

Nota Técnica N° 10 / Diciembre de 2008

Servicios Públicos de Empleo y Políticas Activas de Empleo: Un desafío para Chile.

Introducción

En el contexto del mercado del trabajo, la situación de los trabajadores exhibe cifras preocupantes. El país vive actualmente un período inquietante desde el punto de vista de la crisis laboral: cerca de quinientos mil desocupados, más de un millón de personas con problemas de empleo, salarios bajos, más del 80% de los trabajadores sin negociación colectiva^{1 2}.

Ello no necesariamente es atribuible a la crisis financiera actual, podemos identificar que durante el año 1998, previo la crisis económica que se desencadenó en ese mismo año, había cerca de 150 mil desocupados y más de 450 mil personas con problemas de empleo³. Esto demuestra que el crecimiento económico es una condición necesaria de la creación de empleos en magnitud adecuada, pero no suficiente.

Al mismo tiempo la desregulación laboral, característica básica de la década de los 90, contribuyó a que una buena parte del empleo creado haya sido en condiciones precarias. Asimismo los beneficios para trabajadores con contrato indefinido han traído como consecuencia que este tipo de contrato pierda participación relativa en el total de contrataciones en el país⁴.

Estamos en condiciones de sostener que asegurar ciertos derechos mínimos a un grupo de trabajadores a través de la regulación, en la práctica no beneficia a los trabajadores que se encuentran cesantes o participan del mundo laboral con modalidades más flexibles, en tanto perpetúa sus malas condiciones convirtiéndolos

en trabajadores con empleos permanentemente precarios.

Por lo anterior es necesario realizar cambios profundos con el objetivo de asegurar el bienestar de todos los trabajadores independientemente de su calidad contractual. La regulación actual no resuelve el problema del empleo precario o del desempleo.

La tasa de rotación laboral ha aumentado en las últimas décadas y es necesario establecer mecanismos para facilitar la contratación, establecer un seguro de cesantía acorde con el costo de la vida del país, y reformular la intermediación laboral que se realiza actualmente.

No obstante, no es Chile el único país con problemas de empleo en América latina y el mundo. En general los países canalizan las actividades tendientes a aminorar el problema de la cesantía con el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, SPE. En general, estas instituciones centran su trabajo en la intermediación laboral en tanto consideran que la información respecto de las vacantes laborales y los potenciales trabajadores es un bien público. Complementan esta función con la entrega de servicios adicionales como las capacitaciones o subsidios a la contratación.

En nuestro país, la institución más similar a un SPE es SENCE. Si entendemos que la misión de esta institución es *“contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda al desarrollo de un proceso de formación permanente”*, las funciones centradas en la capacitación son las siguientes:

1 <http://www.ine.cl>

2 Dirección del Trabajo, ENCLA 2006, Resultados de la Quinta Encuesta Laboral, octubre 2007

3 Idem

4 Idem

- Capacitación en el empleo: basado en el descuento de los gastos en capacitación efectuados durante el año de sus obligaciones tributaria y, en menor medida, por el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) microempresa destinado a subsidiar los gastos en capacitación que efectúa en este sector, en este caso con cargo al Presupuesto de la Nación
- Capacitación para el empleo: centrado en contribuir a mejorar la empleabilidad de las personas cesantes, de quienes buscan trabajo por primera vez y de los trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral; esto es, trabajadores en riesgo de exclusión del mundo del trabajo.

Al ser tan elevada la cantidad de participantes que son capacitados a través de franquicia tributaria, se asocia a SENCE al mundo de los trabajadores asalariados, sin embargo, esta institución se vincula a los trabajadores desocupados a través del Departamento de Programas Sociales y el Departamento de Empleo.

Descripción del Problema:

i) ¿Cuáles son las principales tareas de un Servicio de Empleo?

Un Servicio Nacional de Empleo se preocupa de determinar, junto con los demás actores sociales, las medidas más adecuadas y eficaces para luchar contra el desempleo y favorecer la colocación de los trabajadores. Los países que destacan por el desarrollo de este tipo de institucionalidad son los desarrollados, principalmente Europa.

