

SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Tifonimages



Contenido

Características principales y desafíos

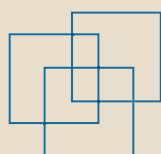
Programas activos del mercado de trabajo

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Regulación de las agencias de empleo privadas

Anexo: Evolución institucional de los servicios públicos de empleo en Chile

Bibliografía



Chile

Características principales y desafíos¹

- Situación del mercado de trabajo y del empleo

Durante las dos últimas décadas, Chile ha logrado un buen desempeño económico, una mejora de las tasas de empleo y una disminución de las tasas de pobreza. El PIB ha crecido un promedio de un 5 por ciento anual desde 1990, a pesar de la reciente disminución registrada en el precio del cobre, cuya exportación representa una fuente importante de ingresos

¹ Este documento forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre los Servicios Públicos de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe. Este número fue preparado por Zulum Avila, Especialista en Servicios de Empleo de la OIT y contó con aportaciones del SENCE-Chile. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no representan necesariamente el pensamiento de la OIT.

para el país (Banco Central, 2015). Con todo, a pesar del fuerte crecimiento económico y del aumento del gasto en desarrollo social, persisten desafíos respecto de la reducción de la desigualdad social y la promoción de un mercado de trabajo más incluyente.

El país cuenta con una fuerza de trabajo de 8 millones de personas, en la que existen diferencias sustanciales entre las tasas de participación en el mercado de trabajo de los hombres (77,8 por ciento), de las mujeres (47,7 por ciento) y de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad (36,3 por ciento). El desempleo y las formas atípicas de empleo siguen generalizados entre determinados grupos de la población. En 2014, la tasa de desempleo era del 6,5 por ciento, pero, una vez más, se registraban diferencias entre la tasa de los hombres (6,2 por ciento), la de las mujeres (7,0 por ciento) y la de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad (16,5 por ciento). El mismo año, un 49,1 por ciento de la población ocupada trabajaba a tiempo parcial de manera involuntaria (OIT, 2014); esta cifra representa un aumento notable respecto del 30 por ciento registrado en 1997. La proporción de trabajadores sin seguro de jubilación era del 30,3 por ciento en 2011 (OCDE, 2015).

- **Ampliación del acceso al trabajo decente**

En el marco del programa del Gobierno para 2014-2018 (GC, 2013), Chile está implementando importantes reformas para mejorar la igualdad en el acceso a la educación, aumentar el gasto social y modernizar las relaciones de trabajo potenciando el diálogo social. El objetivo general es mejorar la competitividad y productividad, incrementar el empleo y disminuir los niveles de pobreza a través de una mayor participación en la fuerza de trabajo. Para incorporar más personas al mercado de trabajo es preciso mejorar la empleabilidad y las competencias de los grupos con niveles bajos de participación, como las mujeres y los jóvenes, así como implementar medidas preventivas para ampliar la vida laboral de la fuerza de trabajo habida cuenta del envejecimiento de la población chilena. Chile reconoce que un servicio de empleo público eficaz es decisivo para activar a las personas que se incorporan al mercado de trabajo y para su puesta en relación con la oferta de trabajo, y está invirtiendo en el fortalecimiento de la capacidad de

intermediación laboral a nivel local. Mejorar la vinculación entre los servicios de empleo y los programas de formación del mercado de trabajo también es una prioridad del programa del Gobierno para ampliar el acceso a empleos más seguros y mejor remunerados para los trabajadores de baja calificación y de bajos ingresos.

- **Mejora de la prestación de servicios de empleo a nivel municipal**

La prestación de servicios públicos de empleo en Chile es una responsabilidad que comparten el Gobierno central y las administraciones municipales. Los principales canales de prestación de servicios son las oficinas municipales de información laboral (OMIL) y la Bolsa Nacional de Empleo (BNE),² alojada en un portal en línea. Las oficinas de empleo municipales ofrecen una amplia gama de servicios de empleo tanto para los buscadores de empleo como para los empleadores, que incluyen programas de apoyo a la empleabilidad, básicamente a través de formación en el lugar de trabajo. Las OMIL son administradas por las autoridades municipales, pero dependen técnica y financieramente del Gobierno central a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que a su vez forma parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS). Los esfuerzos conjuntos desplegados por el Gobierno central y el gobierno local han resultado en un aumento rápido del número de oficinas de empleo, que han pasado de las 167 que existían en 2009, a las 326 que cubren el 94 por ciento del país desde el tercer trimestre de 2015.

