. En forma complementaria a las iniciativas anteriormente señaladas, a partir del año 2006 se inició un proceso de consolidación del funcionamiento de la Bolsa Nacional de Empleo en las OMIL.

III. Problemas detectados en el Sistema Público de Intermediación Laboral

No obstante lo anterior y a pesar de todos los esfuerzos desplegados y los avances logrados, existe consenso entre las autoridades de MIDEPLAN, de la Subsecretaría del Trabajo y del SENCE, en que aún persiste en Chile una articulación muy insuficiente entre los programas de empleo y la oferta de capacitación disponible. Los servicios de información e intermediación laboral proporcionados por las Oficinas Municipales, con excepciones, exhiben brechas de calidad significativas.

De acuerdo a lo señalado por el Subsecretario del Trabajo: *“El Gobierno de la Presidenta Bachelet ha tenido que asumir un doble desafío; implementar acciones concretas para enfrentar los efectos de la crisis en la calidad de vida de las personas, y continuar el trabajo para desarrollar y consolidar en el país una política nacional de empleo, que vea*

³ Artículos 71, 72 y 73 de la Ley 19.518. Las Oficinas Municipales de Información Laboral fueron creadas en los 80's, pero sus funciones como se conocen hoy en día fueron normadas a partir de la Ley 19.518 de 1997.

⁴ www.bolsadeempleo.cl

*más allá y se instale como un verdadero sistema de protección social durante el ciclo de vida laboral de chilenas y chilenos".*⁵

Bajo esta óptica, la Unidad de Intermediación Laboral de SENCE, elaboró el siguiente diagnóstico:

- Persiste una articulación muy insuficiente entre los programas de empleo y la oferta de capacitación disponible.
- Los servicios de información laboral proporcionados por las Oficinas Municipales, con excepciones, exhiben brechas de calidad notables.
- Insuficiente manejo de programas de empleo y formación por parte del nivel municipal.
- Ausencia de líneas de inversión regulares hacia el sistema de información o intermediación laboral.

El cuarto elemento de diagnóstico constituye una dificultad que aún no ha sido resuelta, y se explica en buena parte por el marco legal, que hace depender administrativamente a las OMIL del respectivo municipio, y técnicamente del SENCE, lo cual las subordina a la voluntad política de las autoridades municipales correspondientes. Esto explica la disímil calidad y cantidad de servicios ofrecidos, así como los distintos resultados que exhibe la gestión realizada por cada OMIL en función de las prioridades que definen los alcaldes y de los recursos disponibles.

Asimismo, la no existencia de un sistema de financiamiento, impide orientar el sistema de intermediación laboral hacia el logro de resultados e imposibilita la incorporación de agentes privados, potenciales interesados en operar prestando servicios a los municipios o compitiendo con ellos.

El país requiere en consecuencia, de una modernización estructural de los servicios públicos de empleo con el objeto de proporcionar un sistema nacional integrado de información, orientación e intermediación consolidado a nivel local. Por lo tanto, el fortalecimiento de los servicios de empleo hacia la ciudadanía adquiere hoy especial importancia producto de la coyuntura económica, donde se ha visto un aumento de la cesantía a lo largo de todo el país y, por tanto, una mayor

demanda de los servicios de intermediación laboral⁶.

En efecto, los datos de la Bolsa Nacional de Empleo muestran que si se compara el número de personas inscritas entre enero y julio del año 2008 y el año 2009, existe un aumento del 42%. Esto debido a que el período 2008 registra 165.186 inscritos/as y el período 2009 presenta 233.988 hombres y mujeres inscritos.

Este desafío pendiente reviste gran relevancia debido a que probablemente sea muy difícil desarrollar políticas eficaces, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas, si no están complementadas con un sistema de intermediación laboral eficiente que contribuya a materializar finalmente su inserción o reinserción laboral. Ello resulta aún más urgente si el público objetivo de las OMIL son las personas de escasos recursos, que carecen de las competencias laborales requeridas por los empleadores, de información del mercado laboral, y de redes de apoyo que les ayuden a movilizarse en el mercado.