Los servicios de empleo, generalmente, se han vinculado a un trato social del desempleo: alargamiento de la duración de la prestación por desempleo, que en Francia funciona como un seguro en el que el importe de la cotización se decide conjuntamente por los empleadores y los trabajadores, sistemas de prejubilación, contratos en prácticas para formar y ocupar a los jóvenes sin perspectivas reales de mejora de la situación o de una integración auténtica y duradera en el

mercado laboral, creación de condiciones específicas de acogida para los jóvenes de 16 a 25 años. Al comienzo de la década, el salario mínimo de inserción para las personas sin ningún recurso vino a completar este paquete de medidas sociales. La reducción de la semana laboral a 35 horas tuvo como objetivo principal la creación de empleo.

El Servicio Nacional de Empleo de Francia, Agence Nationale pour l'Emploi, ANPE, ha emprendido una serie de acciones para evitar que las personas desempleadas permanezcan mucho tiempo sin trabajo. Para ello, ha potenciado la conversión para los trabajadores afectados por una reducción de plantilla ocupándose de garantizar un complemento de formación en cuanto se tenga conocimiento del despido para favorecer su recolocación.

Aunque la ANPE ha estado siempre asociada al aspecto social del desempleo, este papel ha ido transfiriéndose a lo largo de los años al sistema de prestaciones por desempleo con el fin de devolver a la ANPE su verdadera misión en tanto Servicio Nacional de Empleo, que es la colocación de los trabajadores.

Ha sido necesario que las otras instituciones públicas reconocieran su competencia para que pudiera adoptar responsabilidades y se le asignaran los créditos necesarios para la realización de programas más ambiciosos. Ha tenido que reforzar su credibilidad frente a la ciudadanía. Se ha creado un observatorio de empleo con el fin de tener una clara perspectiva sobre la situación del empleo, las ocupaciones más buscadas, las características de las empresas que contratan, etc.

Ha sido necesario establecer una relación de confianza con los empleadores y los demandantes de empleo, para lo cual se han establecido importantes modificaciones a las políticas de desarrollo organizacional, relevando el papel de los funcionarios, dotando a la institución de un personal competente y bien formado.

Analizando las funciones de los SPE en los países desarrollados podemos afirmar que sus principales funciones son:

- (i) Contar con oficinas, en la modalidad presencial y virtual, donde sea posible conjugar la oferta y la demanda de trabajo de manera continua.
- (ii) Actualizar la formación de los consejeros, profesores, formadores para permitirles proporcionar a los jóvenes una orientación y formación apropiada.
- (iii) Evaluar las capacidades de trabajo y proporcionar formación en oficio a través de
 - (iv) centros regionales y locales.
 - (v) Ofrecer capacitación y cursos de reconversión laboral para facilitar el acceso al empleo a través de institutos profesionales. Además, otorgar a los desempleados asesoría para el autoempleo o créditos para un capital inicial.
- (vi) Proporcionar oportunidades de trabajo para personas con discapacidades, en un ambiente de trabajo especialmente diseñado para ellos dentro de las instituciones públicas y privadas..
- (vii) Centros especiales diurnos que proporcionan formación de habilidades sociales y preparación para los talleres para la readaptación de minusválidos.
- (viii) Estimular la participación de grupos más vulnerables de ser excluidos del mercado laboral como las mujeres, jóvenes, discapacitados, minoría étnica, entre otros.

En sociedad el empleo se ha convertido en un bien social necesario. Los cambios sufridos por el mercado de trabajo han instaurado un sistema de ocupación en el que el nivel local tiene un papel clave en el desarrollo y mejora de la situación.

En nuestro país SENCE desarrolla algunas actividades que competen a un servicio de empleo; no obstante, el trabajo que se realiza es insuficiente y los recursos involucrados también

son reducidos si se compara con los destinados a otras actividades.

El gobierno chileno, a través de las “*Oficinas Municipales de Información Laboral*” (OMIL), desarrolla programas e implementa proyectos que promuevan mecanismos de intermediación y contribuyan a obtener un adecuado nivel de empleo y movilidad laboral de los trabajadores.