Desde su lanzamiento en 2009, el Programa de Fortalecimiento de las OMIL (FOMIL) ha facilitado tanto la expansión de las oficinas de empleo como la mejora de su desempeño. Con anterioridad a la puesta en marcha del FOMIL, la falta de una inversión regular en las OMIL inhibía su capacidad para proporcionar una gama completa de servicios y apoyar a las personas que se enfrentan a múltiples barreras para

2 Para más detalles sobre el establecimiento de esta estructura, véase el anexo en la presente nota.

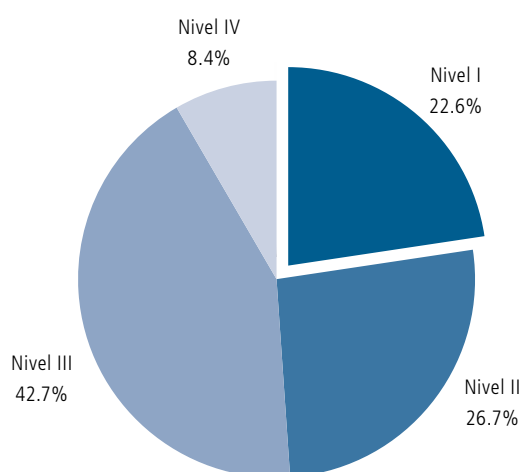
obtener un empleo. En algunos casos, las oficinas de empleo solo proporcionaban información sobre vacantes y determinaban la elegibilidad de los trabajadores para recibir prestaciones de desempleo del Fondo de Cesantía Solidario (FCS).³ En respuesta a este problema, el programa FOMIL se ha fijado tres prioridades estratégicas:

- *Asegurar fondos públicos destinados a las OMIL.* Se estableció una partida presupuestaria específica del SENCE para financiar las OMIL.⁴ Como resultado, entre 2009 y 2015, los fondos etiquetados transferidos a las oficinas de empleo municipales se doblaron, alcanzando los 6,03 millones de dólares de los Estados Unidos.⁵ No obstante, si bien el presupuesto total ha aumentado en términos generales, para hacer un uso más eficiente de los

fondos públicos en las OMIL y con ello mejorar el desempeño, es preciso tomar en consideración las condiciones económicas y laborales del mercado.

- *Mejora de la prestación de servicios e incentivos a la innovación.* Las OMIL están siendo gradualmente equipadas y dotadas de personal, y los procesos se están racionalizando, para elevar al mismo nivel la prestación de servicios en todas las oficinas municipales. La red de OMIL tiene una estructura que incluye categorías a cuatro niveles de servicio, y que también toma en consideración el tamaño de la fuerza de trabajo en cada uno de los municipios y el nivel de cumplimiento de las metas de colocación en el empleo durante el año fiscal anterior. El gráfico 1 muestra que en 2015 solo el 8,4 por ciento de las OMIL ofrecía servicios del nivel IV, (el nivel más básico), mientras que el

GRÁFICO 1
OMIL POR NIVEL DE SERVICIO PROPORCIONADO (2015)



Fuente: Presentación de la autora, basada en cifras facilitadas por la Unidad de Intermediación Laboral, SENCE.

3 En Chile no todos los trabajadores activos tienen acceso a prestaciones de desempleo. Esto es debido al elevado nivel de informalidad que persiste en el mercado de trabajo. El sistema de seguro de desempleo es una combinación de la cuenta de ahorro individual (a la que contribuyen tanto los trabajadores como los empleadores) y el Fondo de Solidaridad (al que contribuyen el Gobierno y los empleadores). En este marco, cuando los trabajadores desempleados retiran por vez primera las cantidades acumuladas en sus cuentas individuales, una vez agotado este recurso, y siempre que cumplan determinadas condiciones, pueden acceder a prestaciones de desempleo del Fondo de Solidaridad. Los buscadores de empleo desempleados que cumplen las condiciones para acceder a prestaciones del Fondo de Solidaridad son solo un pequeño porcentaje del número total de desempleados con derecho a prestaciones de desempleo. Las OMIL solo certifican la elegibilidad de los buscadores de empleo que están recibiendo alguna prestación del Fondo de Solidaridad.

4 En el pasado, la asignación de fondos a las OMIL dependía de la capacidad financiera de las administraciones municipales o de las sumas destinadas a través de proyectos financiados por organismos internacionales de desarrollo.

5 Cifras facilitadas por la Unidad de Intermediación Laboral, SENCE.



www.munistgo.cl

49,3 por ciento de las oficinas prestaba servicios de nivel superior y nivel intermedio (categorías I y II). Estas cifras reflejan una clara mejora en el nivel de prestación respecto de años anteriores. El desafío actual es que el 42,7 por ciento de las OMIL que ofrecen servicios de nivel intermedio bajo (categoría III) pasen a ofrecer servicios de nivel intermedio alto (categoría II). Con este objetivo, el SENCE está ofreciendo incentivos financieros para promover la innovación, incluidas las colaboraciones con partes locales interesadas del mercado de trabajo (por ejemplo, otros organismos gubernamentales y organizaciones sin ánimo de lucro) para atender mejor a los grupos con baja empleabilidad, en particular los que pertenecen a los dos quintiles de ingresos inferiores. No obstante, el monto de este componente extrapresupuestario fluctúa de un año para otro, lo que hace difícil mantener algunas innovaciones financiadas durante más de un año fiscal.

