

.....
Estudio de Caso N° 40
.....

EL SISTEMA DE INTERMEDIACION LABORAL Y LOS SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNOSTICO, EVALUACION Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTION

César Chanamé Zapata

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este Estudio de Caso además se ha beneficiado del apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Septiembre 1999



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente estudio se desarrolla un diagnóstico y evaluación de la gestión del Sistema de Intermediación Laboral que opera a través de Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), y se elaboran propuestas que contribuyan a una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos de empleo.

La principal conclusión del estudio es que el actual sistema de intermediación presenta importantes debilidades en la gestión, que repercuten de manera directa en su eficiencia. Los problemas de gestión observados se relacionan con la falta de recursos materiales y humanos, y con procesos administrativos inadecuados, insuficientes y, en muchos casos, incapaces de responder a las actuales demandas del mercado laboral chileno. Las recomendaciones del estudio se relacionan con aspectos institucionales, organizacionales, administrativos y funcionales, con el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia del mencionado sistema.

Las propuestas pretenden que la gestión de las OMIL alcance niveles considerables de eficacia y eficiencia, sin necesidad de plantear importantes procesos de rediseño del sistema y/o cambios institucionales relevantes. Es decir, se enmarcan en lo que efectivamente podría hacer un gerente público al asumir la responsabilidad de organizar, coordinar y asistir técnicamente un sistema de intermediación.

I. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN EN CHILE

1. ANTECEDENTES GENERALES

El Sistema de Intermediación Laboral que opera en Chile, surgió en 1976 con la fundación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). El Sistema responde a la ratificación del Convenio 2 (1919) relativo al desempleo y al Convenio 122 (1964) relativo a la política del empleo, ambos de la OIT. El Estado de Chile se compromete, en el primer caso, "a mantener un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central", y en el segundo "a formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido"¹.

El Sistema de Intermediación se desarrolló con una lógica de descentralización de las funciones públicas y los servicios públicos de empleo se entregaron a los gobiernos locales. En 1977 se crearon las Oficinas Municipales de Colocación (OMC) para contribuir a reducir la tasa de desempleo. Su principal función consistía en ofrecer servicios de colocación laboral (acercamiento entre la oferta y demanda local de trabajo). Sin embargo, debido al tipo de trabajo desarrollado por los municipios, la OMC paulatinamente focalizó su atención sólo en los trabajadores que presentaban mayor dificultad en su inserción laboral. Este sesgo generó que la OMC fuese vista como una oficina de apoyo social más que como un servicio público de empleo, imagen que subsiste hasta ahora en la población y las autoridades municipales.

En 1993, el Sence inició el proyecto del Sistema Nacional de Información y Orientación para el Empleo (SNIO), que pretende facilitar la movilidad laboral y mejorar la toma de decisiones en materia de capacitación y empleo². El resultado de esas experiencias fue el logro de una metodología más integradora y eficiente, con módulos de orientación e información profesional para los trabajadores; gestión y asistencia técnica para agilizar el sistema de intermediación laboral y soporte informático y estadístico.

¹ Existe un convenio de la OIT relativo a estas agencias de colocación (Nº 88, 1948) pero Chile no lo ha firmado hasta la fecha.

² En este proyecto participaron 12 OMC y contó con el apoyo del INEM de España (Perrin, 1995^o).

En todo este período se clarificaron las funciones que debe desarrollar el sistema de intermediación laboral a través de los servicios públicos de empleo:

Servicios de colocación.

Provisión de un flujo permanente y adecuado de información y orientación para el trabajo.

Apoyo a las políticas de capacitación.

Con la aprobación del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo del Sence (diciembre de 1997) se consolidó la importancia de los servicios públicos de empleo³; junto con dar espacio para diseñar y ejecutar nuevos mecanismos de información y colocación en el sistema de intermediación y fortalecer los programas de capacitación laboral (Sence, 1997^b).

En este contexto, las OMC pasaron a denominarse Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Algunas de sus principales funciones son recibir las ofertas y solicitudes de capacitación y trabajo de la comuna; cumplir las funciones de orientación que el Sence le indique; verificar los antecedentes de oferentes y demandantes y los requerimientos de los puestos de trabajo (conforme a normas técnicas impartidas por el servicio), además de entregar información en forma periódica al Sence.

De esta manera, la OMIL se configura como un organismo técnico que enfrenta en forma decidida las tradicionales barreras del mercado laboral. A través de una vinculación activa con las fuentes de empleo, adquiere una visión multidimensional de la situación del mercado local, fortalece su presencia en la comunidad y ejecuta acciones de información y orientación que otorguen herramientas efectivas a sus usuarios para la búsqueda de empleo y/o capacitación⁴.

³ El nuevo estatuto establece en su artículo 2º, letra b), Promover y difundir información relevante para el funcionamiento eficiente del Sistema de Capacitación y Empleo. En el Artículo 3º, letra b), Estimular el desarrollo y perfeccionamiento de mecanismos de información y orientación laboral, así como la asesoría técnica y la supervisión de los organismos que desarrollen dichas funciones. Una de las metas institucionales del Sence para 1998 es fortalecer el trabajo de las OMIL como actor estratégico en los procesos de inserción laboral (Sence, 1997^b).

⁴ Para el bienio 1998-1999, la cobertura estimada es de 200 mil trabajadores usuarios, de acuerdo con los promedios anuales históricos del Sistema Nacional de Intermediación. Reciben servicios de información y/o orientación y/o colocación para puestos de trabajo o programas de capacitación.

Hoy existen 139 OMIL, según el último catastro nacional disponible. El crecimiento experimentado en los últimos siete años (65%) se debe en gran medida a los programas de modernización impulsados por Sence.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

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 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 el Sence.

En este sentido, la OMIL enfrenta el problema de *accountability*⁵: debe rendirle cuentas a quien financia su operación (la municipalidad). Ello explica porqué el Sence enfrenta serios problemas para operativizar los programas que usan el sistema de intermediación laboral.

La dependencia técnica implica que el Sence, a través del Departamento de Intermediación (creado recientemente), es el encargado de elaborar e impartir normas técnicas a las municipalidades en materias relativas al funcionamiento de la OMIL y velar por su cumplimiento.

La gestión administrativa (recursos físicos y humanos) de la OMIL corresponde a las municipalidades. Debido a ello, el personal que trabaja en las OMIL está sometido a las disposiciones que rigen para los funcionarios municipales contempladas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Al interior de los municipios, las OMIL dependen del departamento que la estructura interna haya definido. En los últimos años, forman parte

⁵ Esto es a quién se le rinde cuentas o frente a quién se es responsable.

de los denominados Departamentos de Empleo. Junto a la labor de intermediación laboral, éstos incorporan la administración del subsidio por cesantía y el apoyo al fomento productivo de las microempresas. Por lo general, la autoridad municipal que define las líneas programáticas de la OMIL es la Dirección de Desarrollo Social y/o Comunitario.

3. PERFORMANCE DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

En el primer quinquenio de la década del '80, las OMIL ejecutaban acciones de reclutamiento y colocación de las personas inscritas en los programas públicos de empleo (PEM y POJH). Por lo tanto, no es de extrañar las altas tasas de efectividad del sistema (alrededor del 70% de las vacantes fue ocupada por las OMIL).

Sin embargo, desde 1986 hasta la fecha, las tasas de efectividad -medidas por la razón colocados/vacantes- comenzaron a descender, alcanzando a alrededor del 50% para los últimos años de la serie⁶, nivel razonable para un proceso de recesión económica o de transformación productiva. No obstante, se han alcanzado en la década en la que Chile experimentó su mayor tasa de crecimiento, se generaron nuevos empleos, el salario real se elevó considerablemente y se dinamizó y flexibilizó el mercado de trabajo.

