

Documento preparado por
Espacio Público

Hagamos la pega: Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos





Documento preparado por
Espacio Público

Claudia Jordana Contreras

Colaboradores:

Valente Alarcón

Ricardo Délano

Alejandro Hermosilla

Eleonora Nun

Prólogo

La pandemia por COVID-19 ha dejado consecuencias sin precedentes en los mercados de trabajo de América Latina. Somos la región más afectada en términos económicos y laborales del mundo debido a la combinación de los efectos sanitarios, las medidas que implicaron restricciones a la movilidad de las personas y a las actividades productivas, junto a la tradicional alta informalidad, desigualdad y debilidad en sus instituciones laborales que se encontraban previamente a la pandemia. Chile, no fue la excepción en el panorama regional, y si bien el país logró poner en marcha una cantidad importante de dispositivos de respuesta para mitigar los efectos, el volumen de trabajadores y trabajadoras que perdieron sus empleos y horas trabajadas, no ha tenido precedentes. La recuperación, a partir del tercer trimestre de 2020 ha sido gradual, con altibajos, y aunque es posible que, con el auspicioso avance del proceso de la vacunación y el control del virus, la economía pueda recuperarse fuertemente, el empleo tendrá un desempeño más lento, rezagado y con una gran heterogeneidad sectorial, pudiendo impactar negativamente a las personas que se encuentran excluidas del mercado laboral.

Las crisis permiten hacer una revisión de las instituciones e instrumentos de la política de empleo. Así, dado el complejo panorama laboral, es fundamental potenciar la institucionalidad del trabajo, especialmente aquella que es particularmente vital para los grupos poblacionales más expuestos a vulnerabilidades. La intermediación laboral, la habilitación y la formación para el trabajo, así como otras políticas de empleo, adquieren una relevancia significativa. Ampliar y modernizar la oferta de programas de activación laboral representa un gran desafío, especialmente en un contexto económico y productivo de grandes transformaciones, marcadas especialmente por el avance de tecnologías nuevas y la digitalización.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

El desafío es mayúsculo y cabe una pregunta fundamental: ¿cómo sumar al empleo formal a dos millones de personas “sin pega”, tanto los desocupados como aquellas personas que salieron de la fuerza de trabajo? Una parte de la respuesta estará en aumentar y diversificar las herramientas de inclusión, intermediación y empleabilidad, especialmente en el territorio y los municipios. Esto resultará clave para poder establecer trayectorias de trabajo decente, particularmente en las personas más vulnerables, que permitan proyectar un “retorno social” que brinde progreso personal y familiar, acompañado de mayor cohesión social. Experiencias como el Programa Empléate, metodología de intermediación laboral desarrollada por Fundación Emplea, nos entregan algunas enseñanzas para poner en práctica a mayor escala.

Este Policy Paper elaborado por Fundación Emplea y Espacio Público aporta un diagnóstico apropiado del escenario actual, pero, aún más importante, presenta ideas y propuestas para avanzar, en el marco de las alianzas público-privadas, en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad laboral, atendiendo al llamado que hizo la Comisión del Futuro del Trabajo de la OIT en 2019 para una mayor inversión tanto en las personas como en las instituciones laborales.

La pandemia por COVID-19 ha hecho más visible y necesario este llamado, el cual ha encontrado buena acogida en agentes como Fundación Emplea y Espacio Público. En esta línea el presente documento nos entrega propuestas y recomendaciones, incorporando consideraciones claves en materia de cohesión, participación e inclusión social desde el ámbito del trabajo.

Fabio Bertranou, Director OIT Cono Sur, 5 de mayo de 2021

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Introducción

La crisis sanitaria provocada por el coronavirus ha significado un impacto de gran envergadura en la economía y el mercado laboral en Chile. Se ha señalado que la crisis generada por la pandemia tendrá efectos más graves que los de la crisis de 2008 por la interrupción y disminución de las actividades productivas y las dificultades para reincorporarse al mercado laboral e incluso para el consumo, dadas las medidas de distanciamiento implementadas para hacer frente al alza de contagios (CEPAL, 2020).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el último trimestre diciembre 2020-febrero 2021, la tasa de desocupación ascendió a 10,3%, mientras que los ocupados tuvieron una disminución de 9,9%, y la población inactiva subió un 17,3% en los últimos doce meses. En el caso de las mujeres, la tasa de desocupación se situó en 11%, registrándose, en el mismo periodo, una disminución de 13,1% en la cantidad de ocupadas, y un aumento de 15,7% en su participación en la población inactiva (ENE, 2021). De especial gravedad es el aumento de las personas inactivas pues se trata de aquellos que han salido de la fuerza laboral y cuyo reingreso es incierto en el panorama actual, particularmente en el caso de las mujeres por el cierre de los establecimientos educacionales. Por otra parte, casi un 60% de la población ha visto disminuidos sus ingresos producto de la pandemia, aumentando la proporción de hogares con un ingreso menor a 150.000 pesos per cápita de un 40,7% en 2019 a un 54,3% a fines de 2020 (Encuesta Social COVID-19, 2020).

Todo esto ha afectado particularmente a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, quienes han sufrido en mayor medida la contracción del empleo y la reducción de sus ingresos pues no solo existe una relación entre los ingresos y la posibilidad de realizar trabajos a distancia. También estos trabajadores son los que, en mayor medida, ejercen funciones que requieren de contacto físico, por lo que están aún más expuestos a contagiarse (López-Calva, 2020a). Pese a no disponer de datos para Chile, el siguiente gráfico ilustra este punto a partir de datos de Uruguay.

en el último trimestre diciembre 2020-febrero 2021, la tasa de desocupación ascendió a

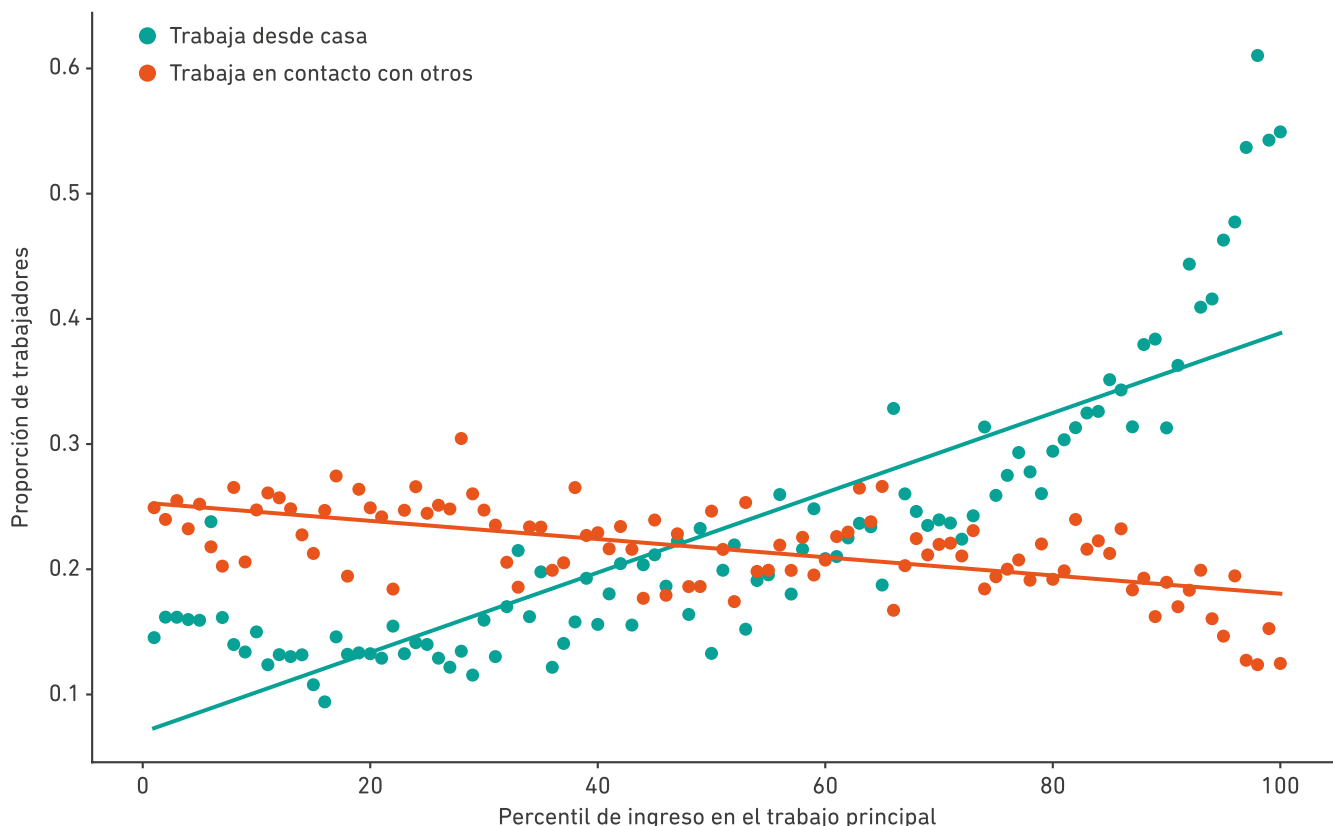
10,3%

la población inactiva subió un

17,3%

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos



Fuente: Guntin (2020) en López-Calva (2020a)