- *Desarrollo de la capacidad para atender a los grupos objetivo:* Los consejeros de empleo están recibiendo gradualmente formación sobre la utilización de las técnicas para determinar las necesidades individuales de los usuarios y prestar apoyo especializado a los colectivos con niveles bajos de empleabilidad

(como las mujeres cabeza de familia, los ex convictos registrados en el sistema penitenciario, las personas con discapacidad y los buscadores de un primer empleo de entre 18 y 25 años de edad). En 2016, el SENCE tiene previsto poner en marcha un programa de formación en línea para asegurar que todas las oficinas de empleo siguen protocolos de prestación de servicios similares para poner en contacto a las poblaciones objetivo con los programas de desarrollo de la empleabilidad.

En conjunto, estas tres líneas estratégicas de acción se han traducido en tasas de colocación más altas, con un aumento de las personas colocadas por las OMIL que han pasado de 5.634 a 70.492 entre 2009 y 2014.⁵ Por su parte, la BNE ha contribuido a colocar a otras 180.120 personas entre 2011-2014. Además, el programa FOMIL ha permitido a las OMIL desarrollar una gama más amplia de servicios de empleo básicos tanto para los buscadores de empleo como para los empleadores. En la actualidad, el programa FOMIL está revisándose y adaptándose para apoyar la creación de una red nacional de OMIL socialmente incluyente con mayor capacidad para adecuar la prestación de servicios a usuarios con necesidades diversas y en las distintas etapas del ciclo económico.

6 Cifras facilitadas por la Unidad de Intermediación Laboral, SENCE.

- **Hacia la integración de un sistema fragmentado de prestación de servicios de empleo**

El principal desafío al que ahora se enfrenta Chile es la configuración de un modelo de prestación de servicios coherente. En la actualidad no existe una única entidad nacional o una política de empleo global que proporcione un marco para la implementación unificada de los servicios de empleo. La responsabilidad de apoyar a las personas en la búsqueda de empleo la comparten varios organismos gubernamentales distintos, incluido el SENCE, las autoridades municipales y el sistema de seguro de desempleo. El SENCE está trabajando en la creación y el mantenimiento de un marco efectivo de gobernanza para abordar la fragmentación y la coordinación a los distintos niveles gubernamentales. Las vías de acción incluyen: 1) el establecimiento de una cooperación efectiva con los agentes pertinentes del mercado de trabajo; 2) la puesta en relación de la financiación de las oficinas de empleo municipales con una serie de indicadores del desempeño que reflejan la situación de los mercados de trabajo provinciales en tiempo real; 3) la mejora de la capacidad para recopilar y utilizar la información sobre el mercado de trabajo, y 4) la introducción de un enfoque multicanal de la prestación de servicios para hacerlos llegar a usuarios más diversos.

Detrás de las medidas adoptadas para consolidar el modelo de prestación de servicios está la idea de que la prestación de servicios no sea competencia exclusiva de la autoridad pública. Se han hecho algunos intentos para subcontratar servicios especializados a las agencias privadas de intermediación laboral (APIL). En 2012, se puso en marcha un programa

piloto que ofrecía incentivos financieros a las OMIL para avanzar en esa dirección, con gratificaciones a las APIL basadas en el logro de objetivos acordados para la colocación en el empleo de grupos socialmente desfavorecidos (SENCE, 2013). Este sistema, el Bono de Intermediación Laboral (BIL), se suspendió a los 12 meses de su puesta en marcha por causa de las dificultades afrontadas para medir el desempeño de los proveedores privados; por ejemplo, se introdujeron algunos controles específicos para dar seguimiento al desembolso del bono, pero no se implementó un sistema integral de evaluación de la gestión del desempeño. Tanto la aplicación coherente de los incentivos en todas las OMIL, además de otros proveedores, como la institución de sistemas de seguimiento efectivos forman parte de un proceso continuo que precisa de una mejor gestión estratégica integral.

El SENCE y las OMIL están desarrollando un sistema de información y gestión integrado para mejorar los vínculos entre la capacitación en el lugar de trabajo, la colocación en el empleo y la información sobre el mercado de trabajo. La BNE es un componente fundamental de este sistema puesto que facilita el intercambio de información sobre los buscadores de empleo y las empresas que emplean trabajadores entre las oficinas de empleo, el fondo de pensiones, el Servicio de Impuestos Internos y el Registro Civil. Se prevé que el sistema tenga repercusiones positivas tanto a nivel de gestión como a nivel operativo. Permitirá, por ejemplo, que la asignación de recursos y la prestación de servicios se planifiquen de acuerdo con las condiciones locales específicas. La experiencia demuestra que el establecimiento de asociaciones con agencias de empleo privadas como base para la prestación compartida de servicios precisa de un fuerte liderazgo por parte de la autoridad pública.

Programas activos del mercado de trabajo

La inversión en programas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores desempleados y los beneficiarios de los programas sociales es una prioridad cada vez mayor para Chile. Aunque el gasto del país en este ámbito como porcentaje del PIB es bajo (0,09 por ciento) comparado con el promedio de la OCDE (0,6 por ciento), es más alto que el de otros países de América Latina, incluidos México y el Brasil. La mayor parte del gasto en programas activos del mercado de trabajo (PAMT) en Chile se

canaliza hacia formación en el lugar de trabajo y lo ejecuta el SENCE. El diseño y la coordinación de las intervenciones en el mercado de trabajo se han fortalecido a nivel central, aunque persisten desafíos en cuanto a la mejora de la integración de la prestación propiamente dicha en los planos regional y local. La fragmentación de los PAMT a distintos niveles gubernamentales inhibe su aplicación efectiva, en particular respecto de la ejecución de programas de formación en combinación con servicios de empleo.