La experiencia internacional también demuestra que un sistema integrado de intermediación laboral posibilita disminuir los tiempos de búsqueda, sustituye en cierta medida el rol de las redes sociales, y subsidia los costos de transacción en que debe incurrir la persona que busca empleo, además de articular el conjunto de la oferta pública de capacitación y empleo destinada a la población desempleada. A modo de ejemplo, la EURES (Servicios europeos de empleo) es una red de cooperación destinada a facilitar la libre circulación de los trabajadores en el marco del Espacio Económico Europeo. Entre los socios de la red se encuentran servicios públicos de empleo, sindicatos y organizaciones patronales, cuya coordinación depende de la Comisión Europea.

IV. Hacia un sistema integrado de intermediación

Considerando las características del sistema de intermediación laboral, y las necesidades actuales, condicionadas por la crisis económica mundial y nacional, surgieron nuevos requerimientos de fortalecimiento del sistema. En este contexto, a partir de 2009 el SENCE y MIDEPLAN acordaron implementar una línea de Fortalecimiento OMIL, asignando una línea presupuestaria regular de dicho Servicio. Esto marca un hito en el desarrollo del sistema público de intermediación laboral

⁵ Seminario de la OIT con expertos internacionales en Intermediación Laboral. Santiago, 31 agosto de 2009.

⁶ Sistema Integral para la gestión del desempleo <http://sigd.sence.cl/>

debido a que por mucho tiempo gran parte de los recursos invertidos en este ámbito, han provenidos exclusivamente de otras instituciones correspondiendo al SENCE su administración, siendo una de las debilidades principales del sistema.

La línea de Fortalecimiento OMIL 2009, tiene como propósito fundamental, facilitar la inserción laboral de grupos vulnerables en el mercado laboral, a través de la implementación de un sistema de intermediación laboral y promoción del empleo, bonificando a las empresas la contratación y capacitación de personas cesantes, y mejorando los índices de empleabilidad de los grupos desfavorecidos. Un segundo propósito, está dirigido a mejorar la calidad, pertinencia y cobertura de los programas sociales de capacitación que ejecuta el Servicio, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad, a través de la entrega de cursos de capacitación diseñados bajo los estándares de competencias laborales definidas.

Con estos objetivos de mediano y largo plazo, el programa de fortalecimiento OMIL cuenta con un diseño orientado al logro de los siguientes objetivos⁷:

1. Garantizar un mayor grado de integración entre los programas que se ejecutan.
2. Privilegiar la participación de actores (Municipios y otros) con experiencia comprobada en la población atendida.
3. Privilegiar la participación de actores (Municipios y otros) que aseguren ejecución adecuada.
4. Disponer de un Sistema Integral, que abarque las distintas etapas del proceso de Intermediación Laboral, integrando pago por colocación.
5. Definir pagos e incentivos para todo efecto, que aseguren inversión permanente en el sistema.

Dichas orientaciones se materializaron en la implementación de las siguientes estrategias a partir del mes de abril de 2009:

1. Desarrollo de mecanismos para el levantamiento de información económica a nivel regional y subregional y determinación de nichos de ocupación.
2. Aplicación de instrumentos para caracterizar la demanda y mejorar la detección de barreras y brechas de competencias.
3. Dotación de profesionales (Gestores Territoriales de Empleo) para fortalecer la

gestión de las OMIL y desarrollar capacidades de comportamiento en red.

4. Establecimiento de sistemas de incentivos a la colocación, con vistas a promover la inserción laboral de: jóvenes entre 18 y 25 años, mujeres jefas de hogar, cesantes de alta duración (más de cuatro meses de cesantía), beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, cesantes Mayores de 40 años y beneficiarios del sistema Chile Solidario.
5. Creación de una plataforma de soporte a la gestión comunal y territorial de empleo (<http://sigd.sence.cl>)

Para los autores de la presente nota, la implementación de esta línea de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral, debiera atender a su vez los siguientes nudos críticos:

1. Garantizar mecanismos de inversión permanente al Sistema.
2. Crear oficinas provinciales de empleo e intermediación, con vistas a desarrollar una institucionalidad con estas características, que salvaguarden una mejor articulación de programas y territorialidad de servicios de intermediación y empleo.
3. Resguardar la existencia de mecanismos de pago por servicio (incentivos a la colocación diferenciados por perfil de cada cesante) en forma permanente.
4. Lograr una articulación de oferta programática (formación, microemprendimiento) en torno a población cesante que acude al Sistema Público de Intermediación Laboral, operado por las OMIL.