Ante esto, el gobierno de Chile ha impulsado una serie de medidas de emergencia para hacer frente a la crisis económica y social. Estas se dividen entre aquellas que han buscado proteger el empleo, por medio del apoyo a las empresas, y las que han buscado evitar que las personas experimenten privaciones en sus necesidades básicas, por medio de transferencias. Estas últimas han estado dirigidas tanto a quienes se encuentran en situación de pobreza, a través de medidas como el Ingreso Familiar de Emergencia o el Bono COVID-19, como a la clase media, a través del Bono Clase Media o el Préstamo Solidario. Respecto de las medidas destinadas a apoyar a las empresas, estas han permitido que trabajadores y trabajadoras del sector formal puedan mantener un cierto nivel de ingresos pese a la interrupción de actividades productivas, al otorgarles acceso al Seguro de Cesantía.

De esta manera, si bien se han impulsado medidas para atender a distintas categorías de población, estas tienen ciertas limitaciones. Las políticas para apoyar a las empresas y al empleo, están destinadas al sector formal, dejando fuera del alcance a los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan de manera informal. Esto ha significado que muchas de las personas que lograban, por medio de trabajos precarios, escapar de la condición de vulnerabilidad y exclusión, se hayan visto arrastrados a una situación de pobreza. Estas personas, pertenecientes al “medio invisible” (López-Calva, 2020b), se han visto particularmente afectados por la pandemia, pues, por un lado, producto de las medidas de distanciamiento no han podido realizar las actividades que les permitían mantener un cierto estándar de vida, y por otro, no han podido acceder a los programas de emergencia implementados por el gobierno por haber estado sobre el umbral de la pobreza con anterioridad a la crisis.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Por otra parte, las transferencias monetarias están destinadas a solventar la emergencia, mas no aseguran las condiciones a futuro, pues no resuelven el problema en el largo plazo, de desocupación e inactividad que surgirá de la destrucción de empleos en ciertos sectores, de la pérdida de capital humano por parte de los jóvenes, de las mayores restricciones que enfrentarán las mujeres para retornar al trabajo ante las proyecciones de aumento de la deserción escolar, entre otras razones.

De ahí la importancia de pensar más allá de las medidas inmediatas e impulsar políticas que permitan reactivar el empleo y enfrentar los altos niveles de desocupación e inactividad que están afectando al mercado laboral y, en particular, a ciertos grupos como los jóvenes y las mujeres. En un contexto en que las empresas han tenido que repensar sus procesos para abaratar costos o adecuarse al trabajo a distancia, es posible que, una vez superada la crisis sanitaria, nos enfrentemos a un mercado laboral transformado donde muchas de las funciones anteriormente ejercidas por trabajadores y trabajadoras de menores calificaciones, hayan sido reemplazadas, automatizadas o transformadas. Por otro lado, el trabajo a distancia o la imposibilidad de ejercer las labores realizadas con anterioridad a la pandemia, han gatillado inversiones en conectividad, infraestructura o readecuaciones laborales, por parte de los y las traba-

jadores. ¿Cómo propiciar una recuperación que considere a grupos que han sido excluidos de los servicios que les permitan acceder al mercado laboral y sacar provecho de estas transformaciones? Este documento plantea que la intermediación laboral, al potenciar las competencias de sus usuarios/as y al facilitar el encuentro entre trabajadores y empresas, es clave.

Para ello, presenta antecedentes para contribuir a este debate. En primer lugar, se aborda de manera general el contexto de crisis por COVID-19 y los problemas de exclusión laboral que ha significado. En segundo lugar, se expone qué es la intermediación laboral y por qué puede servir para potenciar la reactivación laboral, particularmente de personas en situación de exclusión y vulnerabilidad. En tercer lugar, se presentan las principales características de este sistema en Chile, y se evalúa cuánto se ha avanzado en su incorporación a las políticas de desarrollo del país. En cuarto lugar, se aborda la experiencia de la Fundación Emplea y su Programa Empléate, como una experiencia innovadora en el marco de las iniciativas de intermediación laboral. Por último, se presentan una serie de propuestas y recomendaciones de política pública en base a la experiencia y metodología de intervención de Fundación Emplea, enfocada en personas en situación de vulnerabilidad.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN AL EMPLEO

MEDIDAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS EMPRESAS:

- Ley de Protección al Empleo: ley que busca proteger la fuente laboral de los trabajadores permitiéndoles acceder a las prestaciones del Seguro de Cesantía en caso de suspensión del contrato de trabajo.
- Créditos FOGAPE-COVID: préstamos con garantía estatal para empresas.
- Financiamiento de Pymes a través de programas SERCOTEC: Programas de reactivación para sectores especialmente golpeados por la crisis, como turismo y comercio.
- Financiamiento a través de CORFO: distintos fondos destinados para Pymes.
- Medidas tributarias: reducción de impuestos para otorgar liquidez a las Pymes.
- Subsidio al Empleo: subsidios para empresas que contraten o reincorporen a trabajadores suspendidos, con un foco especial en mujeres, jóvenes de 18 a 24 años y personas con algún tipo de discapacidad.

MEDIDAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS HOGARES:

- Bono COVID-19: aporte financiero de \$50 mil por carga que beneficia al 60% más vulnerable.
- Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19: apoyo financiero para los hogares más vulnerables (inscritos en el Registro Social de Hogares).
- Cajas de alimentos: distribución de cerca de 5 millones de cajas de alimentos por todo Chile a las familias vulnerables.
- Bono Clase Media: aporte económico de hasta \$500 mil para personas de clase media afectadas por la crisis.
- Préstamo Solidario para la Clase Media: préstamo de hasta \$1,95 millones para hogares de clase media.
- Medidas para la postergación del pago de cuentas de luz, agua potable y alcantarillado: dirigido al 40% más vulnerable.
- Subsidio Protege: bono que beneficia a madres, padres o cuidadores de niños en edad preescolar.
- Créditos a trabajadores independientes: medidas tributarias para aliviar a trabajadores independientes.
- Bono de Invierno: beneficio económico para pensionados ante emergencia sanitaria por COVID-19.
- Bono Especial de Emergencia Sanitaria COVID-19 para los funcionarios de la salud.
- Etc.

La crisis del COVID-19 y la exclusión sociolaboral en Chile

La crisis del COVID-19 ha significado efectos sin precedentes en el mundo del trabajo en Chile. La caída de la ocupación, el aumento de la desocupación y la suspensión de gran parte de la fuerza de trabajo son algunas de las consecuencias que ha traído la crisis socio-sanitaria en el mundo laboral y que en adelante deben enfrentarse para lograr la recuperación económica (OIT, 2020a).

Como se señalaba, la desocupación ha aumentado en el último trimestre a 10,3%, afectando a casi un millón de personas. Además, si a la tasa de desocupación sumamos la fuerza de trabajo potencial –es decir, la población inactiva potencialmente activa¹– esta cifra alcanza el 21%. A esto se suma el aumento de los ocupados ausentes², entre los que se cuentan las personas que se acogieron a la suspensión de contratos en el marco de la Ley de Protección al Empleo, y que representan el 13,2% del total de ocupados. Con todo esto, tenemos un panorama donde se observa con fuerza la contracción del empleo y la pérdida de puestos de trabajo. La pandemia habría generado la pérdida de casi dos millones de puestos de trabajo, llevando a Chile a volver a cifras del año 2010 en términos de desocupación e inactividad (OIT, 2020a).