No obstante, aunque la capacidad institucional general a nivel local sigue siendo modesta, está llevándose a cabo una revisión de los programas activos y pasivos del mercado de trabajo existentes para ayudar a los operadores locales a 1) identificar de manera efectiva las poblaciones objetivo; 2) realizar evaluaciones de las necesidades individuales y llevar un seguimiento de los beneficiarios, y 3) supervisar y evaluar los efectos de las PAMT en los participantes (GC, 2013). La promoción de una prestación más integrada de los servicios de formación y de empleo ya está arrojando resultados positivos. Así, por ejemplo, desde 2014 los trabajadores que reciben prestaciones de desempleo del FCS deben informar cada mes a las OMIL y recibir apoyo en la búsqueda de empleo, asesoramiento o acceso a una beca de capacitación financiada por el FCS y ejecutada por cualquiera de los proveedores de formación acreditados por el SENCE (organismos técnicos de capacitación, OTEC). Si bien la coordinación entre las OMIL, el SENCE y la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) ha mejorado, aún no se han implementado las medidas de control para el desembolso de las prestaciones de desempleo ni se han puesto en marcha los mecanismos de que permitan dar seguimiento a los esfuerzos de búsqueda de empleo.

- **Enfoque en la inclusión social a través del desarrollo de la empleabilidad**

El lanzamiento en 2014 de Más Capaz, el programa insignia para el desarrollo de las competencias y la empleabilidad, representa un giro en el enfoque de la promoción de la inclusión social a través de una participación sostenida en el mercado de trabajo de las poblaciones más vulnerables de Chile.⁷ En el núcleo del paquete que se ofrece a través del programa Más Capaz está la formación en el lugar de trabajo, apoyo para completar la educación formal y para la certifi-

cación de competencias, en combinación con apoyo intensivo en la búsqueda de empleo y la colocación. El programa está dirigido específicamente a mujeres en edad de trabajar económicamente inactivas y a jóvenes (de entre 15 y 19 años de edad) que han abandonado la escuela secundaria y no trabajan ni reciben formación. Entre 2014 y 2018 se prevé que el programa llegue a 300.000 mujeres (de las que como mínimo un 10 por ciento crearán su propio negocio) y 150.000 jóvenes (de los que como mínimo un 10 por ciento deben ser jóvenes con discapacidad). Como las OMIL son uno de los puntos de entrada al programa Más Capaz, el SENCE canaliza fondos etiquetados a su presupuesto y las apoya técnicamente para que desarrollen competencias que les permitan trabajar con proveedores locales de formación, partes interesadas y organismos gubernamentales asociados en la organización de la prestación de servicios, por ejemplo, acceso a servicios subvencionados de cuidado de niños y pasantías en empresas locales. La idea es que, en el futuro, las oficinas de empleo funcionen como vía para que los miembros desfavorecidos de la población puedan acceder a las PAMT y a los apoyos complementarios disponibles a nivel municipal.

Además de Más Capaz, desde 2013 las OMIL también han estado ayudando a las personas que salen de prisión a acceder a la formación en el empleo y a encontrar trabajo como parte de un programa social general de reintegración implementado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP). Entre enero y septiembre de 2013, las oficinas de empleo ayudaron a colocar en empleos asalariados formales a 414 ex convictos en esta situación (MISP, 2013). Las OMIL también ofrecen acceso a incentivos monetarios para promover la participación en el mercado de trabajo de jóvenes y mujeres pertenecientes al 40 por ciento de la población más desfavorecida (véase el apartado sobre “Mejora de la prestación de servicios de empleo a nivel municipal”). Gradualmente, las OMIL cambian su función pasiva por una asistencia activa para conectar a los grupos

⁷ Las poblaciones vulnerables se definen como las pertenecientes a los dos quintiles de ingresos inferiores según el sistema de clasificación de la Ficha de Protección Social.

objetivo con los programas del mercado de trabajo. En el futuro, la intervención sistemática de las OMIL ayudará a mejorar la identificación de las personas que necesitan más apoyo para entrar en el mercado de trabajo: una mejor orientación también significará un mejor uso de los fondos públicos.

• Subsidio al Empleo Joven

El programa Subsidio de Empleo Joven se puso en marcha en 2009 a fin de garantizar a la población objetivo un salario mínimo y acceso a la protección social. En el marco de este programa, que está dirigido a trabajadores de entre 18 y 24 años de edad con ingresos bajos, el empleador recibe un incentivo financiero mensual a condición de que todas las prestaciones obligatorias de seguridad social se paguen puntualmente, y el trabajador recibe un suplemento salarial, que puede pagarse de forma fragmentada cada mes o en una sola vez al año. Los trabajadores por cuenta propia también pueden participar, siempre que paguen sus contribuciones a la seguridad social. El suplemento salarial de los trabajadores asalariados equivale al 20 por ciento de la totalidad de su salario bruto anual, que no debe exceder los 4.320.000 pesos chilenos (CLP).⁸ Los trabajadores por cuenta propia reciben el 20 por ciento del total de su salario bruto anual tras la deducción de los impuestos aplicables. Los subsidios a los empleadores equivalen a un tercio del suplemento salarial pagado al trabajador cada mes (que no debe exceder los 360.000 CLP).