A pesar de lo señalado, en la actualidad la colocación de personas cesantes que se realiza a través de las OMIL se encuentra determinada por la importancia que le otorgue el gobierno local al tema de la empleabilidad y el empleo, observándose, en general, un bajo nivel de colocaciones efectivas.

ii) Servicios Públicos de Empleo en países desarrollados

Analizar los Servicios Públicos de Empleo en los países desarrollados es referirse a la regulación del trabajo, derechos y deberes de los trabajadores e incentivos estatales implementados en diversos sectores con el fin de estimular el desarrollo y crecimiento de cada una de las economías de los países miembros. Es por sobre todo enfrentarse a diversos modelos de desarrollo con directrices emanadas de instituciones supranacionales pero implementadas por cada uno de los países de manera absolutamente independiente determinada por la tradición institucional y las ventajas de cada uno de los países.

La principal característica que los países comparten es la constante búsqueda de nuevos equilibrios y ajustes en modelos eminentemente participativos donde la gran mayoría de los actores sociales tienen la capacidad de activar una diversidad de estrategias para posicionarse como interlocutores válidos frente al gobierno.

La autonomía que los países tienen para estructurar sus políticas de empleo es denominado como “*Open Method of Coordination OMC*”, el que se basa en que cada país establece la estrategia para alcanzar las metas de participación en el mercado laboral de los grupos más vulnerables de ser excluidos del

mundo del trabajo. El OMC es entendido como “la elección europea por una vía alta (*high road*), basada en salarios elevados, alta calificación de los trabajadores así como también de producción y servicios, sólidas prácticas de cooperación, en contraposición con la vía baja (*low road*), centrada en la reducción de costos, salarios bajos, baja calificación, equilibrio productivo de baja calidad, y baja o nula participación de los trabajadores⁵”.

iii) Debilidades en la principal herramienta de política activa de empleo en Chile

En la actualidad, la principal herramienta en términos de inversión estatal y cobertura corresponde a las “bonificaciones a la contratación” de mano de obra en beneficio de empresas contratantes que acrediten ciertas condiciones o requerimientos. Así, es posible afirmar que los distintos programas de bonificación a la contratación de mano de obra son subsidios a la demanda de trabajo.

En la práctica, hoy la empresa contratante debe presentar el contrato de trabajo firmado por ambas partes para obtener la primera cuota del beneficio (bonificación al primer sueldo pagado), debiendo presentar la liquidación de sueldo e impositivos declarados del trabajador para el cobro de la segunda y restantes cuotas. De este modo, el salario pagado mensualmente al trabajador beneficiario proviene íntegramente desde la empresa contratante, quien solicita un reembolso al Estado en forma posterior al pago efectivo.

Es posible identificar varios inconvenientes en el mecanismo actual, que podrían ser calificados como las principales fallas del sistema.

En primer lugar, y aún considerando las importantes mejoras en estos procesos, la demora en los reembolsos por parte del Estado, quien debe verificar una serie de requisitos a cumplir por el empleador, genera descalces financieros y problemas de caja a las empresas, quienes finalmente perciben el beneficio como un proceso engorroso e inconveniente. Esto se

reafirma en la observación de una elevada tasa de no cobro de los beneficios por parte de los empleadores. Esta situación, además de ser perjudicial en el impacto del programa sobre la empleabilidad de sus beneficiarios (fin teleológico del mismo), genera distorsiones internas al afectar la ejecución presupuestaria de SENCE.

Pero más allá de estas consideraciones de corte operacional, existe otra interrogante de fondo que se refiere a la pertinencia en la asignación de recursos públicos, que pone el foco de análisis en quién debe ser el titular del beneficio. En efecto, un subsidio a la demanda implica que el Estado entrega dinero a las empresas para que estas contraten personas que cumplen ciertos requisitos. Luego, existe una lectura en la cual el actor beneficiado de la política pública no es el trabajador desempleado o vulnerable sino la empresa. A este respecto, es oportuno reiterar que, no es el objeto de la política de empleo mejorar las utilidades de la empresa mediante una contratación a más bajo costo, sino contribuir a la inserción laboral de personas que presentan altos grados de vulnerabilidad de ser excluidos del mercado laboral. En los últimos años SENCE ha desplegado una serie de restricciones para las empresas que desean obtener el beneficio con el objetivo de direccionar las contrataciones hacia el foco de la iniciativa.

Desde el año pasado se han estado aumentando los incentivos a las OMILs, instituciones encargadas de conectar los desempleados y los empleadores. Es claro que los recursos de estas oficinas no siempre son los mejores. Por otra parte la destinación de todo tipo de recursos desde los materiales hasta los humanos está condicionado por la voluntad política de las autoridades municipales, lo que constituye un obstáculo para el buen funcionamiento de las OMIL. Es necesario posicionar a la OMIL como una oficina importante al interior de la comuna y con una función independiente del gobierno local de turno.