Esto ha afectado en particular a los sectores de menores ingresos, donde por distintas razones se concentra el mayor aumento de la desocupación y la salida de la fuerza laboral.

¹ La población inactiva potencialmente activa corresponde a personas que no trabajaron durante la semana de referencia y que cumplen con alguna de las siguientes situaciones: buscaron trabajo en las últimas 4 semanas, pero ya no están disponibles para trabajar dentro de las siguientes 2 semanas a la encuesta; o no buscaron trabajo en las últimas 4 semanas, pero sí están disponibles para trabajar dentro de las siguientes 2 semanas a la encuesta.

² Los ocupados ausentes son personas que, teniendo actualmente una ocupación, estuvieron ausentes de la misma durante la semana de referencia. Para ser considerados como tal, deben mantener un vínculo con el trabajo, seguir percibiendo algún ingreso o ganancia por ese trabajo o volver a trabajar dentro de cuatro semanas o menos.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

De acuerdo con datos de la Encuesta social COVID-19, si en 2019 había un 47,5% de personas ocupadas en el quintil de ingresos más bajos, en diciembre 2020 ese porcentaje disminuyó a 34,9%, mientras que la disminución fue de 75,2% a 66,8% en el caso del quintil más rico.

La crisis está destruyendo principalmente empleos de baja y mediana calificación, resultando los empleos de alta calificación relativamente mejor protegidos, ya que pueden transitar con mayor facilidad hacia el teletrabajo. De acuerdo con datos de la Encuesta social COVID-19, si en 2019 había un 47,5% de personas ocupadas en el quintil de ingresos más bajos, en diciembre 2020 ese porcentaje disminuyó a 34,9%, mientras que la disminución fue de 75,2% a 66,8% en el caso del quintil más rico. Por otra parte, en los sectores más pobres también aumentó más el porcentaje de hogares sin ninguna persona ocupada: de 21,1% en 2019 a 33,4% en 2020 en el primer quintil, y de 4,8% a 10,4% en el quinto quintil (Encuesta Social COVID-19, 2020). Tendencias que terminan por afectar a aquellas personas que se ven más vulneradas en su derecho fundamental a tener un empleo que les permita satisfacer sus necesidades y desarrollarse íntegramente como personas, forjando así las bases de la pobreza y la exclusión social en aquellos que corren el riesgo de no contar con los medios para sustentar su existencia y la construcción autónoma de su propio bienestar (Hogar de Cristo, 2018b).

Dentro de las personas que se han visto en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión, existen tres grupos particularmente afectados por la crisis:

- A diferencia de los años y ciclos anteriores, la pérdida de puestos de trabajo se observa **tanto en el sector formal como informal**, siendo aún más importante en este último sector. En los últimos 12 meses, la tasa de ocupados en este sector se redujo en un 17,3% (ENE, 2021). Esto significa que el trabajo informal no ha podido constituirse en una salida para la pérdida de puestos de trabajo formales, como en años anteriores. Las medidas de distanciamiento han afectado

especialmente a quienes se desempeñan en el sector informal puesto que éstos son trabajos que, con una menor probabilidad, pueden desarrollarse de manera virtual. Además, son trabajos que implican un mayor contacto cara a cara, por lo que significan un mayor riesgo de exposición ante posibles contagios. Por otra parte, estos trabajadores y trabajadoras han quedado excluidos de muchos de los programas implementados desde el Estado para evitar el aumento del desempleo y, junto con ello, el cierre de negocios en el marco de la pandemia. Por último, las personas del sector informal suelen vivir de lo que ganan día a día - Según la Sexta Encuesta de Microemprendimiento (2019), el 56,7% de los microemprendedores informales inicia su negocio "por necesidad" frente al 50% de los formales que inician "por oportunidad" -, con lo que el cumplimiento de las medidas de confinamiento se realiza a costa de la seguridad alimentaria y de la supervivencia de los y las trabajadores, y sus familias.

- Otro grupo que se ha visto particularmente afectado son las **mujeres**, que han experimentado una salida más significativa del mundo laboral que los hombres. Mientras que la participación laboral disminuyó de un 74% a un 69% en el caso de los hombres (5 pp.), lo hizo de un 54% a un 46% en el caso de las mujeres (8 pp.) (ENE, 2021). Como se ha dicho en otras ocasiones, hablamos de un retroceso de 10 años en materia de participación laboral de las mujeres, y se proyecta una recuperación más lenta (Sence y Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021). Esto tiene que ver, por un lado, con que los sectores de la economía más afectados por la pandemia son precisamente los sectores con mayor participación femenina, aquellos donde se requiere el contacto directo con otras personas, como son el comercio, el turismo,

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

hotelería y restaurantes, el trabajo doméstico, etc. Y, por otra parte, existen barreras estructurales que dan pie a la acentuación de las brechas de género en torno a las labores de cuidado de terceros dependientes y de trabajo doméstico no remunerado, dificultando la inclusión laboral de las mujeres.

- Un tercer grupo que ha sufrido en forma especialmente significativa los efectos de la crisis son los **jóvenes**, y en particular los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, que han visto el inicio de sus trayectorias laborales interrumpido por la pandemia. Si bien para el total de ocupados se observan descensos anuales en todos los tramos etarios, el segmento 15-24 años es el que se ve más afectado, con una disminución de 28,7%, tanto en mujeres (31,5%) como en hombres (26,6%) (ENE, 2021). Por otra parte, un problema que también se ha acentuado con la crisis es la exclusión educativa. Según datos del Ministerio de Educación, la exclusión escolar en Chile aumentó en cerca de 40.000 niños, niñas y jóvenes (NNJ) este 2021, al no matricularse en ningún establecimiento escolar. Sumado a los 186.000 NNJ

que ya se encontrarían excluidos, llegarían a un total de 226.000 NNJ fuera del sistema escolar (MINEDUC 2021). Esta proyección es grave no solo por las consecuencias psicosociales que tiene la exclusión educativa en los niños, niñas y jóvenes, sino también porque la interrupción de las trayectorias educativas, particularmente entre los jóvenes de escasos recursos, significa una barrera para ingresar más adelante al mercado laboral, y la consiguiente acumulación de desventajas en este plano.

De esta manera, los grupos que ya presentaban niveles elevados de exclusión sociolaboral, y trayectorias marcadas por una acumulación significativa de desventajas, van a ver incrementadas las barreras que impiden su inserción al mercado laboral producto de la crisis socio-sanitaria, quedando de manifiesto la falta de soluciones de política pública efectivas para proteger y recuperar el empleo de los mismos. Así, es fundamental estructurar mecanismos que permitan una reactivación laboral plena para estos grupos y quienes se han visto forzados a dejar el mercado del trabajo.

Explorando salidas frente a la crisis: la intermediación laboral

Para combatir las graves consecuencias del COVID-19, los responsables de la formulación de políticas en todo el mundo han aplicado una serie de medidas destinadas a frenar el deterioro del mercado laboral. Estas medidas pueden ser agrupadas entre políticas pasivas y activas de empleo.

_ Las políticas pasivas consisten principalmente en otorgar prestaciones y subsidios de desempleo, frecuentemente combinadas con otro tipo de transferencias monetarias y medidas de apoyo a las empresas.

_ Las políticas activas, en cambio, buscan incidir en la reactivación de los mercados laborales a partir de tres tipos de intervención:

- **Por el lado de la demanda:** orientadas a apoyar el empleo y promover la creación de puestos de trabajo.
- **Por el lado de la oferta:** destinadas a mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral, por ejemplo, a través de capacitación.
- **Por el lado de la relación entre ambas, es decir, de la intermediación laboral:** orientadas a cerrar las brechas entre oferta y demanda en el mercado laboral (OIT, 2020b).

Hasta el momento, la mayor parte de los países se ha enfocado en políticas pasivas de empleo, como el caso de Chile. Sin embargo, a medida que la crisis socio-sanitaria comience a remitir, se hará necesario impulsar medidas de apoyo activo. Al respecto, distintos organismos internacionales, han apuntado hacia la necesidad de potenciar los servicios públicos de empleo (OIT, 2020b; Banco Mundial, 2020). Es este contexto, los sistemas de intermediación laboral constituyen una herramienta clave para que empresas y trabajadores logren adaptarse en mejores condiciones a las transformaciones suscitadas por la crisis.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

La intermediación laboral puede ser entendida como un conjunto de acciones que buscan adecuar la demanda y oferta de trabajo, es decir, que apuntan a mejorar la calidad y eficiencia de los procesos de ajuste entre quienes buscan trabajo, las vacantes disponibles y las oportunidades de capacitación (Mazza, 2003).