El programa permite a las mujeres y los hombres jóvenes vulnerables acceder al mercado de trabajo formal con la posibilidad de seguir formándose. Si bien la participación suele limitarse a un año, puede ampliarse hasta los 24 meses si el trabajador cumple 25 años y puede demostrar que, mientras trabaja, sigue participando en un programa de educación. Las mujeres participantes que dan a luz durante su permanencia en el programa tienen derecho a un subsidio durante un período adicional de 18 meses, y también pueden solicitar una ampliación adicional para permanecer en el programa hasta 24 meses si asisten a un centro educativo mientras trabajan.

En 2014, un total de 258.623 trabajadores jóvenes recibieron suplementos salariales con arreglo a este programa, un 54 por ciento eran mujeres y un 46 por ciento eran hombres. El número de participantes aumentó cerca de un 40 por ciento respecto de 2013, cuando el número de trabajadores jóvenes con empleo subvencionado era de 185.260. El programa, que aún no se ha evaluado, recibió en 2014 el 51,1 por ciento del gasto del SENCE en programas de empleo (SENCE, 2013; 2015a).

• Bono al Trabajo de la Mujer

El programa de empleo subvencionado para las mujeres (Bono al Trabajo de la Mujer) está vinculado a una medida más amplia de reducción de la pobreza extrema a través de transferencias condicionadas de efectivo a las familias (Ingreso Ético Familiar) en esta situación, que se puso en marcha en 2012. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es la entidad responsable de coordinar la implementación de mecanismos de las transferencias de efectivo junto a un paquete de servicios dirigidos a familias objetivo, incluido apoyo destinado a promover su capacidad para obtener un ingreso a través de un trabajo asalariado o como trabajador por cuenta propia. Las mujeres constituyen uno de los grupos más vulnerables entre las familias más pobres atendidas por el MIDES, y muy a menudo son cabeza de familia o contribuyen en gran medida a los ingresos familiares. En este contexto, la capacidad para conseguir un empleo y mantenerlo se considera fundamental para asegurar un ingreso regular, y con ello estabilidad de la familia.

Desde 2012, el SENCE es responsable de administrar el Bono al Trabajo de la Mujer y las OMIL son uno de los puntos de entrada para las participantes que cumplen los requisitos. El subsidio de empleo está dirigido a mujeres trabajadoras de entre 25 y 60 años de edad pertenecientes a poblaciones que viven en condiciones de pobreza extrema y tienen un trabajo remunerado. Los subsidios otorgados equivalen a entre el 20 y el 30 por ciento del salario bruto mensual, que no debe exceder los 383.391 CLP,⁹ durante un período máximo de cuatro años. El incentivo para el

⁸ Equivale a 6.147,71 dólares de los Estados Unidos, según el tipo de cambio publicado por el Banco Central de Chile el 11 de noviembre de 2015: US\$1 = CLP 702,0.

⁹ Equivale a 545,59 dólares de los Estados Unidos, según el tipo de cambio publicado por el Banco Central de Chile el 11 de noviembre de 2015: US\$1 = CLP 702,70.

empleador equivale a un tercio del subsidio pagado al trabajador, y es aplicable a condición de que todas las prestaciones obligatorias de seguridad social estén cubiertas, durante un máximo de 24 meses.

En 2014, el programa de empleo subvencionado atendió a 234.403 mujeres. En 2014 el número de solicitudes aumentó un 73 por ciento respecto del año anterior debido a los cambios introducidos en la reglas de funcionamiento, que permiten la participación de mujeres con ingresos bajos que viven en condiciones de pobreza, aunque no necesariamente de pobreza extrema. La capacidad del programa se irá ampliando progresivamente hasta alcanzar al 60 por ciento de las mujeres que viven en condiciones de pobreza en 2018. Los fondos destinados al pro-

grama en 2014 representaban el 39,2 por ciento del total del gasto del SENCE en programas de apoyo al empleo (SENCE, 2015a). En 2013 se llevó a cabo una evaluación del programa Ingreso Familiar Ético que confirmó que el recurso al mecanismo de las transferencias condicionadas de efectivo para promover la inclusión de las mujeres en el empleo formal tenía un efecto positivo. No obstante, la evaluación también reveló que estos subsidios no bastaban para aumentar los ingresos medios de las participantes (Henocho; Troncoso, 2013). Esto podría indicar la necesidad de combinar sistemáticamente el empleo subvencionado con otros servicios de las OMIL, como la formación en el lugar de trabajo para ayudar a las mujeres a actualizar sus competencias laborales.