Mientras el número de vacantes propuestas por las empresas presenta un crecimiento constante (de 49.711 en 1991 a 76.521 en 1996), el número de colocaciones logradas por las OMIL se ha detenido en 36 mil colocaciones promedio al año. Esta situación ha generado una fuerte y creciente brecha entre colocados y vacantes.

En general, un diagnóstico de los servicios públicos de empleo en Chile, respecto a su gestión como unidades de intermediación, señala que:

No han logrado desarrollar a plenitud la capacidad de abarcar en forma global la gestión encomendada.

⁶ En Inglaterra, Australia, Alemania, Nueva Zelandia y Suecia la relación colocados/vacantes es mayor a 65% (Walwei, 1996).

Escasa profesionalización para atender a los usuarios que, en su gran mayoría, pertenece a grupos ocupacionales de difícil inserción laboral.

Falta de información acerca de las variables del mercado del trabajo, lo que en gran medida dificulta atender la demanda de ciertas empresas y de trabajos calificados.

Falta de equipos y recursos materiales (por ejemplo, un adecuado soporte computacional).

4. ANÁLISIS INTERNO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES⁷

4.1 Fortalezas

Los municipios y el Sence realizan una función social contra el desempleo.

La intermediación laboral es una línea permanente de trabajo del Sence y de los municipios. Su continuidad de más de 20 años ha permitido perfeccionar el sistema.

El sistema tiene cobertura nacional.

Los municipios cuentan con información del mercado de trabajo local para montar estrategias específicas y pertinentes.

El nuevo estatuto del Sence incorpora nuevas funciones a las OMIL. En el mediano plazo, les permitirá asumir una gestión más integral de las políticas de empleo locales.

4.2 Debilidades

Según su propia priorización, cada municipalidad asigna recursos para el funcionamiento de la OMIL. El gobierno, al no comprarle ningún producto, no puede usar incentivos económicos para garantizar que se realicen determinadas acciones.

La organización y estructura interna de la OMIL es precaria. Hay una fuerte heterogeneidad en su funcionamiento.

⁷ Sence (1994^a, 1996^b, 1997), Perrin (1995^b) y GEO (1997) consultoría encargada por Mideplan.

El personal que trabaja en la OMIL no tiene la capacitación adecuada. La rotación de personal es alta, lo que dificulta la gestión y continuidad de la asistencia técnica del Sence.

El sistema estadístico es ineficiente porque las OMIL no están conectadas en red.

En las direcciones regionales de Sence, la función de intermediación es asumida en forma parcial, lo que no permite dar continuidad ni desarrollar una adecuada planificación.

Sence no cuenta con una política comunicacional hacia los municipios o la Asociación Chilena de Municipalidades.

En el personal falta una visión sistémica de los programas sociales y de intermediación laboral, lo que genera problemas de información y coordinación que afectan la gestión.

5. ANÁLISIS EXTERNO: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

5.1 Oportunidades

La actual focalización de las políticas sociales es una oportunidad de fortalecimiento para las OMIL, si se relacionan con mejoras en la capacitación e inserción laboral.

La necesidad de apoyar la integración laboral de los grupos ocupacionalmente más vulnerables posibilita un espacio para crear políticas de empleo.

Proyectos de cooperación técnica con organismos internacionales que permitan transferir y aplicar nuevos modelos de intermediación que acerquen la oferta y la demanda de trabajo, y modernas herramientas de intermediación que contribuyan a generar capacidades en los trabajadores para la autobúsqueda de empleo.

La globalización económica, ya que ésta exige mejorar las competencias laborales de los trabajadores y elevar la competitividad de los sectores productivos.

5.2 Amenazas

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. 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. Se estigmatiza al servicio de empleo como un espacio netamente asistencial. El entorno crecientemente competitivo y la mayor productividad que buscan lograr las empresas, requieren cada vez más personal con mayor nivel de calificación.

Las tasas nacionales de desempleo son bajas y presentan un comportamiento estable. Ello le resta importancia a las OMIL, ya que se podría argumentar que son cada vez menos necesarias si cumplen un rol de intermediación para enfrentar el desempleo friccional.

II. EVALUACIÓN DE LAS OMIL

1. LA INTERMEDIACIÓN Y SU IMPORTANCIA EN EL MUNICIPIO

La importancia que los municipios le asignan a la OMIL como servicio público de empleo varía mucho de comuna en comuna. Hay oficinas municipales que cuentan con los recursos necesarios para efectuar su labor, y también hay otras donde el concepto OMIL está reducido a una persona que no cuenta con oficina ni dedica toda su jornada a este quehacer.

Si se pretende estimar la importancia que el promedio de municipios le otorga a la intermediación podemos concluir que es muy débil y no prioritaria. En general, las OMIL son las más pobremente dotadas al interior de cada municipio y gozan de un estatus e importancia ínfimos (TIME, 1996). Desde hace mucho tiempo, estas oficinas se han configurado como instancias de asistencia social. Sólo los municipios que han visto en la OMIL un canal válido para el fomento del empleo productivo le han asignado mayores recursos y reconocimiento.

Debido a esta situación, en 1995 el Departamento de Empleo estableció un plan de reuniones con autoridades municipales (que contaban con una OMIL) con el propósito de sensibilizarlas acerca de la importancia de modernizar los servicios de empleo. Se realizaron 94 visitas y en 81 participó el mismo alcalde. El 33% de las autoridades municipales tenía escaso o nulo conocimiento de la función que juega esta oficina en el mercado del trabajo y en el fomento del empleo. Frente a la disposición de incorporarse a un plan de modernización, alrededor del 40% exhibió muy poco interés. Estos resultados muestran la poca importancia del servicio de empleo para el municipio (Sence, 1995).

2. LA OMIL COMO SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

Para que una OMIL se transforme en un adecuado y eficaz servicio público de empleo, su tamaño y tipo de organización debe estar en directa relación con la cantidad y especificidad de servicios de intermediación que demandan los habitantes de la comuna⁸.

Basándose en las funciones que ha ejecutado el sistema de intermediación laboral en Chile, un adecuado servicio público de empleo debiera contar -como mínimo- con un jefe o encargado de la oficina, un inscriptor de empleo, un inscriptor para programas de capacitación, un colocador de empleo, un relacionador de empresas, un orientador laboral y una secretaria⁹. Por lo tanto, el número mínimo de personas que permite cumplir cabalmente con las funciones reservadas para los servicios de empleo oscila entre cinco y seis funcionarios¹⁰.

Según la clasificación elaborada por Sence¹¹, sólo las OMIL que presentan categoría A y B podrían realizar a cabalidad la misión que demanda la moderna intermediación. De las 139 OMIL operativas, sólo un 20% cumpliría con esas condiciones (27 OMIL). De éstas, sólo ocho tienen categoría A¹².

Se afirma que una de las fortalezas de la Red Sence-OMIL es su grado de descentralización, que le ha permitido alcanzar cobertura nacional. Esta tesis se debilita cuando se observa que el 61% de las OMIL está considerada en las categorías D o E (oficinas que cuentan con uno o dos trabajadores, y muchas veces a jornada parcial). Esta situación es más grave en regiones: el 78% de las OMIL regionales se ubica en la categoría D o E. Es decir, al menos una tercera parte de las OMIL sólo ostenta el rótulo,

⁸ Los niveles de cesantía y las necesidades en materia de empleo y capacitación deben ser uno de los factores determinantes en el tipo de OMIL a implementar en cada comuna.

⁹ Para un mayor detalle de la composición óptima de un servicio de empleo, ver Ricca (1995) pág. 78-81.

¹⁰ Para una descripción de las funciones que deben cumplir estas personas, ver Sence 1996^a, pág. 17-34.