La intermediación laboral puede ser entendida como un conjunto de acciones que buscan adecuar la demanda y oferta de trabajo, es decir, que apuntan a mejorar la calidad y eficiencia de los procesos de ajuste entre quienes buscan trabajo, las vacantes disponibles y las oportunidades de capacitación (Mazza, 2003). Los servicios de intermediación son una herramienta que facilita y dinamiza los procesos de circulación de información sobre el mercado laboral, al orientar a los buscadores de empleo hacia los puestos de trabajo disponibles, y al otorgar información relevante a los empleadores sobre los trabajadores postulantes. Al mismo tiempo, orienta a los solicitantes de empleo en materia de educación y capacitación, buscando mejorar su empleabilidad de acuerdo a las necesidades de las empresas.

Ahora bien, entendida como un sistema integral, la intermediación laboral es un servicio que va más allá de la simple búsqueda de puestos de trabajo y colocación laboral de sus usuarios.

1. Con un enfoque de “ventanilla única”, los sistemas de intermediación laboral tienen el **potencial de actuar como puertas de entrada** no solo a oportunidades laborales, sino también a todo el aparato de protección social –con su rol en la provisión, por ejemplo, del seguro de desempleo– y a redes de apoyo especializadas –en el cuidado de niños y niñas, educación continua, atención de personas con consumo problemático de alcohol y drogas, etc. –.
2. Además, a través de un contacto estrecho y sensible con los requerimientos del mercado laboral, los sistemas de intermediación laboral pueden articular servicios de **capacitación y formación/habilitación**

laboral basados en las demandas de los empleadores. Incluyendo la posibilidad de co-creación de programas entre los distintos actores y la adecuación a las necesidades de participantes.

3. Por último, y relacionado con esto, los sistemas de intermediación laboral pueden ser **canalizadores, coordinadores y garantes, de las alianzas público-privadas**, incentivando ajustes en términos de espacio de trabajo; políticas de empleo con enfoque de género; acuerdos de flexibilidad laboral; programas de desvinculación responsable; etc.

La evidencia internacional ha demostrado que la coordinación de distintos servicios por parte del sistema de intermediación laboral, presentándose éste como un modelo de atención integral a sus usuarios, presenta ventajas en relación con los sistemas que se centran en un único aspecto de la empleabilidad, como la simple colocación de los trabajadores (AMSPE-BID-OCDE, 2016). Un sistema de intermediación que diagnostica, habilita, orienta, intermedia y acompaña a las personas en su búsqueda e integración al mercado laboral permite dar respuestas más complejas a los problemas de exclusión laboral.

Desde esta perspectiva, los servicios de intermediación laboral aportan grandes beneficios tanto para los trabajadores como para los empleadores y la sociedad en su conjunto pues reducen el desempleo en el corto plazo, disminuyen la rotación laboral y los tiempos de búsqueda de empleo (Michaelides y Mueser, 2018), aumentan la productividad de las empresas como consecuencia de la mayor calidad en la adecuación entre oferta y demanda de trabajo, y de una fuerza de trabajo más calificada, y con ello, contribuyen al desarrollo del país.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Aportan una mayor flexibilidad a la fuerza laboral, aumentan la transparencia y la circulación de información sobre el mercado laboral, pueden contribuir a reducir la discriminación, e incluso a aumentar los ingresos (Flores-Lima, 2010), reducen los niveles de informalidad en el mercado laboral (Pignatti, 2016), y permiten una mayor eficiencia en la distribución de recursos para la seguridad social (Mazza, 2003; 2013).

En este sentido, la intermediación laboral aparece como un mecanismo que podría contribuir en gran medida a impulsar el empleo y la recuperación económica luego de la crisis desatada por el COVID-19. La evidencia empírica internacional ha demostrado que este mecanismo, entendido como un sistema integral de atención a los usuarios, constituye una de las intervenciones activas del mercado laboral más costo-efectivas para facilitar las transiciones laborales de las personas y las empresas en contextos de crisis y escenarios cambiantes, por al menos tres razones (OIT, 2020b):

- Primero, porque permitiría articular de mejor forma una respuesta sistémica a las necesidades post-crisis de las empresas, así como a los cambios producidos en el marco de la cuarta revolución industrial. Estos cambios, que ya se venían experimentando en cuanto a las habilidades esenciales para el mercado laboral, se verán acelerados debido a los efectos del COVID-19 (OIT, 2020b). Los tipos de puestos de trabajo que se crearán después de la crisis serán diferentes de los que han sido destruidos por ella aumentando la im-

portancia, por ejemplo, de las habilidades digitales y socioemocionales. (BID, 2020a).

- Segundo, porque concebido como un sistema integral de atención a los usuarios, permitiría aportar soluciones para los grupos más golpeados por la crisis y aquellos que sufren de mayores niveles de vulnerabilidad, como las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad o los migrantes (Banco Mundial, 2020; OIT, 2020b). El sistema de intermediación laboral puede servir para conectar a estos grupos con los servicios necesarios para acceder al mercado del trabajo: nivelación de estudios, habilitación laboral, redes de apoyo para el cuidado de los hijos, atención integral de salud, etc. de manera que estos logren superar las barreras que les impiden integrarse al mundo laboral.
- Tercero, porque puede facilitar las transiciones desde la informalidad a la formalización. En el contexto de la crisis, se estima un crecimiento del sector informal, que podría alcanzar a un 62% de la fuerza laboral de la región (BID, 2020b) en detrimento de las mejoras en la calidad del empleo y la productividad agregada que esto significa. En este sentido, los servicios de intermediación laboral pueden facilitar la formalización, o bien, comunicar sus beneficios y los incentivos dispuestos para un paso paulatino de un sector al otro. En última instancia, los servicios de intermediación laboral pueden velar por la generación de empleos que no caigan en la precarización de los y las trabajadores.

El sistema de intermediación laboral en Chile

El sistema chileno de intermediación laboral tiene dos componentes principales: las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) que, además de informar y orientar laboralmente a los solicitantes de empleo, y de establecer el vínculo entre estos y los empleadores, están encargadas de informar y orientar en relación a los programas de capacitación y de certificar a los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario; y la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) del SENCE, plataforma que permite conectar de manera automática a los buscadores de empleo con los empleadores, y que también permite acceder a información sobre programas y cursos de capacitación, orientación laboral y otros contenidos relacionados con el mercado laboral.

Pese a que se ha elogiado el sistema de intermediación laboral de países como México, Brasil y Chile, como algunos de los más avanzados de la región (Mazza 2013), su desarrollo se ha visto constantemente supeditado a la ampliación del sistema de capacitación laboral, pese a que desde 2011 se ha manifestado su debilidad en cuanto a beneficiar a los trabajadores y trabajadoras de menores recursos o de baja calificación, sin poder mejorar su empleabilidad (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011; Comisión Nacional de Productividad, 2018). Esta confianza en la capacitación como solución universal a los problemas de empleabilidad de las personas, ha llevado a considerar la intermediación laboral como un servicio anexo, el cual se presenta constantemente como componente final y complementario de los distintos programas de capacitación y formación para el trabajo. Esta despreocupación por lograr un sistema de intermediación laboral a la par del sistema ya mencionado, y que aporte otras vías de solución a la empleabilidad, trae consigo algunos puntos negativos que se pasan a revisar a continuación.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

	2019	2020
Beneficiarios efectivos	358.527	205.759
Porcentaje de usuarios atendidos en el sistema que recibieron proceso de orientación laboral	37,05%	56,77%
Porcentaje de usuarios orientados laboralmente que fueron vinculados laboralmente	14,54%	22,11%

Fuente: SENCE, 2021a.

Primero, en términos de sus resultados. Durante los últimos años, el sistema de intermediación laboral en su conjunto ha mostrado resultados insuficientes. La proporción de personas que reciben orientación laboral y que son vinculadas laboralmente es muy baja en relación con la cantidad de beneficiarios del sistema.