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Las OMIL están operando en el contexto de un conjunto de políticas para reducir las desigualdades en el mercado de trabajo destinadas a apoyar la mayor participación en el empleo formal de las personas que buscan su primer empleo, en particular mujeres, jóvenes y grupos socialmente desfavorecidos con una empleabilidad baja. El programa FOMIL está ayudando a racionalizar los servicios y está desarrollando progresivamente la capacidad de las OMIL para actuar como vía de acceso de los usuarios a una amplia gama de medidas activas y pasivas del mercado de trabajo y de servicios.

En 2014, las OMIL atendieron a un total de 289.571 usuarios, incluidos los solicitantes de prestaciones de desempleo del FCS y registraron 228.924 vacantes de empleo. Una cuarta parte del total de estos usuarios, a saber, 72.846 personas, fueron colocadas ese mismo año. Los hombres que buscaban empleo (58,2 por ciento) recurrían más a los servicios de las OMIL que las mujeres (41,75 por ciento). Las OMIL ubicadas en la zona metropolitana de Santiago, Valparaíso y Biobío atendieron al 57,6 por ciento del total de los buscadores de empleo (SENCE, 2015b). En cuanto al cumplimiento de los objetivos de colocación en el empleo fijados para el año fiscal 2014, la eficacia de las oficinas de empleo es satisfactoria; no obstante, estas cifras solo son cuantitativas, y no captan la efectividad y la calidad de la puesta en relación de la oferta con la demanda de mano de obra. Aunque se han logrado avances en la obtención de una prestación de servicios más uniforme, las oficinas aún varían considerablemente en cuanto a tamaño, capacidad operativa y recursos, por lo que

la calidad de los servicios no es la misma en todos los municipios.

Además de las OMIL, la BNE sigue siendo el único canal adicional para acceder a información sobre el empleo y a los servicios de puesta en relación de oferta y demanda de empleo. La falta de diversidad de medios para acceder a los servicios limita su prestación a determinadas categorías de trabajadores, lo que resulta en un campo de actuación menor que en otros países de la región. A la luz de esta situación, la adopción de un enfoque multicanal que incluya, por ejemplo, números de teléfono gratuitos y quioscos con PC que ofrezcan acceso a Internet puede resultar de utilidad para llegar a más usuarios, facilitando el acceso a los mismos sin necesidad de acudir en persona a una OMIL. No obstante, la BNE está adquiriendo cada vez más relevancia, y actualmente registra un número mayor de vacantes de empleo que las OMIL: al tercer trimestre de 2015 había publicado 815.581 vacantes de empleo y registrado 390.503 buscadores de empleo (SENCE, 2015b).

• Servicios para los buscadores de empleo

Desde 2013, la prestación de servicios a los buscadores de empleo en persona en las instalaciones de las OMIL sigue un protocolo estandarizado, que consiste en tres etapas principales:

- *Recepción y registro de las personas que buscan empleo.* Un consejero de empleo lleva a cabo una evaluación inicial de las necesidades de cada usuario a través de una breve entrevista, y proporciona información general sobre los servicios disponibles. Para las personas con derecho a recibir prestaciones de desempleo del FCS se emite una certificación de su condición de persona desempleada. Si es preciso, se remite a los buscadores de empleo a servicios complementarios que el SENCE o las OMIL no proporcionan directamente, por ejemplo, certificación de competencias, información sobre el empleo por cuenta propia y asesoramiento para la creación de empresas.
- *Apoyo en la búsqueda de empleo y remisión a la formación en el trabajo.* Se invita a los buscadores de empleo que necesitan un apoyo más específico a asistir a un taller sobre búsqueda de empleo (Apresto Laboral). Se trata de un taller de tres horas que ayuda a los buscadores de empleo a realizar una autoevaluación, formular un plan de búsqueda de empleo, elaborar un currículum vitae y prepararse para una entrevista de trabajo. El objetivo del taller es equipar a un mayor número de personas que buscan trabajo con los instrumentos adecuados. Con todo, la capacidad para adaptar eficazmente los servicios a las necesidades específicas de los usuarios sigue siendo baja. Esta deficiencia en la prestación de servicios afecta sobre todo a los trabajadores de baja calificación y otros grupos objetivo que a menudo necesitan acceso a una combinación de servicios y un apoyo más intenso. Las OMIL que operan en los niveles I y II (véase gráfico 1 supra) están introduciendo gradualmente protocolos específicos para atender a personas con discapacidad y ayudar a las que salen de prisión a acceder de nuevo al empleo. Las OMIL también están conectando a los buscadores de empleo con programas de formación en el lugar de trabajo financiados por el SENCE, y desde 2014 con el programa Más Capaz (véase supra).

- *Puesta en relación entre oferta y demanda y colocación en el empleo.* Los consejeros de empleo también remiten a algunos buscadores de empleo directamente a las vacantes que se ajustan a sus competencias. Algunas OMIL han implementado protocolos de seguimiento para registrar el éxito de las colocaciones. Desde 2013, los perfiles laborales registrados en la BNE solo se guardan un período máximo de 6 meses. Algunas personas que buscan empleo se las coloca en programas de pasantía tras haber completado la formación financiada por el SENCE o la participación en el programa Más Capaz.