¹¹ Una OMIL "A" debe contar con siete o más trabajadores. Una OMIL "B" con cinco o seis, como mínimo.

¹² De las ocho OMIL categoría A, sólo una no pertenece a la Región Metropolitana (Concepción). De las ocho OMIL de regiones con categoría B, seis se afincan en las capitales regionales (Arica, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Talca y Puerto Montt).

ya que es imposible que una sola persona dedicada a dicha labor pueda desarrollar todas las funciones de intermediación, y menos con la calidad requerida.

3. DESEMPEÑO Y EFICIENCIA DE LA OMIL

A menudo se utiliza la razón colocados/vacantes¹³ 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.

En la presente década, la eficiencia del sistema de intermediación ha sido muy discreta. Ha oscilado entre el 48% y el 62%, con una razón promedio de colocados/vacantes de 54%¹⁴. Esto significa que de dos oportunidades de empleo, el sistema sólo es capaz de obtener una colocación. Sin embargo, lo más preocupante es que la eficiencia del sistema presenta una clara tendencia decreciente. Sólo en 1997 se notó una ligera recuperación que con dificultad se mantendrá debido a la crisis asiática. Esta discreta eficiencia queda confirmada cuando se evalúan los datos regionales. Para el período 1995-1997 (donde hay datos desagregados) en siete regiones la razón colocados/vacantes es inferior al 55%, y en sólo en dos regiones la razón es de 80%, aproximadamente.

Una evaluación del desempeño regional en los últimos tres años indica que las regiones con un resultado discreto son Antofagasta y Coquimbo y las que presentan mejores resultados son la del Bío Bío y la de Magallanes. Es interesante el caso de la Región Metropolitana. A pesar de que es la zona que presenta más colocaciones en el

¹³ Walwei (1996) la denomina "nivel de explotación".

¹⁴ El estudio de Walwei realizado en 28 países considera como ratio exitosa una cifra mayor a 70%. Los casos más exitosos corresponden a Nueva Zelanda (86%), España (76%), Reino Unido (73%) y Alemania (71%).

país (más de la mitad del total), su desempeño es ineficiente (la *ratio* colocados/vacantes es menor al 50%).

Un indicador de la importancia de la OMIL es el monto absoluto de colocaciones. Un número importante de colocaciones legitima su accionar dentro del municipio y en el sector empresarial. De las 139 OMIL, sólo siete (5%) colocan un número mayor a mil personas al año, en promedio. Otras 26 (19%) colocan más de 500 trabajadores, en promedio. En definitiva, los resultados son poco significativos.

Por último, pareciera que el grado de eficiencia de una OMIL tiene alguna correlación con su categoría. De las ocho OMIL categoría A, cinco han tenido un destacado desempeño en los últimos tres años: Peñalolén, Pudahuel, Santiago, Puente Alto y Concepción muestran una alta eficiencia (la razón colocados/vacantes supera el 75%).

4. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En la actualidad, el sistema público de intermediación laboral emplea a 375 personas (188 trabajan en la Región Metropolitana). Presenta un tamaño considerable si se lo compara con otros servicios públicos descentralizados en Chile. No obstante, cuando se estima el promedio de funcionarios por OMIL, el panorama es menos alentador. En el país, éste sólo alcanza a 2,7 funcionarios y en las regiones -sin considerar la Metropolitana- es de alrededor de dos funcionarios¹⁵. Si comparamos estos resultados con el número adecuado de funcionarios (por lo menos cinco) se advierte un importante déficit. Esta situación se repite en años anteriores. En 1996, el personal total de las OMIL alcanzaba a las 360 personas. El promedio de funcionarios por OMIL era de 2,2 en regiones y 4,3 en Santiago (Sence, 1997).

En el nivel de profesionalización de la fuerza de trabajo de la OMIL hay una importante heterogeneidad. En 1997, sólo el 27% de los funcionarios poseía estudios

¹⁵ Una hipótesis es que el problema se debe a la excesiva descentralización del sistema.

superiores¹⁶. Si este porcentaje se compara con lo que debe ser una OMIL adecuada, definitivamente hay una carencia de recursos humanos calificados. Por el tipo de funciones que debe desarrollar la OMIL se requieren a lo menos dos funcionarios de nivel profesional (jefatura y orientación laboral). Es decir, el porcentaje ideal debería superar el 33%.

La dotación de recursos humanos siendo crítica. En regiones, sólo ocho OMIL de 95 (8,5%) tiene orientador laboral. En la Región Metropolitana la situación es mejor, pero no óptima: de las 44 OMIL, sólo el 36% cuenta con dicho profesional. Para el Sence ha sido un desafío conseguir estos porcentajes porque los municipios se resisten a contratar a este profesional (señalan que es un recurso muy caro para la comuna, y que la función no es prioritaria en su OMIL). Esta resistencia no es actual. En Perrin (1995^b) se advierte que la negativa municipal ha dado lugar a que en orientación trabajen asistentes sociales, educadores e incluso de alumnos en práctica, y no psicólogos laborales como se ha definido.

Por último, aunque la relación con el sector empresarial es clave para la OMIL, ya que garantiza obtener mayor cantidad y calidad de vacantes, ésta no se realiza de manera profesional en la mayoría de las oficinas municipales. Por ejemplo, de las 44 OMIL de la Región Metropolitana, sólo 15 cuentan con relacionadores.

5. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La gestión administrativa de la OMIL ha cambiado poco, a pesar de toda la asistencia técnica y apoyo institucional prestado por Sence para modernizarla. El *modus operandi* es tradicional, salvo excepciones. La mayoría de los procedimientos se realiza en forma manual y el uso de computadoras y *software* es mínimo. La inscripción de las personas que buscan trabajo y la información de las vacantes se registra en fichas almacenadas en gavetas. Esta forma de operar no permite el cruce de información (*matching*), lo que limita un mayor y mejor ajuste entre oferentes y demandantes de empleo.

¹⁶ Ver Sence (1997 y 1994^b).

Esta importante debilidad del sistema de intermediación explicaría porqué se pierden muchas vacantes de empleo: la OMIL no entrega la lista de trabajadores en el momento oportuno, o los trabajadores presentados no se ajustan al perfil que requiere la empresa¹⁷.

6. EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA

De todos los aspectos evaluados, el equipamiento computacional es el más crítico y el principal factor que limita el éxito de cualquier proyecto que se proponga modernizar el sistema de intermediación laboral. Sólo 42 OMIL de las 139 (30%) presentan condiciones para hacer viable un proyecto de modernización del sistema. De ellas, 21 se localizan en Santiago. A modo de ejemplo, en todo Chile sólo hay 64 computadores que reúnen las condiciones técnicas mínimas para promover una intermediación moderna¹⁸.

En la Región Metropolitana sólo 24 OMIL cuentan con infraestructura adecuada para desarrollar la labor de intermediación. En regiones, la situación es más precaria. De las 12 OMIL situadas en las capitales regionales, seis presentan infraestructura aceptable.

¹⁷ El proyecto SNIO en 1993-1994 buscó resolver el problema mediante la licitación de un software. Sin embargo, presentó serios problemas y su uso fue muy limitado. Su diseño no contempló las reales necesidades de la OMIL y no era fácil de operar. Las OMIL que comenzaron a usarlo lo abandonaron paulatinamente, prefiriendo el sistema tradicional (Perrin, 1995^b).

¹⁸ El apoyo municipal para equipo computacional es mínimo. Por ejemplo, de 31 PC con tecnología Pentium que actualmente hay en las OMIL, 25 fueron entregados por Sence.

7. EVALUACIÓN DE FUNCIONES

En esta sección se evalúan las clásicas funciones de los servicios de empleo en Chile: ubicación de trabajadores en puestos vacantes, orientación ocupacional y apoyo a los programas de capacitación.