Segundo, en cuanto a la heterogeneidad entre las OMIL respecto de su tamaño, la infraestructura, los recursos asignados a cada una, la profesionalización de su personal, así como los niveles de rotación en ellos, y en general la capacidad operativa con que cuentan (ARSchile, 2017). Es necesario destacar que el desempeño y los recursos con que cuenta cada OMIL, hoy dependen de la comuna en la que se emplazan, así como en las prioridades de la administración de turno.

Tercero, en relación a la falta de adecuación de la orientación entregada a las necesidades específicas de los usuarios. Los profesionales de la OMIL deben realizar un diagnóstico individual a cada persona que se acerca a la oficina a solicitar sus servicios, el que rara vez se realiza (ARSchile, 2017). Esto significa que la OMIL muchas veces no cumple adecuadamente con la función de derivación a otras redes –de cuidado de niños, atención de salud, educación y capacitación, etc.–. **Además, el enfoque está puesto principalmente en los desempleados que se acercan de manera autónoma a sus servicios y no en la población**

inactiva potencialmente activa. Los esfuerzos siguen concentrándose en quienes tienen mayores calificaciones o menor tiempo desempleados, quienes tienen mayores posibilidades de encontrar más rápido un empleo y no existen estrategias para llegar a los inactivos.

Al respecto, cabe destacar que no existe un programa SENCE cuya población objetivo sean las personas inactivas con potencial de emplearse. En efecto, el Programa FOMIL, desde la intermediación laboral, declara como población objetivo a personas desocupadas u ocupadas en búsqueda de empleo (SENCE, 2021), asumiendo que existe un acercamiento desde la persona al servicio, pero no al revés. Esto lleva a suponer que existe espacio para ampliar la metodología de intervención a poblaciones que tienen escaso o nulo acercamiento al mercado laboral.

Cuarto, respecto de las dificultades para asegurar la calidad de los empleos que se consiguen a través del sistema. Los incentivos institucionales orientan las prácticas hacia una colocación masiva y escasamente diferenciada. En este contexto, las OMIL suelen responder a las necesidades de las empresas en términos de reclutamiento de personal poco calificado y por contratos temporales, sin preocuparse por mejorar las condiciones de empleabilidad de sus usuarios (ARSchile, 2017). Así, según datos del FOMIL 2017, casi un 70% de los contratos conseguidos fueron de hasta solo 6 meses, y el perfil de la mayor parte de los usuarios que

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

alcanzaron contratos indefinidos o superiores a 13 meses correspondía a oficios calificados (SENCE, 2018). Por lo demás, no todas las oficinas tienen la capacidad de hacer un adecuado seguimiento a los trabajadores y trabajadoras insertadas, solo algunas han implementado protocolos al respecto, lo que impide evaluar de manera general el éxito de las colocaciones.

Quinto, en materia de coordinación con las empresas. No todas las OMIL cuentan con gestor territorial, que es el encargado de establecer estas relaciones, y la oferta de servicios a empleadores es limitada en comparación con otros países de la OCDE (AMSPE-BID-OCDE, 2016). Más aún, no existe una estrategia clara en torno a la forma en que se deben crear estas redes a nivel local, ni priorización de sectores, ocupaciones y competencias a potenciar en los usuarios, lo que bien podría nutrirse del análisis levantado por los Observatorios Laborales Regionales, así como a través de un trabajo más directo, regular y cooperativo, con los empleadores. Por otra parte, como muestran los datos de la encuesta de satisfacción FOMIL 2019, las empresas consideran que muchas veces los postulantes seleccionados por la OMIL no se ajustan a los perfiles solicitados (SENCE, 2019) lo que atenta contra la fidelización de los empleadores y la imagen o credibilidad con la que se presenta el servicio de intermediación laboral. Así, son pocas las empresas que acuden a las OMIL a registrar sus vacantes, y la mayoría de las que lo hacen es en ocupaciones de baja calificación técnica, por lo que las personas que buscan empleo a través del sistema no acceden a información sobre empleos de mayor calificación y mejor pagados.

Un sistema de intermediación laboral reforzado y con soluciones efectivas para los puntos mencionados, puede constituirse en una respuesta para los grupos en mayor situación de vulnerabilidad. Según una encuesta de OECD (2021), en Chile solo el 20% de los desocupados, un 10% de los inactivos y cerca del 8% de los ocupados, consulta servicios de orientación laboral, lo que contrasta con el caso de Alemania, por ejemplo, donde estas proporciones llegan a 85%, 52% y 35%, respectivamente. A esto se suma que los grupos con mayores desventajas, son los que menor uso hacen de los servicios de orientación laboral, existiendo brechas importantes en detrimento de

las personas mayores de 55 años; personas residentes en áreas rurales, personas con menor nivel educacional; y, mujeres. Esto puede dar cuenta de la necesidad de potenciar la intervención, no solo desde la población a la que actualmente se llega con más efectividad, los desocupados, sino también desde aquellas que han quedado al margen de la acción del sistema de intermediación, como lo son los inactivos. Ante la persistencia de estos problemas, se ha propuesto impulsar la mejora del sistema a través de la reciente creación de una Política Nacional de Intermediación Laboral –promulgada en noviembre de 2019 a través del Decreto 26 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social– y fundada en cuatro pilares: acceso universal, pertinencia, institucionalidad y calidad. Si bien el foco parece estar puesto adecuadamente en el mejoramiento del desempeño del sistema, y en una mayor cobertura y alcance hacia las poblaciones más vulnerables para asegurar su correcta inserción al mundo laboral, quedan dudas respecto a la forma en que será implementada, así como los recursos y metas asociadas a la misma.

En efecto, no existen certezas respecto a cómo se asegurará la universalidad, sobre todo para las personas que se han visto marginadas del mercado laboral o que hoy no realizan búsqueda activa de empleo debido a las restricciones impuestas en el contexto de crisis. Tampoco se sabe cómo asegurar la gobernabilidad de un sistema que, según la misma política mencionada, depende de convenios que cada comuna decide si aceptar, o no, con SENCE. O bien, qué aspectos considera el pilar de “Calidad” y cómo se irá midiendo el desempeño en cada uno de estos; cuál es la institucionalidad que está llamada a alojar, coordinar y fortalecer este sistema; qué recursos están asociados a la ejecución de esta política y qué espacio existe para su asignación entre los distintos pilares; entre muchas otras interrogantes.

Estas son preguntas que se deben contestar desde ya, sobre todo considerando el escenario actual, con efectos nocivos y sin precedentes en materia laboral. La experiencia de Fundación Emplea, que se presenta en la sección siguiente, es un insumo para definir, en términos concretos, las formas en que se puede dar curso a una política nacional de intermediación laboral efectiva, que responda al problema laboral actual y a los que vengán en el largo plazo.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente
a los grupos excluidos

La experiencia de Fundación Emplea

Emplea es una fundación del Hogar de Cristo que nace en 2011 con la misión de impulsar la activación de personas excluidas del mercado del trabajo, fortaleciendo sus capacidades y competencias personales, sociales y laborales para facilitar y potenciar sus trayectorias laborales. Las soluciones que se proponen ponen al centro a la persona, en sus distintas dimensiones y necesidades, entendiendo que la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión sociolaboral son afecciones a los derechos humanos (Hogar de Cristo, 2018a), y que el trabajo no es solo una fuente de ingresos, sino un espacio fundamental de integración a la sociedad.

Por esta razón, Emplea pone su foco en las personas que se encuentran en situación de pobreza monetaria o multidimensional, o que viven en condiciones de vulnerabilidad, poniendo especial atención en los grupos que encuentran más dificultades para insertarse al mercado laboral, como las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y los migrantes. La Fundación no solo se focaliza en los desempleados, sino también en personas que pueden tener empleos precarios y en los inactivos.

El Programa Empléate, se constituyó como tal en septiembre de 2018. Durante 2019 se ejecutó de manera inicial en la Región Metropolitana, para, posteriormente, en 2020, dar paso a la ejecución en las regiones de Biobío y Valparaíso.