Además, las OMIL presentan una doble dependencia institucional: desde el punto de vista administrativo y financiero dependen de los municipios, desde la perspectiva técnica dependen del SENCE, lo que no implica la asignación de recursos económicos. Este doble

5 Alacevich, Franca. “Promuovere il Dialogo Sociale. Le Conseguenze dell’Europa sulla Regolazione del Lavoro”. Firenze University Press. Firenze, 2004.

vínculo es la causa de muchos de los problemas que las aquejan, ya que los objetivos municipales pueden ser muy diferentes a los del Estado.

Si bien los municipios tienen una agenda que debe incorporar las actividades de intermediación laboral con un cierto nivel de prioridad, éste puede ser mínimo o no relacionarse con el énfasis dado por SENCE. Por otra parte, se constata que las personas que se acercan a las oficinas cuentan con bajos niveles de calificación.

En la actualidad se utiliza la razón colocados/vacantes como indicador para evaluar la eficiencia de los servicios de empleo. Esta indica cuántas veces el servicio público logró cubrir una vacante notificada, mediante la propuesta de candidatos.

La importancia de los servicios de empleo se refleja en el número de notificaciones de puestos (vacantes solicitadas) y en el número de colocaciones efectuadas. El primero indica hasta qué punto la industria se acerca o acude a los servicios públicos, y el segundo señala la capacidad del servicio para convertir una vacante en un puesto de trabajo. No obstante, es necesario contar con indicadores de resultado que consideren la colocación en empleo formal en trabajo estable, o en acceder a empleos de calidad.

Otro problema es que el financiamiento y posicionamiento de la OMIL en la localidad depende de la voluntad de las autoridades del municipio, mientras que los indicadores de logro mencionados en el párrafo anterior son de responsabilidad de SENCE. No existe un respaldo contractual entre SENCE y los municipios para la línea de intermediación, lo que se traduce en escaso compromiso de las autoridades locales. Los convenios de colaboración vigentes deben ser ratificados por las autoridades para la continuidad de planes y programas de intermediación laboral de calidad lo que viene de la mano de una mayor inversión.

La autonomía de las municipalidades en el control administrativo de las OMIL produce un desarrollo poco homogéneo del sistema. Por lo general, la OMIL es vista como una agencia de empleos de baja calidad, tanto por las

características del servicio entregado como por las de los empleos que se transan. Se estigmatiza al servicio de empleo como un espacio netamente asistencial.

Históricamente las OMIL se han configurado como las oficinas donde recurren los trabajadores menos calificados al interior de una localidad, mientras que en países desarrollados constituyen un espacio donde también se acercan a buscar empleo jóvenes que buscan trabajo por primera vez y que cuentan con un nivel educacional alto⁶.

Conclusiones

El crecimiento y la estrategia de empleo reflejan la interdependencia cada vez mayor de las economías europeas, ya no existe duda respecto de la necesidad de colaborar estrechamente en los tres ámbitos de dicha estrategia: el microeconómico, el macroeconómico y el de las políticas de empleo. Los efectos positivos de una reforma que fomente el empleo tendrán también repercusiones positivas en el crecimiento económico desde el nivel local, pasando por el nacional, hasta el Comunitario. El empleo está creciendo y el desempleo se está reduciendo^{7 8}.

La incorporación del empleo a las preocupaciones políticas de primer plano de la Comunidad Europea se originó en una presión social ante la dramática realidad de un desempleo agobiante frente al cual no se suministraba una reacción global por parte de las instancias políticas europeas. Tanto es así que las primeras iniciativas que consideran las políticas de empleo en el eje del desarrollo de los países de Europa nacen como consecuencia de

6 Chanamé Zapata, César. Estudio de Caso N°40. El sistema de intermediación laboral y los servicios públicos de empleo en Chile: diagnóstico, evaluación y propuesta para mejorar su gestión, 1999

7 El eje de los análisis del Consejo Europeo y de la Comisión Europea se centran en los "objetivos de Lisboa", los que determinan indicadores a alcanzar en el año 2010, los que son: (i) tasa de ocupación de 70%; (ii) tasa de ocupación femenina de 60%, y; (iii) tasa de ocupación "trabajadores mayores" (de entre 55 y 64 años) de 50%.