• Servicios para los empleadores

Los progresos en el desarrollo de servicios pertinentes para los empleadores han sido lentos. Cada OMIL cuenta con un gestor territorial, encargado de promover actividades para estrechar las relaciones con los empleadores. La principal tarea de este funcionario consiste en identificar oportunidades laborales actuales y futuras en el mercado de trabajo a través de visitas a empresas locales y de la promoción y la prestación de los servicios de las OMIL. Estos esfuerzos han arrojado resultados desiguales, en función de distintos factores, incluidas las competencias de los funcionarios, la disponibilidad de información del mercado de trabajo fiable y las condiciones económicas locales, que repercuten en el grado de aprovechamiento de las oportunidades para abordar las necesidades específicas de los empleadores y registrar más vacantes. Así, por ejemplo, existen oportunidades concretas en algunos sectores industriales en los que los empleadores tienen dificultades para encontrar trabajadores calificados, como la minería, la agricultura, la construcción y el transporte. (Thompson, 2013). En cierta medida, se responde a las necesidades específicas de los empleadores a través de ferias de empleo, aunque en muchos casos la labor de organización de las mismas supera el tiempo y los recursos de que disponen las OMIL, dada su carga de trabajo. No obstante, durante los últimos cuatro años se han organizado 235 ferias de empleo en las que han participado más de 4.000 empresas ofreciendo 324.000 puestos de trabajo (MTPS, 2014a).

Los gestores territoriales desempeñan una función muy importante para ayudar a cambiar la percepción

de las OMIL que tienen los empleadores. En la actualidad, más que oficinas de promoción de empleo, las OMIL se consideran administradoras de los programas de desempleo. Esto explica, en parte, porque la mayoría de las vacantes registradas por las OMIL se encuentran en ocupaciones por debajo de un nivel determinado de calificaciones técnicas

(por ejemplo, operadores de maquinaria, personal de limpieza, personal administrativo, guardas de seguridad y personal de ventas). Los empleadores que suelen recurrir a los servicios de las OMIL son consultorías, empresas que se dedican al comercio y a los servicios, y la administración pública.

Regulación de las agencias de empleo privadas

La actividad de las agencias de empleo privadas que proporcionan servicios consistentes en emplear a trabajadores para ponerlos a disposición de empresas usuarias está regida por la Ley núm. 20.123 de 2006. Esta ley reconoce que las agencias de empleo privadas contribuyen positivamente al funcionamiento del mercado de trabajo y garantizan la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores que éstas ponen a disposición en relación con la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo y la indemnización por despido injustificado. El trabajo temporal de puesta a disposición representa el 3,6 por ciento del número total de las empresas registradas en Chile. Según los datos disponibles para 2011, uno de cada diez trabajadores contratados directamente por una empresa es un trabajador temporal puesto a disposición. Estos trabajadores se concentran principalmente en los sectores del transporte, la pesca y la agricultura (Goldflus, 2014).

La Ley núm. 20.123 impide que las empresas recurran a este tipo de relación contractual como medio para reducir los costos de personal. El principio jurídico de la responsabilidad conjunta se establece entre la empresa usuaria y la agencia de empleo privada en relación con sus obligaciones respectivas para con los trabajadores puestos a disposición (Velasquez, 2009). Esto significa que tanto las agencias de empleo privadas como las empresas usuarias son directamente responsables del trabajador, y si se demuestra que se ha incumplido alguna obligación, ambas comparten la responsabilidad de adoptar las medidas correctivas necesarias. La Ley núm. 20.123 establece claramente la naturaleza temporal de los contratos de trabajo que rigen la puesta a disposición temporal de trabajadores por agencias de empleo privadas y prohíbe que dichos trabajadores desempeñen funciones esenciales (Ugarte, 2006).

Las agencias de empleo privadas que prestan servicios para poner trabajadores temporales a disposición deben registrar sus actividades e informar de las mismas al Departamento de Inspección del Trabajo, que depende de la Dirección del Trabajo. Asimismo,

dichas agencias deben constituir una garantía adicional a través de una boleta de depósito a favor de la Dirección del Trabajo. Dicha garantía podrá utilizarse en situaciones de insolvencia o de quiebra que impidan cumplir las obligaciones de indemnización para con los trabajadores puestos a disposición. Todos los contratos de trabajo deben registrarse en la Dirección del Trabajo para que pueda comprobarse que cumplen la legislación vigente. A julio de 2014, 192 agencias de empleo privadas fueron debidamente registradas y la información sobre los proveedores autorizados para ofrecer dichos servicios se encuentra disponible para su consulta en línea (MTPS, 2014b).

Un marco jurídico sólido a nivel nacional brinda protección para los trabajadores y un cierto grado de flexibilidad para las empresas. En relación con las normas internacionales del trabajo, Chile podría plantearse la ratificación del Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), que deroga el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1993 (núm. 34), solo en vigor en este país (OIT, 2010).