Desde el año 2018, Fundación Emplea ha impulsado un Programa de intermediación laboral basado en evidencia y buenas prácticas para la empleabilidad de personas laboralmente excluidas o en situación de mayor vulnerabilidad. El Programa Empléate, se constituyó como tal en septiembre de 2018. Durante 2019 se ejecutó de manera inicial en la Región Metropolitana, para, posteriormente, en 2020, dar paso a la ejecución en las regiones de Biobío y Valparaíso. Inicialmente, la intervención del Programa Empléate se organizó en torno a los Centros de Activación Laboral (C-Lab) de cada región. Espacio físico adecuado para la convocatoria de participantes y la realización de talleres de apresto laboral. El modelo considera un equipo multidisciplinario de profesionales, capacitados en la metodología de intermediación laboral de este Programa: psicólogos,

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

gestores laborales, preparadores sociolaborales (coach) y gestores territoriales, que trabajan para entregar servicios de activación, habilitación y placement social, potenciando la inserción laboral de las personas excluidas del mercado del trabajo. La experiencia adquirida ha demostrado que no todas las personas que buscan insertarse en un puesto de trabajo, tienen el tiempo o la necesidad de capacitarse. De hecho, según datos de postulaciones al Programa Empléate en el año 2020, mientras que el 98% de las personas postulantes admiten estar interesadas en servicios de Apresto Laboral, solo un 36,3% dice estar interesada en capacitación. En consecuencia, el Programa plantea una solución que contemple intervenciones rápidas y orientadas directamente a la habilitación sociolaboral, en base a rutas de intervención de usuarios.

Las rutas de intervención equilibran el interés por estandarizar el servicio del programa para que este sea fácilmente escalable, con el interés de adecuarse a las múltiples necesidades, puntos de partida y trayectoria laborales, de los distintos grupos que requieren los servicios del Programa. De esta forma, Fundación Emplea ha logrado establecer un modelo que en 2020 consideraba un costo unitario de intervención cercano a los \$246.000 y que, para este año, se ha reducido a un monto cercano a los \$144.000, facilitado por la adaptación a intervenciones remotas, y sin que esto signifique un deterioro en la calidad de las prestaciones entregadas. La clave ha sido determinar tipologías de intervención que respondan al resultado de un diagnóstico sociolaboral, el que se aplica una vez que los y las participantes se acercan al Programa. Este instrumento indaga en aspectos de empleabilidad, educación, redes de apoyo, entre otros, permitiendo la rápida detección de necesidades de intervención, por ejemplo, entre aquellas personas que solo requieren un apresto laboral, y aquellas que requieren profundizar en competencias como trabajo en equipo, resolución de conflictos, aprendizaje autónomo, búsqueda autónoma de empleo, entre otras. Esta definición de rutas se refuerza con una estructura clara para cada una de ellas, en cuanto a número de sesiones de orientación, cantidad y tipos de talleres, temáticas a tratar, así como los tiempos asociados a cada ruta, los que son más cortos para las personas con mejor situación de empleabilidad. Independiente de su ruta, cada participante pasa por todas

las etapas del modelo, las que se componen por: la **Etapas de Difusión**, en que se convoca a la participación de usuarios y usuarias en el Programa Empléate. Esto se realiza por demanda espontánea, con personas que se acercan al C-Lab de su respectiva región, o bien, y en particular desde inicio de la pandemia, a través de un link de postulación. También se cuenta con redes de derivación desde programas internos a la Fundación, así como programas y otras iniciativas público, privadas o del tercer sector; la **Etapas de Diagnóstico**, donde se analiza en profundidad la situación de cada persona y se definen los perfiles de atención; la **Etapas de Orientación Laboral**, en que se trabaja individualmente con cada participante, a partir de los objetivos definidos para la intervención y un plan de trabajo personalizado; la **Etapas de Habilitación Laboral**, en que se realizan talleres grupales e individuales de apresto laboral y productivo, para mejorar la empleabilidad de los y las participantes; la **Etapas de Intermediación Laboral**, donde se realiza el trabajo de intermediación propiamente tal, ajustando la vinculación entre los perfiles laborales de los y las participantes, con los requerimientos y necesidades levantados para cada puesto de trabajo, y la **Etapas de Acompañamiento**, en que se realiza un seguimiento al participante en el puesto de trabajo para asegurar su permanencia. Esto último es clave, considerando que muchas personas que asisten al Programa Empléate no han tenido una aproximación previa o continua al mundo laboral, en algunos casos se observan marcadas trayectorias de trabajo informal o independiente, dificultades en la adquisición de códigos o actitudes laborales, entre otras, que aumentan el riesgo de no mantenerse en el nuevo empleo dentro de los primeros meses.

En la metodología de Fundación Emplea es crucial la **construcción de redes** con agentes relevantes para dar respuesta a las brechas con las que vienen las personas que ingresan al Programa, por ejemplo, redes de cuidado de personas dependientes; orientación legal para el trabajo; redes de salud y autocuidado; entre otras. El Gestor de Redes tiene un rol clave en la construcción de acuerdos de colaboración con municipalidades, Fundaciones, y ONG, ya que se considera fundamental tejer relaciones de confianza con estos actores y propiciar las instancias que den respuesta a las necesidades que van más allá de lo laboral.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Emplea ha logrado insertar laboralmente a

2.344 personas

En todas las etapas, **la persona está puesta al centro de la intervención**. El Preparador Sociolaboral, figura fundamental en el esquema de trabajo de Empléate, cumple un rol esencial en la identificación de las barreras que presenta cada participante en su inserción laboral, guiado por los resultados del diagnóstico sociolaboral, y analiza las posibles soluciones, derivando hacia las redes colaboradoras cuando existe la necesidad, siguiendo la estrategia de intervención indicada por la ruta que ha sido asignada a su participante. El acompañamiento y orientación a los participantes tiene lugar durante todo el proceso de intervención, abordando de manera personalizada todos los problemas u obstáculos que pudieran aparecer en el camino.

El programa ofrece talleres y actividades orientados **no solo a desarrollar competencias laborales, sino también socioemocionales**, trabajando, por ejemplo, la motivación, la responsabilidad, el autocuidado, la iniciativa, el trabajo en equipo, entre otros, a través del apresto laboral y productivo. Asimismo, a través de talleres enfocados en la construcción del propio CV o en la postulación autónoma a ofertas laborales en línea, la Fundación busca aumentar el sentido de co-responsabilidad en el proceso de búsqueda de trabajo por parte de los participantes, rompiendo con la pasividad que caracteriza el proceso en otras instituciones, y promoviendo el empoderamiento de las personas con respecto a sus propias trayectorias.

Por último, en Fundación Emplea también se considera fundamental el **acompañamiento** de los casos. Es importante considerar que muchas brechas aparecen una vez que las personas son insertadas en un puesto de trabajo, por lo que la acción intermediaria no debiese terminar en la colocación laboral. Por esta razón, se mantiene el contacto con los y las participantes, hasta por 3 meses posterior a la inserción laboral, apoyando el cierre de estas brechas

en base a un nuevo plan de trabajo personalizado, incluso llegando a involucrar a miembros del espacio laboral en casos particulares como los de personas con discapacidad. Desde 2019, Emplea ha logrado insertar laboralmente a 2.344 personas. Resultado que debe verse a la luz de tres hechos significativos. Primero, que es a partir de 2019 en que el modelo comienza a consolidarse, dando ejecución en la Región Metropolitana, a la cual se suman Valparaíso y Biobío en 2020. Segundo, que en 2019 el último trimestre se ve dificultado por la irrupción del “Estallido Social” y los distintos problemas de movilización, incertidumbre y pérdida de empleo, que esto genera en diversos grupos de la sociedad. Cabe destacar, sin embargo, que esta situación no quita que en 2019 el Programa Empléate haya logrado una tasa de inserción laboral de 40,4% sobre el total de sus participantes. En tercer lugar, y de manera similar a lo sucedido hacia fines de ese año, la intervención del Programa Empléate debe ajustarse rápidamente en 2020, a una modalidad remota, intensiva en el uso de tecnologías digitales, para asegurar el acceso de sus participantes y ofrecer una repuesta de empleabilidad frente a este escenario.

En este sentido, cabe destacar que el Programa Empléate comprende rápidamente la necesidad de mantener activos a sus participantes, por sobre lograr una colocación laboral efectiva. De esta forma, refuerza sus talleres y orientaciones, dando, además, acceso a instancias formativas en el uso de herramientas digitales, así como en talleres de apoyo a la contención y el bienestar emocional. Aun así, el Programa consigue una tasa de inserción del 24,5%. Esto, en momentos en que el Índice de Avisos Laborales de Internet se veía reducido en más de un 50% hacia abril de 2020, logrando recuperar su nivel pre pandemia solo hacia noviembre de 2020 (Banco Central, 2021) y en que las personas postulantes se encontraban en un 41% en situación de pobreza o pobreza extrema.