7.1 Información y estadísticas

La ausencia de un sistema informático en el Programa de Intermediación Sence-OMIL ha impedido contar con estadísticas. La imposibilidad de transferir los datos desde la OMIL a la oficina central (Sence) no ha permitido publicar en forma rápida y frecuente los datos relativos al mercado del trabajo. En la actualidad, esta falencia busca ser resuelta con el Proyecto Infojoven, bolsa de empleo electrónica operada a través de Internet.

7.2 Orientación laboral

El objetivo de la orientación consiste en informar a los usuarios acerca de las opciones de capacitación y empleo que existen, orientar su trayectoria ocupacional y delinear su perfil para permitir su adecuada inserción laboral. Es muy importante el apoyo que el orientador presta al colocador en la confección de los perfiles laborales demandados por los empleadores, ya que permite aumentar la probabilidad de éxito del proceso de colocación.

La función de orientación en la OMIL se inició en octubre de 1993. Hasta el momento se ha implementado básicamente en la Región Metropolitana. Sólo desde 1996 algunas OMIL de regiones abrieron esta línea de trabajo y en la actualidad ocho cuentan con orientación.

A pesar de no contar con apoyo municipal, la orientación ha logrado avances. Por ejemplo, se formó una red de orientación metropolitana que coordina acciones, discute metodologías y comparte experiencias. Esta red también ha permitido ajustar y mejorar la metodología empleada en la orientación ocupacional. Los profesionales que laboran

en esta línea se esfuerzan por tener una programación anual de trabajo y determinar indicadores de gestión, con el propósito de mejorar el monitoreo de la orientación laboral. Debido a este serio trabajo, la orientación creció: en 1995 atendió a 4.385 personas y en 1997 a 9.250. Sin embargo, menos de la tercera parte de las OMIL que desarrolla la función cuenta con un orientador de profesión psicólogo contratado a jornada completa.

7.3 Servicios de Colocación

La principal función del servicio de colocación es identificar y satisfacer las necesidades de empleo de trabajadores y empresas. Para conseguirlo, es primordial identificar de manera clara el perfil del puesto demandado por la empresa y seleccionar acertadamente a los postulantes. La persona que realice esta labor en la OMIL debe tener conocimientos y experiencia en técnicas de administración de personal. Por lo general, el personal a cargo de esta función no tiene la preparación necesaria (en su mayoría presenta educación media) y convierte a este trabajo en un quehacer administrativo.

Las personas seleccionadas tendrán mayores probabilidades de ser ubicadas en un empleo cuando el colocador ha puesto especial atención en verificar el perfil y los antecedentes laborales de los postulantes. Esto exige una adecuada coordinación entre el colocador y el encargado (o el orientador, si existe). Un mecanismo eficaz son las entrevistas estructuradas. Sin embargo, debido al escaso personal de la OMIL, muchas veces se descuida este aspecto.

Los problemas anteriormente descritos están presentes en todas las OMIL, en especial en regiones. Sólo el 11,6% de las OMIL regionales coloca más de 500 personas al año, en comparación con Santiago donde el 50% de las OMIL coloca 500 o más por año¹⁹.

¹⁹ El número absoluto de vacantes es importante porque es un referente válido para las empresas.

7.4 Apoyo a los programas sociales de capacitación

El apoyo a los programas de capacitación persigue que éstos se ejecuten lo mejor posible y que las personas ya capacitadas puedan colocarse en un puesto de trabajo. Es decir, que la capacitación laboral sea uno de los elementos que ayude a la OMIL a mejorar la empleabilidad de los trabajadores inscritos en la comuna. Debido a que la OMIL es la puerta de acceso a los programas de capacitación y el inicio de la focalización de sus beneficiarios, es muy importante que esta instancia municipal sea capaz de entregar en forma adecuada y oportuna un conjunto de servicios, que a continuación se evalúan.

GRÁFICO 1: DIAGRAMA DE FLUJOS EN EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN



La OMIL debe apoyar la difusión de los programas de capacitación en las organizaciones locales. Sin embargo, estas acciones se realizan en forma esporádica. Las OMIL se justifican sosteniendo que no es su función ni se le asignan recursos para ello, lo que demuestra que éstas no cuentan con una política sistemática de acercamiento a las organizaciones locales.

Otra de las acciones que debe realizar la OMIL es brindar información y orientación acerca de los programas de capacitación a los potenciales inscritos. Cuando este proceso es operativo, la oficina responde. Pero si muchas personas que se acercan a la OMIL pertenecen a colectivos de difícil inserción laboral, surgen problemas particulares que

requieren apoyo profesional. Si la OMIL no cuenta con profesionales adecuados, los problemas se complican y afectan la selección de los beneficiarios y de los cursos (que no se ajustan al perfil ni a las necesidades de las personas). Esto afecta la focalización del programa y la asignación eficiente de los recursos.

En muchos casos, la información y orientación que entrega la OMIL no se ciñe a una matriz común de pasos metodológicos. Es producto de la experiencia individual de los funcionarios y afecta la calidad de la atención al usuario²⁰.

7.5 Vinculación con el sector empresarial

La función del relacionador empresarial es crear y mantener un canal eficiente de comunicación entre la OMIL y las fuentes de empleo, para difundir y promover los servicios que presta. Esta vinculación dará resultados siempre que exista un eficaz y eficiente servicio de colocación. Por lo general, esto no sucede en la OMIL debido a la falta de relacionador o porque se consideran acciones independientes. Por ejemplo, en Santiago sólo un tercio de las OMIL tiene una persona dedicada a ello. En el período 1994-1995, el Subdepartamento de Intermediación de Sence desarrolló un modelo y estrategia de vinculación con las fuentes de empleo local, utilizando técnicas de *marketing*²¹. Luego, impartió un curso de capacitación a más de 15 funcionarios para que aplicaran el modelo en su comuna. La nueva estrategia se implementó, pero debido a la escasez de recursos no se desarrolló en forma adecuada. En 1996, se impulsó nuevamente esta línea de trabajo. Sin embargo, debido a que el Programa no cuenta con recursos financieros, el único aporte del Sence es asistencia técnica. Si los municipios no dotan a las OMIL con los recursos necesarios, esta línea de trabajo seguirá enfrentando limitaciones. En la actualidad, 16 OMIL de la Región Metropolitana cuentan con relacionador empresarial.

²⁰ La OMIL focaliza con métodos empíricos y no sistemáticos. Se basa en criterios subjetivos como el tipo de vestimenta, el modo de hablar o el lugar de residencia (TIME, 1996).

²¹ Modelo de las cuatro "P"; Modelo de las seis "O" y el Mix de Marketing.

III. PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

El presente estudio tiene como objetivo entregar propuestas que ayuden a mejorar la actual gestión de los servicios de empleo. Por ello no se consideran cambios estructurales como buscar resolver la doble dependencia a través de una modificación legal. Si bien éstos podrían ser positivos y ayudarían a solucionar muchos de los problemas del sistema de intermediación, se requiere la confluencia de muchos actores, intereses y recursos. Por lo tanto, las propuestas se centran en cómo mejorar la eficacia y eficiencia de las OMIL sin necesidad de grandes reformas.

1. INSTITUCIONALIDAD Y ORGANIZACIÓN

Históricamente, los servicios nacionales de empleo forman parte del Ministerio de Trabajo. Ése no es el caso de Chile. Esta particularidad ha dado pie para que dichos servicios no se consideren parte de la administración pública. En este contexto, se propone formar un Consejo Asesor de Intermediación, con la participación de la Asociación Chilena de Municipalidades y el Ministerio del Trabajo, a través de Sence, además de otras instancias como el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) y el Instituto de la Juventud (Injuv)²².