8

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06706.en07.pdf>, Council of the European Union, Joint Employment Report 2006/2007. Brussels, 23 February 2007.

la presión política que realizan fundamentalmente Francia e Inglaterra, como expresión de gobiernos de la “izquierda plural” y del laborismo de “tercera vía” respectivamente⁹ y que concluye con una decisión de enorme simbolismo, ella fue que las disposiciones sobre el empleo del Tratado de Amsterdam tuviesen “efectos inmediatos”, sin necesidad de esperar a su entrada en vigor tras el largo proceso de ratificaciones de los países miembros.

Es entonces, el diálogo social entre diversos actores, lo que ha potenciado el desarrollo de políticas de empleo en Europa, no obstante, existen situaciones sociales y económicas muy diversas en cada uno de los países comunitarios, donde uno de los elementos definitivos en la determinación de las políticas de empleo son los planteamientos ideológicos y políticos que se tengan, los que dialogan con los interlocutores sociales o grupos de interés como sindicatos o empresarios de determinados sectores productivos.

La mayoría de los Estados miembros durante los últimos años han desarrollado medidas destinadas a las personas con baja calificación y han focalizado esfuerzos en la prevención del abandono prematuro de los estudios y en medidas compensatorias en el marco del aprendizaje de adultos. Se está progresando lentamente en la reducción de la deserción escolar¹⁰.

En Chile, a diferencia de Europa, no existe una política de empleo activa que se desarrolle de manera sistemática. Los gobiernos dentro de sus planes de trabajo incluyen en mayor o menor medida el tema del empleo, es posible que las políticas de ocupación relevantes pierdan la importancia que tenían en el gobierno anterior,

siendo sometidas a reestructuración y rediseño con la llegada de un nuevo gobierno.

Actualmente diversas instituciones presentan en su programación líneas que se enmarcan dentro de una política de empleo, es un trabajo que se presenta de manera dispersa y no es exclusiva responsabilidad de SENCE. En general, los programas son de presupuesto pequeño, atienden a una población objetivo pequeña y los equipos de trabajo en distintas instituciones públicas dedicados a un mismo tipo de población no dialogan ni se relacionan.

En Chile es necesario establecer una institucionalidad coherente y permanente en torno al tema del empleo como una tarea seria y de relevancia para la estabilidad y el crecimiento de la economía, otorgándole un marco institucional que se ocupe de esto. Además, es necesario incentivar el diálogo con las asociaciones de trabajadores con el fin de legitimar las actividades que realizan y posicionar a los trabajadores como actores que buscan bienestar y calidad de trabajo, no solamente reivindicaciones salariales.

Algunos analistas sostienen que el papel que han jugado tanto gobiernos específicos de los países miembros como los diferentes Comisarios o Presidentes de la Comisión Europea han sido determinantes a la hora de observar avances en la política de ocupación y empleo al interior de Europa. Los gobiernos más progresistas han contado con un espacio privilegiado desde el cual han establecido políticas sólidas y permanentes más allá de su espacio limitado de gestión.

El trabajo ha sido, es y será componente sustantivo del contrato social que sustenta la gobernanza de las sociedades. Por ello, los cimientos de la paz mundial se refuerzan al crearse más oportunidades de trabajo decente¹¹.

9 Convocatoria en noviembre de 1997 del “Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo” en Luxemburgo.

10 Analistas sostienen que algunos indicadores a nivel global se han visto estancados o incluso empeorados por las últimas ampliaciones de la Unión Europea del año 2004 y 2007. Si bien los países deben cumplir con ciertos estándares para postular a la Comunidad Europea, de todos modos gozan de un período de gracia en el cuál deben demostrar que se encuentran movilizando todos los recursos para alcanzar las metas de desarrollo humano o económico establecidas por la Unión Europea

11 La International Labour Organization u Organización Internacional del Trabajo fue fundada en 1919, después de una guerra destructiva, basada en una visión según la cual una paz duradera y universal sólo puede ser alcanzada cuando está fundamentada en el trato decente de los trabajadores

Esta nota técnica fue confeccionada por Mónica Riquelme Peña, Profesional de la Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional del SENCE.