HAGAMOS LA PEGA

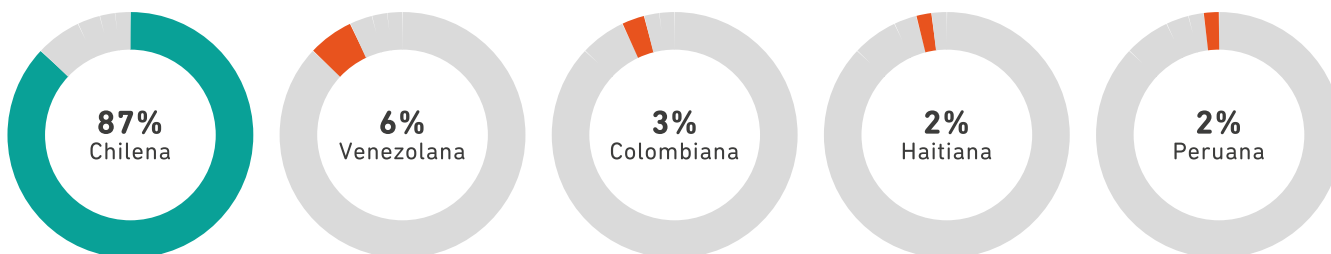
Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Otro punto a destacar radica en la cultura de medición y fijación de metas detrás de estos resultados. En efecto, el Programa Empléate contemplaba una meta de colocación del 50% para 2020. Esta propuesta moviliza las operaciones y compromisos de intervención del equipo del Programa Empléate, transparentando el grado de cumplimiento de estas, para alinear los ajustes requeridos, así como las coordinaciones entre los distintos roles del equipo ejecutor.

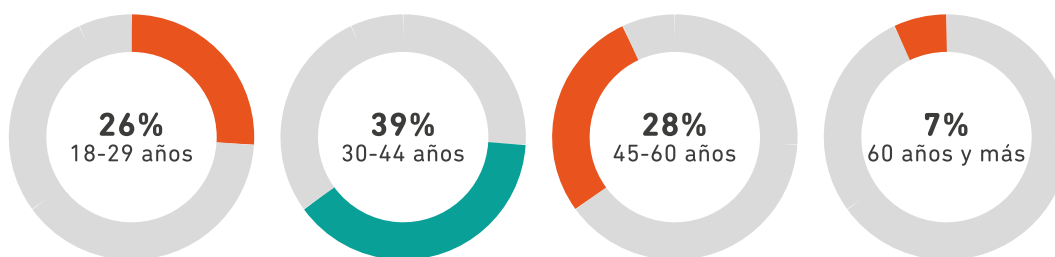
Los empleos gestionados por Fundación Emplea cumplen con ciertos estándares de calidad deseables: la gran mayoría son trabajos dependientes (91,5%) y de jornada completa

(77,7%). De las personas atendidas por los distintos programas de la Fundación, un 73% son mujeres, un 9% presenta algún tipo de discapacidad y un 77% está en situación de pobreza o pobreza extrema³. Por otra parte, un 26% de estos participantes son jóvenes (entre 18 y 29 años), un 28% son adultos en edad avanzada (entre 45 y 60 años) y un 7% son adultos mayores (60 años y más), poblaciones que generalmente tienen más dificultad para insertarse laboralmente, ya sea porque carecen de experiencia o porque sufren de discriminación debido justamente a su condición de adultos mayores. Por último, si bien la mayor parte de los atendidos por Emplea son chilenos, un 13% de los participantes son migrantes.

PARTICIPANTES SEGÚN NACIONALIDAD



PARTICIPANTES SEGÚN RANGO ETARIO



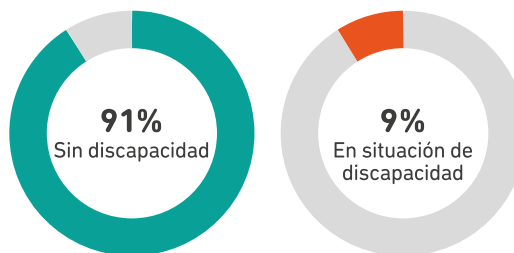
HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

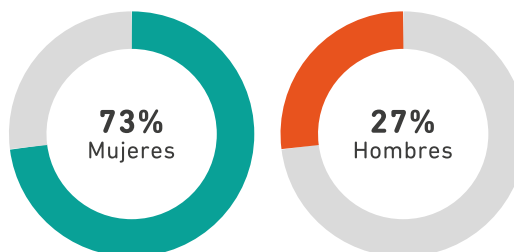
Emplea busca contrarrestar los factores que inciden en la acumulación de desventajas de esta población y que impiden o dificultan su inserción laboral, como son la falta de acceso a información, trayectorias educacionales incompletas, la falta de redes de apoyo que permitan, por ejemplo, delegar el cuidado de los hijos o acceder a mejores empleos. Por otra parte, la propia experiencia laboral en estos sectores, marcada por los altos niveles de rotación, la informalidad, y la falta de continuidad en las cotizaciones, opera como una limitante para acceder a mejores trabajos y fomenta la constitución de estereotipos negativos hacia estos grupos, incidiendo a su vez en la acumulación de desventajas. Es por esto que desde la perspectiva de Emplea no basta con asegurar el acceso al trabajo, sino que este debe estar enfocado hacia trabajos de calidad, es decir, que cumplan con estándares mínimos en términos de remuneraciones, estabilidad, acceso a la seguridad social, etc.

Actualmente, el Programa Empléate busca medir su real impacto en la empleabilidad de sus participantes. Para esto, desde fines de 2018 se ha trabajado en el diseño de una evaluación de impacto para este programa, la cual cuenta con el apoyo de investigadores asociados a la red J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab), quienes, en colaboración con el equipo de Fundación Emplea, darán inicio al proceso de evaluación este 2021. Además, de contribuir al conocimiento en torno al impacto de los servicios de intermediación laboral – siendo la primera experiencia de este tipo a evaluar en Chile – se espera que los resultados de este proceso sirvan de insumo para instalar un estándar de intervención en los servicios de intermediación laboral públicos.

PARTICIPANTES SEGÚN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD



PARTICIPANTES SEGÚN SEXO



³ Datos que corresponden a los participantes de los distintos programas de la Fundación Emplea en el año 2020. Cabe señalar que al hacer el ingreso a la Fundación los participantes no siempre entregan la información sobre sus ingresos. El cálculo sobre la situación de pobreza de los participantes está basado en los 1.683 casos que sí respondieron a esta pregunta (70% del total de participantes del año 2020).

Propuestas y recomendaciones de política pública

En base a lo expuesto hasta ahora, se plantean una serie de propuestas y recomendaciones de política pública para contribuir al debate sobre la reactivación del empleo y la reducción de los altos niveles de desocupación e inactividad que están afectando al mercado laboral. Como punto de partida, se plantea que para salir de la crisis socio-económica provocada por el COVID-19, no solo hay que enfocarse en las políticas pasivas de empleo, destinadas a apoyar económicamente a los hogares, sino también en las políticas activas de empleo, orientadas a la reactivación del mercado laboral. Estas políticas deben focalizarse tanto en la creación de puestos de trabajo y promoción del empleo, como en el mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza laboral, **principalmente de los grupos que presentan mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión sociolaboral.**

Para que las políticas de empleo logren llegar a la población inactiva y a otros grupos en situación de vulnerabilidad es necesario **potenciar y mejorar el sistema de intermediación laboral**, apuntando a desarrollar un sistema integral, donde el foco esté puesto no solo en la colocación de los usuarios en puestos de trabajo, sino en un sistema que diagnostique, habilite, oriente, intermedie y acompañe a las personas en su búsqueda e integración al mercado laboral. Para esto se propone:

_ BASADO EN LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN EMPLEA, MEJORAR LOS PROCESOS DEL PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL DE SENCE, ADOPTANDO LAS ETAPAS DE:

- **Diagnóstico:** la elaboración de un diagnóstico individual al comienzo de cada intervención es clave para identificar las brechas y barreras específicas que presenta cada individuo para insertarse al mundo laboral, así como también sus capacidades, intereses y potencialidades. Este diagnóstico permite desarrollar una mejor identificación de los tipos de usuarios y elaborar estrategias de intervención diferenciadas y personalizadas, a través de rutas de usuario o mapas de viaje del usuario.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

- **Estructurar la intervención en base a rutas de usuarios/as:** lo que permite equilibrar la escalabilidad del Programa y la personalización de los servicios de orientación e intermediación laboral. Así, se consigue la mejora en asignación de recursos al definir prototipos de atención que respondan a las diversas trayectorias laborales y necesidades de cada persona. En efecto, OECD (2021) muestra que el entregar rutas de desarrollo laboral personalizadas aumenta las posibilidades de empleo de los usuarios, así como sus resultados en educación y capacitación.