Este Consejo ayudaría a relevar la política de intermediación en el ámbito público. Podría determinar orientaciones, planes de acción, objetivos y metas, y permitiría generar algunos consensos que mejorarían la asignación de recursos de cada institución. Para lograrlo se necesita la iniciativa y liderazgo de algún organismo público (creemos que Sence debe asumirlo) que haga confluir intereses en torno a un objetivo común.

Tras definir grandes orientaciones y líneas de acción, aumentaría la posibilidad de propiciar y legitimar acuerdos de colaboración interinstitucional, y se podría generar una mayor participación del municipio en la OMIL. Todo esto ayudaría a comprometer mayores recursos para la línea de intermediación.

²² Ambos organismos han mostrado preocupación por el empleo y la intermediación laboral. El Sernam ha impulsado las Agencias de Colocación Laboral para Mujeres Jefes de Hogar. El Injuv está preocupado por el desempleo juvenil y las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes, incluso coordina con Sence la realización de estudios para investigar con mayor profundidad esta situación.

a) Organización

Al no existir una estructura formal del sistema que organice el accionar del Sence y las OMIL, en la práctica un porcentaje considerable opera aisladamente de las demás instancias municipales. Algunas OMIL sólo tienen un espacio de interacción cuando el Sence se acerca para supervisarlas o cuando solicitan apoyo.

El servicio público de empleo desempeña su misión en todo el territorio nacional mediante oficinas descentralizadas. Por ello es necesario que exista interacción entre ellas, en especial si el alcance del Sence es limitado. Debido a que muchas OMIL operan en localidades con un número reducido de habitantes no es eficiente que desarrollen todos los servicios de intermediación, si pueden derivar a sus usuarios a OMIL de comunas mayores.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados se propone una estructura que contemple la existencia de OMIL que operen como "centros" y otras menores que funcionen en su "periferia". Ello permitiría que la asistencia técnica del Sence se concentre en las OMIL que lo requieran, además de una asignación eficiente de los recursos (se aprovecharían las economías de ámbito). La estrategia a desarrollar consistiría en que las OMIL "centros" reciban mayor apoyo de la autoridad central a cambio de comprometerse a apoyar sistemáticamente el desarrollo de las OMIL "periferia", con ayuda de los encargados de intermediación de Sence.

2. PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN DEL SENCE

El Programa de Intermediación cuenta con recursos limitados que se deben asignar en forma eficiente, ya que son muchas las funciones y acciones encomendadas y el perfil profesional y/o la experiencia del actual personal no se ajusta necesariamente a lo que requiere el sistema de intermediación. Por lo tanto, es necesario organizar funcionalmente a los recursos humanos asignados al programa para cumplir con los objetivos y metas.

Para facilitar la ejecución de las tareas se definieron las siguientes áreas de trabajo:

Unidad de Gestión y Política de Recursos Humanos. Estructura y diseña instrumentos para la administración de personal (reclutamiento, selección, descripción y evaluación de cargos, capacitación, etc.).

Unidad de Orientación Laboral. Planifica, organiza y evalúa las acciones que en este campo desarrollen las OMIL, y elabora, propone y aplica instrumentos de orientación ocupacional.

Unidad de Información y Estadísticas. Recibe, procesa y analiza la información estadística recabada en la OMIL, y administra las bases de datos de intermediación y el sistema de *matching* de la oferta y demanda de trabajo.

El desarrollo de dichas unidades de trabajo exige contar con un equipo de profesionales que por perfil y número garantice que se cumplan los objetivos. Cada una debe tener un profesional responsable para controlar la gestión y evaluar los resultados.

Una de las debilidades del Programa de Intermediación es la ausencia de un diseño y descripción del perfil y número de puestos requeridos. Lo mismo sucede con los encargados de intermediación en regiones, que ni siquiera tienen la oportunidad de capacitarse. Otra debilidad es el factor contractual: no es deseable que de 12 personas que trabajan en el Departamento, diez tengan un contrato a honorarios.

Frente a esta situación se propone lo siguiente:

Incorporar más profesionales al equipo de trabajo adscrito al Programa de Intermediación en Sence. Este debe contar con más de cuatro profesionales a jornada completa, con un determinado perfil y experiencia relevante en la temática.

A lo menos, debe haber un Encargado de Intermediación por región que se dedique sólo a las OMIL y a los programas de intermediación (Salario Mínimo o Reinserción Laboral).

Es necesario revisar la política de contratación. Esta puede estar generando una falta de identificación y compromiso con el Departamento y con los objetivos de los distintos programas.

Respecto al perfil de los profesionales y las funciones que deben desarrollar se propone:

Un psicólogo o economista laboral, especializado en políticas de empleo y recursos humanos, que coordine las labores del Programa de Intermediación. Debe diseñar y ejecutar el sistema de monitoreo de sus líneas programáticas, coordinar las acciones a realizarse en las OMIL y reportarse al Jefe del Departamento.

Un economista laboral con experiencia en análisis del mercado del trabajo, a cargo del Sistema de Información Laboral y de elaborar los informes estadísticos acerca del desempeño de las OMIL.

Un administrador de recursos humanos, responsable de la asistencia técnica en gestión de personal y en los subsistemas de recursos humanos. Debe diseñar y mejorar los instrumentos de reclutamiento, selección y descripción de puestos que utilizan las OMIL.

Un psicólogo con experiencia en orientación y consejería laboral, responsable de la asistencia técnica en orientación ocupacional y desarrollo de la empleabilidad. Debe monitorear, actualizar y complementar las metodologías e instrumentos de información y orientación laboral.

Un ingeniero de ejecución en informática, a cargo de la administración de las bases de datos del Sistema de Información y del *software* de intermediación y *matching*.

a) Gestión Administrativa

El Programa de Intermediación debe dejar de ser un agente que supervisa el trabajo de las OMIL para convertirse en uno que coordine y monitoree sus acciones, con el propósito de formar un sistema nacional de intermediación laboral. Su labor debe centrarse en mejorar la eficiencia de la OMIL como servicio público de empleo. Sólo de esta manera el Sence podrá exigir resultados y comprometer recursos municipales. Para lograrlo, es necesario tener un Plan de Trabajo proactivo y no reactivo. Sobre la base de criterios estratégicos, hay que definir hacia dónde dirigir la asesoría y asistencia técnica,

con indicadores que evalúen el grado de avance de objetivos y metas y los factores que facilitan o impiden su cumplimiento.

El Programa de Intermediación no cuenta con recursos para dar asistencia técnica, acorde con las necesidades del sistema público de intermediación laboral, y sus acciones se limitan a la supervisión y asistencia profesional a las OMIL. Frente a ello, se propone que el Sence abra un ítem propio dentro de su presupuesto para financiar las acciones del Programa de Intermediación, como sucede con otros programas (Chile Joven o Salario Mínimo).

A continuación se propone un presupuesto para lograr un funcionamiento más eficiente:

Honorarios personal Programa de Intermediación	3.210 UF
Acciones de asistencia técnica y supervisión	390 UF
Capacitación personal OMIL	650 UF
Materiales de difusión	300 UF
Computadoras Sistema de Información e Infojoven	600 UF
Total	5.150 UF

3. LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN LABORAL

3.1 La OMIL como Servicio Público de Empleo

La principal misión de la OMIL es articular un conjunto de servicios de intermediación que facilite un mejor ajuste entre la oferta y demanda de trabajo. Sin embargo, muchas de las OMIL no cuentan con las mínimas condiciones para desarrollar con eficacia los servicios de intermediación que su comunidad necesita y/o demanda. La apertura de una OMIL no sólo debe responder al deseo de una autoridad municipal, sino también a la existencia de condiciones objetivas y a la disponibilidad de recursos. En este sentido, le corresponde al Sence determinar cuáles son esas condiciones y vigilar que se cumplan.