En forma adicional a la ejecución del Programa de Fortalecimiento OMIL, el Departamento de Empleo de SENCE, contrató una consultoría para el desarrollo de un Sistema Integral para la Gestión del Desempleo. Con ella se espera recibir asistencia técnica en aspectos de diseño, instrumentación, acreditación de oferta, formación de equipos y evaluación. Uno de los elementos innovadores de esta iniciativa es que incorpora la perspectiva de la demanda en el diseño de la organización del Servicio, con el objetivo de crear una unidad especializada que articule la interacción con usuarios e implemente prácticas dirigidas a la satisfacción de éstos. Sin duda que la implementación de esta propuesta constituiría un gran avance en términos de establecer un sistema que no se haga cargo sólo de los desempleados, sino que incorpore también a los empleadores. Esto debido a que un sistema de intermediación laboral eficiente debiese prestar el servicio de respuestas

⁷ Idem.

rápidas para sus demandas de trabajo y generar la posibilidad de disminuir los costos de transacción asociados a la contratación de trabajadores.⁸ Actualmente, un bajo porcentaje de las OMIL están en condiciones de ofrecer este tipo de servicios.

Sin embargo, hay dos interrogantes que quedan aún sin respuesta y que se desprenden de la falta de una modalidad de financiamiento permanente. Ello impide encausar el sistema de intermediación laboral hacia el logro de resultados e imposibilita la incorporación de operadores privados, que podrían otorgar servicios a los municipios o trabajando en forma paralela con ellos.

Se estima que la incorporación de agentes privados, permitiría el acceso a servicios de intermediación a personas que los requieran, ubicadas en sectores donde los Municipios no estén en condiciones de hacerlo.

V. Conclusiones

A modo de conclusión es posible señalar que los avances alcanzados en la gestión del sistema público de intermediación laboral, son significativos, particularmente aquellas iniciativas como la creación de la BNE y el traspaso de metodologías y sistema de incentivos hacia las OMIL por la entrega de servicios de colocación laboral, en el marco del Programa de Habilitación Sociolaboral, que constituyen un logro relevante.

Sin embargo, tales medidas no consideraron los problemas relacionados con la falta de articulación de los programas de empleo y la oferta de capacitación, la heterogeneidad en la calidad de los servicios que proveen las OMIL, la falta de información del mercado laboral y de la oferta pública en materia de capacitación y empleo con que operan las OMIL, ni la ausencia de un mecanismo de financiamiento permanente.

El modelo de intervención implementado a partir del año 2009, denominado “Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral” implica un nuevo enfoque del sistema público de intermediación, en términos de integrar a nivel local la oferta programática y los servicios existentes en materia de empleo y empleabilidad a fin de apoyar la inserción laboral de las personas que acuden a las OMIL, así como de aquellas que pertenecen al

Sistema de Protección Social. En forma complementaria, la contratación de una consultoría que otorgue asesoría técnica a SENCE para la implementación de un sistema de gestión del desempleo, también constituye una nueva mirada por parte del Servicio para abordar en profundidad las debilidades del sistema público de intermediación laboral, y poner el necesario foco también en los empleadores, no sólo en los oferentes.

No obstante, para continuar viabilizando el pleno desarrollo y consolidación de una Política Nacional del Empleo aún restan algunos nudos críticos a resolver, entre ellos: i) Generar mecanismos de inversión permanente. El hecho que el presente año, exista una línea presupuestaria constituye un gran avance, pero ello obedece principalmente a la crisis coyuntural. Sin embargo, sólo el tiempo dirá si dichos recursos son suficientes; ii) Por otra parte, la exclusión de agentes privados de intermediación en este nuevo orden de cosas, deja pendiente la alternativa de entregar servicios públicos de intermediación en aquellos lugares donde las OMIL no puedan hacerlo, y resta recursos técnicos y humanos que permitirían el aseguramiento de la cobertura y calidad de los servicios de empleo a nivel local, regional y nacional.

La presente Nota Técnica fue elaborada por Macarena Guzmán y Mauricio Perrin de la SubUnidad de Estudios del SENCE.

⁸ “El Seguro de Desempleo en Chile: Evaluación y perspectivas a dos años de su puesta en marcha”. Ramón Castillo Corral. Septiembre 2004. CIEDESS.