ANEXO

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN CHILE

1933	Ratificación del Convenio de la OIT sobre el desempleo, 1919 (núm. 2)
1935	Ratificación del Convenio de la OIT sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34)
1976-1977	Creación de las oficinas municipales de colocación y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ^{a/}
1993	Implementación del Sistema Nacional de Información y Orientación para el Empleo
1997	Creación de las Oficinas Municipales de Empleo ^{b/}
2004	Implementación de la Bolsa de Trabajo en línea ^{c/}
2009-2010	Establecimiento de un taller de apoyo para la búsqueda de empleo, el Apresto Laboral. Lanzamiento de la Bolsa Nacional de Empleo (base de datos electrónica) ^{d/} Implementación del Programa de Fortalecimiento de las OMIL (FOMIL): ^{e/} – ampliación de la cobertura geográfica de las OMIL – obtención de fondos del presupuesto público – introducción del apoyo a grupos objetivo específicos
2012	Implementación del Bono de Intermediación Laboral para proveedores privados de servicios de empleo ^{f/}
2013	Diseño e inicio de la implementación gradual de un sistema de seguimiento y evaluación
2014	Puesta en marcha del programa insignia Más Capaz para el desarrollo de las competencias y la empleabilidad ^{g/}

a/ La aplicación en Chile del Convenio de la OIT sobre el desempleo, 1919 (núm. 2) dio lugar a la creación del SENCE y de las oficinas municipales de colocación. El SENCE pasó a ser responsable del establecimiento y la coordinación del sistema de oficinas públicas de colocación. El papel del SENCE es mejorar la empleabilidad de las personas ocupadas, las personas desempleadas y las personas económicamente inactivas a través de un sistema de formación en el lugar de trabajo y un sistema de oficinas públicas de empleo.

b/ La Ley núm. 19.518 de 1997 estableció un nuevo marco para la implementación del sistema de empleo y formación, incluida la creación de las oficinas municipales de información laboral (OMIL).

c/ La Bolsa de trabajo en línea la implementaron conjuntamente el SENCE, la Administradora de Fondos de Cesantía, y la Superintendencia de Pensiones. Cuando se creó, la Bolsa de Trabajo electrónica no estaba abierta al público en general y el registro se hacía a través de un consejero de empleo.

d/ La Bolsa de Trabajo en línea se transfirió al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

e/ Las reglas que rigen el Programa Fortalecimiento de Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (FOMIL) están dispuestas en el Decreto Supremo núm. 4 de 2 de enero de 2009 y se revisan y adaptan con periodicidad anual.

f/ El Bono de Intermediación Laboral (BIL) se suspendió a los 12 meses de su puesta en marcha.

g/ Lanzamiento en 2014 de Más Capaz como programa piloto en siete regiones: Se pusieron a disposición de las poblaciones objetivo 3.020 cupos de capacitación. La implementación a nivel nacional empezó en 2015 y actualmente, Más Capaz es un programa regular, cuya implementación está bajo la dirección del SENCE.

Bibliografía

- Banco Central. 2015. Cuentas nacionales de Chile: Evolución de la actividad económica segundo trimestre de 2015 (Santiago).
- Goldflus, S. 2014. Las agencias de empleo privadas en Argentina, Chile y Uruguay, Documento de Trabajo de Actividades Sectoriales; núm. 294 (OIT, Ginebra).
- Gobierno de Chile (GC). 2013 Programa de gobierno 2014–2018 (Santiago).
- Henoch, P.; Troncoso, R. 2013. Transferencias condicionadas en Chile: Una positiva evaluación del programa Ingreso Ético Familiar, Serie Informe Social núm. 139 (Santiago).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2010. Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.a reunión, Ginebra, 2010.
- —. 2014. Panorama Laboral 2014. América Latina y el Caribe, Panorama Laboral 2014, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (Lima).
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP). 2013. Informe de avance trimestre 3 – 2013. Programa de Reinserción Laboral, Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS). 2014a. Cuenta Pública 2010–2014 (Santiago).
- —. 2014b. “Registro de Empresas de Servicios Transitorios”, Inspección del Trabajo en Línea, Dirección del Trabajo, Chile. Disponible en: <http://intranet.dirtrab.cl/dtplus/est/listadoest.aspx> [13 de noviembre de 2015].
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2015. “Public expenditure and participation stocks on labour market programs”, OECD.Stat database. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> [13 de noviembre de 2015].
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). 2013. Balance de gestión integral año 2012 (Santiago).
- —. 2015a. Balance de gestión integral año 2014 (Santiago).
- —. 2015b. Anuario estadístico 2014. Disponible en: <http://www.sence.cl/portal/Docs/Anuario-estadistico/4887:Anuario-estadistico-2014> [último acceso 13 de noviembre de 2015].
- Thompson, M. 2013. Employment outlook: Chile (Going Global, Inc.). Disponible en: <http://www.goinglobal.com/articles/1160/> [último acceso 13 de noviembre de 2015].
- Ugarte, C. 2006. “Sobre relaciones laborales triangulares: La subcontratación y el suministro de trabajadores”, en Revista *Ius et Praxis*, vol. 12, núm. 1, págs. 121–37.
- Velasquez, P. 2009. “Flexibility, protection and active policies in Chile”, en J. Weller (dir.): *Regulation, worker protection and active labour-market policies in Latin America* (Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe), págs. 141–65.