En comunas con reducida población y actividad empresarial, el número de funcionarios de la OMIL podría fijarse en tres personas a jornada completa. Incluso, si hay condiciones muy particulares, bastaría con dos funcionarios. Ello implica que el Sence debe exigir a los municipios que tienen asignada a una sola persona, que contraten otra más y rechazar todo intento de mantener una OMIL de categoría E (un funcionario).

3.2 Gestión interna de la OMIL

Los servicios públicos de empleo operan en un marco de descentralización. En este sentido, es importante concebir un modelo de gestión que elimine, en la medida de lo posible, el reparto incierto de atribuciones, los conflictos de autoridad, la duplicación de funciones o los problemas de comunicación y control. Creemos que el modelo de gestión que mejor se ajusta a las OMIL es el de “gestión basada en objetivos”. Una ventaja es que no necesita de un control reglamentario externo, lo que resolvería una importante debilidad del actual sistema de intermediación: el Sence no puede ejercer autoridad sobre las OMIL.

Según este modelo de gestión, el Sence motivaría a los jefes de las OMIL para que propongan un programa anual de actividades con sus respectivas metas. Este se negociaría y acordaría entre el Coordinador del Programa de Intermediación de Sence y el Director de Desarrollo Comunal de la municipalidad. El programa contendría el conjunto de acciones a desarrollar y los recursos financieros y humanos necesarios, además del tipo de apoyo que entregaría el Sence. Debido a que este programa surgiría de la propia OMIL, la fijación de objetivos sería más realista, se fundaría en la responsabilidad individual y se ejercería un mayor autocontrol.

Este modelo de gestión fomenta la consulta y la participación, tan reclamadas por las OMIL, y permite aplicar un sistema de supervisión y control a distancia, lo que es favorable para el Sence, ya que no cuenta con personal suficiente para una supervisión permanente.

Como todo sistema de gestión, este modelo debe apoyarse en mecanismos adecuados de información, administración y de gestión del personal, por lo que se propone:

Mejorar la comunicación Sence-OMIL. Para ello, se sugiere generalizar el uso del correo electrónico en las OMIL. Sence posee un Servidor *-mainframe-* con línea dedicada, conectado a Internet y de alcance nacional, que permitiría una comunicación fluida y la agilización del envío de documentos, además de ser un nuevo canal para la asistencia técnica que da el Sence a las OMIL.

El manejo administrativo de la OMIL requiere un cambio drástico. Deben dejar de operar en forma manual. El registro de inscritos y vacantes puede realizarse mediante un *software* específicamente diseñado o de uno comercial que maneje bases de datos.

3.3 Gestión de recursos humanos

Dentro del sistema de intermediación y por restricciones legales, Sence no puede postular políticas de beneficios, ascensos e incentivos. Frente a ello, sólo cabe proponer un conjunto de sugerencias. Por ejemplo, es imprescindible que el municipio evite la rotación del personal de la OMIL y considere la posibilidad de mejorar sus salarios.

Si bien el municipio tiene autonomía administrativa, el Sence debería ejercer alguna presión para que éste solicite su opinión ante la contratación o despido de un trabajador asignado a la OMIL, ya que el Sence invierte recursos en la asistencia técnica y capacitación de ese personal. En la práctica, hay algunos precedentes: en la función de orientación laboral, las OMIL consultan al Sence para decidir la contratación de un profesional. Incluso, en ciertos casos, el Programa de Intermediación se responsabiliza de la entrevista y selección.

Otra opción es establecer requisitos mínimos en la firma del convenio de cooperación con la municipalidad. Por ejemplo, que la persona que asuma la jefatura de la OMIL cuente con un grado profesional, o tenga vasta experiencia en intermediación o administración de personal. Otro requisito sería someter al resto del personal a un

proceso de capacitación financiado por el municipio, el que se comprometería a no rotar al personal por un año, como mínimo.

3.4 Equipamiento computacional

El equipamiento computacional permite ampliar la cobertura del sistema de intermediación y mejorar la eficiencia de los servicios prestados por las OMIL, junto con impulsar la aplicación de mecanismos modernos de información aplicados al mercado del trabajo y de la capacitación, y facilitar el *matching* entre la oferta y demanda de trabajo. En lo fundamental, nuestra propuesta consiste en:

Interconectar a los municipios mediante un sistema informático moderno para crear una red de información de alcance nacional.

Implementar en dicha red tres *software* de aplicación: Sistema de Información del Mercado Laboral, Sistema de *Matching* Electrónico y la Bolsa de Trabajo Infojoven.

Para impulsar este proyecto se requiere el siguiente equipamiento:

Para operacionalizar el uso del *software* del Sistema de Información se necesitarían alrededor de 45 computadores para la tercera parte de las OMIL que cuenta con equipo adecuado.

Para completar el equipamiento de otro tercio de OMIL que carece de equipo adecuado, se requerirían a lo menos 90 computadores (dos en cada oficina).

Las OMIL más pequeñas localizadas en ciudades o poblados con menos habitantes, sin posibilidades de acceso a Internet, requieren un computador para el trabajo administrativo.

En síntesis, modernizar la red nacional de OMIL implica adquirir aproximadamente 180 PC, líneas telefónicas para acceder a Internet y un programa nacional de capacitación.

3.5 Financiamiento

Dado que el apoyo municipal para equipamiento e infraestructura es mínimo y el Sence no tiene competencia legal ni cuenta con los recursos para equipar a las OMIL, es indispensable desarrollar relaciones estrechas con otras instituciones públicas vinculadas al desarrollo regional y local, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Esta, mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), puede apoyar la implementación de un Sistema de Información Laboral en regiones. Esta propuesta es muy concreta, ya que el FNDR financió la adquisición de computadores a los municipios de la Región del Bío Bío, gracias a un proyecto presentado por el Director Regional de Sence y el Intendente.

4. ACERCA DE LOS USUARIOS

Ya que no existe un conocimiento sistemático de los usuarios del sistema de intermediación, se requiere elaborar estudios que determinen las actuales demandas y necesidades de empresarios y trabajadores sobre el tipo de servicios de intermediación que la Red Sence-OMIL debería ofrecer, además de evaluar la calidad del servicio prestado y las características de los empleos (tipo, duración y calidad) intermediados a través de las OMIL.

Hay que investigar en empresarios y trabajadores el grado de utilidad del producto ofrecido por las OMIL. También es importante revisar y evaluar sus percepciones porque influyen de manera directa en el uso del sistema de intermediación. La percepción negativa es una de las razones que explica su desinterés en la OMIL como agencia de empleo.

Otra faceta a estudiar es la propensión a pagar por los servicios de intermediación, en especial si el pago pudiese garantizar un mejor servicio. Esta información sería muy útil para diseñar nuevos mecanismos de intermediación y opciones de financiamiento para las OMIL.

5. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL DESARROLLO DE FUNCIONES

5.1 Desarrollo de un Sistema de Información e Intermediación Laboral

La información laboral es aquella que una persona necesita para planificar, encontrar y mantener un trabajo, y la que un empleador debería conocer para encontrar al empleado correcto en el instante preciso. Un sistema de información debe incluir datos de las calificaciones e intereses del buscador de empleo, perfiles de las oportunidades de trabajo, información sobre desarrollo de carrera, tendencias y pronósticos del mercado laboral, programas de gobierno en educación y entrenamiento, instituciones relacionadas con el tema laboral e información de programas de desarrollo social y comunitario.

Es imperativo desarrollar un Sistema de Información para modernizar el sistema de intermediación laboral chileno. Para ello, deben contemplarse cuatro aspectos:

La existencia de una red electrónica de las OMIL, alimentada por el Servidor del Sence, que permita almacenar y procesar toda la información registrada en las oficinas municipales.

El *matching* electrónico entre oferta y demanda de trabajo a partir de un conjunto de criterios, con el propósito de anular la discrecionalidad presente al elegir a un postulante. El sistema debe ubicar los perfiles que mejor se ajustan a los requerimientos de la empresa, además de buscarlos en todo el país sin restringirse a una OMIL en particular.

Procesamiento y análisis de información estadística para implementar un sistema estadístico de intermediación laboral que permita tomar decisiones en el ámbito de las políticas activas de empleo.

El sistema debe ser muy amigable para los usuarios, ya que ni los funcionarios municipales ni el público de la OMIL presentan niveles importantes de educación. El desarrollo del sistema debe ir acompañado con un programa integral de capacitación.

Los requerimientos mínimos del sistema de información son: acceso libre y abierto para todo tipo de usuario, provisión de información descriptiva sobre el mercado laboral,

uso de tecnología moderna y manejo individual del sistema. El Sistema de Información computarizado debe tener dos componentes: un sistema de puntuación (clasificación de información y descubridor de dirección) y una estructura de red (interconexión de la información del servidor central y los sitios de los usuarios).

5.2 Desarrollo de un Observatorio Ocupacional

El desarrollo de un Observatorio Ocupacional tiene como finalidad establecer criterios de adecuación de la formación ocupacional a las necesidades del mercado de trabajo, aplicar un instrumento que articule al sistema de capacitación con el empleo, y proporcionar a los funcionarios de la OMIL un instrumento de apoyo para orientar la intermediación. Esta propuesta debe ser liderada por el Ministerio del Trabajo y enmarcarse en un plan de mediano plazo que considere a todos los actores involucrados: trabajadores, empresarios y entidades ligadas al tema del empleo y capacitación (públicas y privadas). Dada la cuantía de recursos que involucra, creemos que la responsabilidad de articular este instrumento debería recaer conjuntamente en el aparato estatal y el sector privado. Para su materialización sería necesario desarrollar las siguientes actividades:

Definición de metodologías que permitan recoger y sistematizar información cuantitativa (encuestas de empleo, estadísticas sectoriales y socioeconómicas), e información cualitativa.

Determinar los nuevos perfiles ocupacionales que se requieren en función de las innovaciones tecnológicas de producto, proceso y gestión.

5.3 Orientación laboral

La orientación se implementó en 1993 gracias al proyecto SNIO y es una de las nuevas funciones con mayor continuidad. Esto se ha logrado gracias al desarrollo de metodologías, diseño de estrategias, elaboración de materiales de capacitación y al empuje de algunos funcionarios. No obstante, su cobertura todavía es limitada. El éxito de la orientación implica descentralizar la función, sobre todo en las OMIL regionales, y aumentar el personal asesor del Sence para garantizar una adecuada asistencia técnica.

Una propuesta para consolidar la orientación laboral en las comunas consiste en fortalecer la Unidad de Orientación del Sence, y contar con orientadores laborales al menos en las capitales regionales. Para el Sence se plantea la necesidad de tener dos profesionales psicólogos, como mínimo, y asignar presupuesto a esta línea de trabajo. Asimismo, se propone que dichos profesionales focalicen su atención en dos áreas principales: el monitoreo de las metodologías de orientación (seguimiento, evaluación y actualización en forma permanente de los instrumentos utilizados) y la asesoría técnica y supervisión de las acciones de orientación ocupacional ejecutadas en las OMIL.

Para descentralizar la función de orientación, se propone que a todas las OMIL que presenten un número anual mayor a mil inscritos se les exija tener orientador laboral. Según este criterio, al menos 35 OMIL (el 25% del total) debería contar con ese profesional. También debería haber orientación laboral en las OMIL situadas en las capitales regionales. Incluso en las regiones más pobladas, como Valparaíso y Bío Bío, debería existir más de una oficina que desarrolle esta función.

5.4 Apoyo a los programas de capacitación

Si el propósito es mejorar la información entregada a los postulantes a programas de capacitación, se sugiere remitir a la OMIL, con anticipación, la información de la oferta anual. De esta manera, podrá informar con propiedad acerca de los cursos, requisitos y fechas de inicio a las personas que diariamente acuden para inscribirse como postulantes.

Para mejorar la calidad de los postulantes a los cursos y asegurar que efectivamente el organismo de capacitación los acepte, es necesario afinar los procesos de preselección. De acuerdo con los procedimientos establecidos para las OMIL que cuenten con orientador laboral, hay que entrevistar a los postulantes para clarificar sus opciones y aplicar instrumentos destinados a definir sus motivaciones, expectativas e intereses ocupacionales. Ello ayudaría a disminuir la tasa de deserción en los cursos y que los egresados orienten su búsqueda de empleo en el área inicialmente seleccionada. A la vez, se los debe familiarizar con los procesos de selección para que sepan cómo actuar y mejoren sus resultados.

Respecto al Programa Chile Joven y a la baja capacidad de convocatoria juvenil de la OMIL, se propone que Sence las apoye en el desarrollo de una estrategia comunicacional dirigida a establecimientos educacionales, unidades vecinales y organizaciones comunitarias.

Otra estrategia para relevar el papel de apoyo de la OMIL, es establecer una instancia de encuentro entre ella y los organismos de capacitación para compartir y ajustar metodologías, delimitar responsabilidades y establecer una secuencia de acciones. Sería un mecanismo de control para que en el curso de capacitación destinado a una comuna se incorporen efectivamente los preseleccionados enviados por la OMIL, y sus funcionarios puedan validar su trabajo ante sí mismos y sus clientes.

5.5 Vinculación con el sector empresarial

La evaluación de esta función muestra que es necesario reflotar el modelo y estrategia impulsado en años anteriores. Es importante operacionalizar la promoción de los servicios de intermediación en las empresas. El desarrollo de estrategias de vinculación debe realizarse de acuerdo a la clasificación de la OMIL. Debe haber una estrategia particular según las características de la comuna (rural, urbana, residencial, industrial, tasa de desocupación, número de empresas, existencia de institutos técnicos y organismos capacitadores, etc.), y de la OMIL (recursos materiales y humanos, posicionamiento en el ámbito municipal).

La estrategia de vinculación debe perseguir:

- Promocionar los servicios de la OMIL tanto a usuarios y no usuarios.
- Incentivar el uso de la OMIL mediante un servicio orientado al cliente (ágil, oportuno y cordial).
- Dar cuenta que la filosofía de la OMIL es atender integralmente las necesidades de los usuarios y colaborar efectivamente en la solución de problemas de empleo y/o capacitación.

Proporcionar información actualizada acerca de los distintos temas del campo laboral (programas de capacitación, modalidades de contratación, uso de la franquicia tributaria, subsidio de cesantía e información general sobre legislación laboral).

La estrategia de vinculación debe sustentarse en una filosofía de “vender un producto” (la intermediación laboral), con el objeto de satisfacer en forma óptima las necesidades de los clientes y validar su rol ante la comunidad en que se inserta. El servicio prestado debe orientarse al empresario, estableciendo una relación permanente para ser una instancia técnica de apoyo a sus necesidades de contratación de personal y orientación acerca de los programas de capacitación vigentes. El mensaje que debe transmitir la OMIL es que posee experiencia en la intermediación laboral y conocimiento de la realidad comunal.

IV. CONCLUSIONES

El objeto de análisis del presente estudio no ha sido diseñar una política pública, sino evaluar la gestión del sistema de intermediación laboral que opera a través de las OMIL. En la elaboración de un conjunto de propuestas para mejorar su actual gestión, no se consideró el rediseño de procesos o cambios en el marco institucional. Por lo tanto, las propuestas se concentraron en los recursos materiales y humanos y en la modernización de los procesos administrativos y técnicos.

Se postula la formación de un Consejo de Intermediación con la participación de la Asociación Chilena de Municipalidades, el Ministerio del Trabajo (a través de Sence) y otras instancias preocupadas por el tema de la empleabilidad. Este Consejo facilitaría la determinación de grandes orientaciones, planes de acción, objetivos y metas.

Es necesario organizar funcionalmente los recursos humanos asignados al Programa de Intermediación del Sence para cumplir con los objetivos planificados, en las siguientes áreas de trabajo: Unidad de Gestión y Política de Recursos Humanos, Unidad de Orientación Laboral y Unidad de Información y Estadísticas.

Se propone que Sence incluya un ítem propio dentro del presupuesto institucional para las acciones del Programa de Intermediación, que permitiría elaborar una real planificación de actividades y desarrollar convenios y proyectos concretos con las OMIL.

Teniendo en cuenta el nivel de descentralización alcanzado por las OMIL y las variadas funciones que cumplen, se estima que el modelo de gestión que mejor se ajusta a sus características es el de "gestión basada en objetivos". Este no necesita un control reglamentario externo y resolvería una importante debilidad del actual sistema de intermediación, donde el Sence no puede ejercer autoridad sobre las OMIL.

Dado que el apoyo municipal para equipamiento e infraestructura de la OMIL es mínimo, es necesario impulsar relaciones estrechas con otras instituciones públicas interesadas en el desarrollo regional y local (Subsecretaría de Desarrollo Regional).

Se requiere desarrollar un Sistema de Información para modernizar el actual sistema de intermediación laboral chileno. Para ello deben contemplarse cuatro aspectos: la interconexión de las OMIL a través de una red electrónica de cobertura nacional; un sistema de *matching* electrónico entre oferta y demanda de trabajo (que permita reducir la tasa de desempleo local y regional); el procesamiento y análisis de información estadística para planificar, diseñar y tomar decisiones en el ámbito de las políticas de empleo, y un Sistema de Información y *software* de aplicación para los usuarios. Además, el manejo administrativo de la OMIL requiere incorporar herramientas informáticas.

Mejorar el *matching* del mercado laboral y reducir el desempleo no son objetivos que persigan los municipios. Por ello, la implementación y gestión del sistema de información laboral debe recaer en el Ministerio del Trabajo. Este sistema facilitaría la movilidad geográfica. Al interconectar a las OMIL se aprovecharían las diferencias de los flujos de oferta y demanda de trabajo al existir OMIL con mayor oferta y otras con mayor demanda.

Para apoyar los programas de capacitación, se postula crear canales eficientes de comunicación y coordinación entre Sence, los organismos de capacitación y las OMIL. Estos permitirían compartir y ajustar metodologías, delimitar responsabilidades y establecer una secuencia de acciones.

Finalmente, la OMIL debe tener una imagen proactiva y no asistencial. Esto implica su integración activa al fomento productivo local, una mayor vinculación con los sectores empresariales, la extensión de su cobertura a toda la comunidad y la recopilación de información relevante de empresas y trabajadores.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CIAT/OIT (1991), *Modernización de los Servicios Públicos de Empleo en América Latina*. Documento de Trabajo, OIT, Lima.
- CONTE-GRAND, ALFREDO (1997), *Seguros de Desempleo, Formación Profesional y Servicios de Empleo*. Documento de Trabajo OIT-Equipo Técnico Multidisciplinario, Santiago.
- CHANAMÉ, CÉSAR (1998), *Análisis Estratégico del Departamento de Intermediación del Sence*. Monografía para el curso Gestión Estratégica. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Chile.
- DÍAZ, GABRIEL (1995), *Reestructuración del Sistema de Supervisión a Oficinas Municipales de Colocación*. Memoria de Grado, Universidad Central (mimeo), Santiago.
- FRETWELL, DAVID Y SUSAN GOLDBERG (1993), *Developing Effective Employment Services*. World Bank, Discussion Paper, N° 208, Washington D.C.
- FUENTES, RODRIGO (1998), *Diagnóstico de los Encargados Regionales de Empleo*. Informe para el Departamento de Intermediación Sence-Foprod, Santiago.
- GEO CONSULTORES (1997), *Consultoría: Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Colocación, Informe Final* (mimeo), Santiago.
- MERCADER, JESÚS (1994), "La intermediación en el mercado de trabajo tras la reforma laboral". *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, abril-junio, Ministerio del Trabajo, Madrid.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (1997^a), *Reglamento del Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo*, octubre, Santiago.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (1997^b), *Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo* (Ley N° 19.518) octubre, Santiago.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (1990), *Reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo* (Decreto Supremo N° 146 de 1989), marzo, Santiago,
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (1989), *Estatuto de Capacitación y Empleo* (Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1989), septiembre, Santiago.

- OIT (1997), *Revisión del Convenio sobre las Agencias Retribuidas de Colocación. Informe IV*. Conferencia Internacional del Trabajo. 85° Reunión, OIT, Ginebra.
- OIT (1994). *El papel de las agencias privadas en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Informe IV*. Conferencia Internacional del Trabajo, 81° Reunión, OIT, Ginebra.
- PERRIN, MAURICIO (1995^a), *Percepción de los usuarios y no usuarios acerca del Sistema Público de Intermediación Laboral*, Sence, Unidad de Orientación Laboral (mimeo), Santiago.
- PERRIN, MAURICIO (1995^b), *Diagnóstico del Sistema de Intermediación OMC*. Sence, Unidad de Orientación Laboral. Documento Interno, Santiago.
- RICCA, SERGIO (1995), *Introducción a los Servicios Públicos de Empleo*, OIT, Ginebra.
- SENA (1995), *Simposio Suramericano de Servicios Públicos de Empleo*, Servicio Nacional de Aprendizaje, Santafé de Bogotá.
- SENCE (1997), *Memoria de Actividades Año 1996*, Subdepartamento de Intermediación Laboral (mimeo), Santiago.
- SENCE (1996^a), *Manual de Procedimientos de Intermediación Laboral: Oficinas Municipales de Colocación*, Subdepartamento de Intermediación Laboral (mimeo), Santiago.
- SENCE (1996^b), *Diagnóstico del Sistema de Intermediación Laboral desde 1990 a la fecha*, Subdepartamento de Intermediación Laboral (mimeo), Santiago.
- SENCE (1995), *Memoria de Actividades Año 1995*. Subdepartamento de Intermediación Laboral (mimeo), Santiago.
- SENCE (1994^a), *Diagnóstico del Sistema Público de Intermediación Laboral*, Departamento de Empleo, Subdepartamento de Intermediación Laboral (mimeo), Santiago.
- SENCE (1994^b), *Informe de Gestión 1993-1994*. Departamento de Empleo, Subdepartamento de Intermediación Laboral (mimeo), Santiago.

- STIGLER, GEORGE (1962), "Information in the Labor Market". *Journal of Political Economy*. Vol. LXX, Supplement The University of Chicago Press, Chicago.
- TIME Consultores (1996), *Estudio: Desempeño Oficinas Municipales de Colocación en sus Funciones para Programa Capacitación Laboral de Jóvenes* (mimeo), Santiago.
- WALWEI (1996), *Evolución en la Organización de los Servicios de Colocación*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, 25º Asamblea General, Ginebra.
- YAMADA, GUSTAVO Y MIGUEL JARAMILLO (1997), *Información en el Mercado Laboral: Teoría y Políticas*. Documento de Trabajo, Universidad del Pacífico, Lima.