- **Derivación a redes de apoyo:** para atender las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, el sistema de intermediación laboral debe plantearse como parte de una red más amplia de Protección Social. El sistema debe ser capaz de gestionar efectivamente no solo el seguro de desempleo, sino también la conexión con redes de apoyo especializadas –en el cuidado de niños y niñas, educación continua, atención de personas con consumo problemático de alcohol y drogas, etc.– que puedan contribuir a atenuar las barreras que enfrentan los grupos vulnerables en su inserción laboral.

- **Orientación laboral y Habilitación laboral:** es importante que los organismos de intermediación laboral se preocupen de desarrollar (ya sea directamente o por derivación a otros organismos) competencias –es decir, conocimientos, habilidades y actitudes– de distinto tipo en los usuarios, y en particular competencias que se requerirán en el futuro próximo. En ese sentido, las acciones deben enfocarse en el desarrollo de competencias laborales, pero también competencias digitales y transversales (como resolución de conflictos, aprendizaje autónomo y continuo, responsabilidad, autocuidado, etc.).

- **Intermediación laboral:** se debe poner el foco no solo en la cantidad de trabajadores que son colocados, sino también en la calidad de los empleos, en términos de duración de los contratos, condiciones laborales, remuneraciones, prestaciones de seguridad, etc. No basta con lograr la meta de colocación,

sino que también se debe apuntar a dar una mayor estabilidad al empleo y reducir la rotación (que es mayor en quintiles de menor ingreso), a través de la gestión estratégica con empresas, la construcción de redes con empleadores potenciales, el seguimiento regular de las competencias y ocupaciones requeridas, entre otras actividades de vinculación activa que hoy no se realizan.

- **Acompañamiento:** al trabajar con personas excluidas del mercado laboral o en situación de mayor vulnerabilidad, es necesario contemplar un acompañamiento y seguimiento posterior a la inserción laboral, que permita profundizar las competencias trabajadas previamente y atender brechas residuales que surgen una vez dentro del ambiente laboral. Así también, este seguimiento permite evaluar la calidad de los empleos en los que se insertan, la satisfacción de los trabajadores con sus puestos de trabajo y de las empresas con los trabajadores colocados, comprender las razones de los posibles fracasos en la inserción laboral y elaborar estrategias para prevenir que lo mismo vuelva a ocurrir en el futuro.

_ FIJAR ESTÁNDARES MÍNIMOS EN INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, Y PROMOVER UNA GESTIÓN EN BASE A RESULTADOS.

Para asegurar la calidad de los servicios de intermediación laboral es necesario contar con estándares que puedan ser medidos y sujetos a incentivo/pago por resultados, en relación a los procedimientos a seguir en todo proceso de intermediación laboral (tales como la elaboración de un diagnóstico individual, la inscripción de los postulantes en la BNE, la orientación hacia talleres de apresto laboral, capacitaciones, etc.). Estos estándares debieran aplicarse tanto a los organismos públicos como privados que realizan intermediación laboral.

_ CREAR ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS PARA DISTINTOS GRUPOS DE LA POBLACIÓN.

- **Inactivos:** es necesario apoyar a estas personas con respuestas más activas y adaptadas a sus necesida-

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

des, desde la integración de servicios y mecanismos que resuelvan los obstáculos a la activación laboral; aportando orientación y acompañamiento laboral personalizados; entregando herramientas básicas de apresto laboral; y combatiendo el estigma de la inactividad entre los empleadores. Desde los sistemas de intermediación laboral se debe crear una red de gestión territorial capaz de “salir a buscar” a estas personas, para orientarlas laboralmente y permitirles ingresar a la fuerza de trabajo.

- **Mujeres:** deben desarrollarse programas de formación e intermediación laboral especialmente para mujeres en condiciones de vulnerabilidad: conectados a una oferta pertinente en capacitación (en sectores no tradicionales), a redes de apoyo en el cuidado de niños y niñas, a una orientación laboral que derribe estereotipos de género y a ofertas laborales acordes a las capacidades y barreras que ellas enfrentan para acceder a puestos de trabajo.

- **Jóvenes:** se deben promover servicios de intermediación laboral adaptados a los jóvenes para que la crisis no afecte de manera permanente y duradera sus perspectivas de empleo. Se pueden desarrollar alianzas entre liceos técnicos, el sistema de intermediación laboral y las empresas para facilitar la transición de la etapa escolar a la laboral; generar rutas flexibles y “cercanas” para apoyar la inserción laboral de los jóvenes, considerando sus intereses y motivaciones; implementar programas de acompañamiento como Mentoring, Vocational training, etc.

- **Trabajadores informales:** las estrategias también deben presentar características específicas en el caso de los trabajadores informales. Para superar las brechas de productividad que se presentan entre los sectores formal e informal, pueden desarrollarse estrategias de “habilitación digital” que les permitan reducir la situación de desventaja que enfrentan. También pueden implementarse asesorías para la transición a la formalización y crear competencias para el uso de herramientas que faciliten la gestión de microemprendimientos.

_ POSICIONAR EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL COMO CANALIZADOR, COORDINADOR Y GARANTE DE LAS ALIANZAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.

Para reactivar el empleo, es esencial que exista colaboración entre los distintos actores sociales involucrados –municipalidades, gobierno central, empresas, organismos de intermediación laboral, organismos de capacitación, etc.–, de manera que haya una correcta circulación de información entre todos ellos. Se debe avanzar hacia roles más proactivos de los organismos que conforman el sistema de intermediación laboral con respecto a las empresas, y asumir un rol de coordinación y articulación de la asociación público-privada. Esto significa elaborar estrategias activas de captación de empresas, ofrecerles servicios de calidad, mejorar la confianza y credibilidad entre las empresas y los organismos de intermediación laboral. Es necesario desarrollar una oferta de servicios innovadora y de calidad para construir relaciones de confianza con los empleadores. La evidencia internacional indica que la prestación de servicios orientados a los requerimientos de las empresas, el mayor uso de tecnologías de la información y el mejoramiento de las estrategias de comunicación con los empleadores aumenta la cobertura de los sistemas de intermediación laboral con las empresas (Behncke et al., 2008; European Commission, 2012).

_ FORTALECER LOS EQUIPOS QUE TRABAJAN EN LA RED DE INTERMEDIACIÓN LABORAL, PROFESIONALIZANDO EL ÁREA DE LAS OMIL.

Como se señaló, uno de los problemas que enfrenta el sistema de intermediación laboral es la alta rotación de sus trabajadores. Para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios entregados, es necesario que el personal de los organismos de intermediación laboral tenga las competencias y la formación adecuadas para otorgar una atención oportuna a los usuarios. Los profesionales psico-sociales podrían nutrirse desde un enfoque multidisciplinar, considerando a Psicólogos/as, Trabajadores/as Sociales, Terapeutas Ocupacionales, que atiendan de forma particular, diversos ámbitos de la empleabilidad. O bien, la gestión territorial podría dividirse en aquella

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

enfocada hacia la empresa y aquella que atiende las redes de vinculación para sus usuarios. En esta línea, OECD (2021) ha propuesto contar con marcos y benchmark de competencias para estos profesionales, así como preocuparse de su constante actualización en mercado laboral y orientación para la construcción de trayectorias laborales flexibles.

_ POTENCIAR EL USO DE SISTEMAS, PLATAFORMAS Y HERRAMIENTAS DIGITALES, PARA INTEGRAR LOS SERVICIOS DE LAS OMIL CON LAS OFERTAS LABORALES DE LAS EMPRESAS.

La incorporación de estas tecnologías permitiría no solo reducir costos, sino también aumentar la cobertura y el alcance de los programas, y afrontar los desafíos contemporáneos del mundo laboral, que la crisis del COVID-19 y el incremento exponencial del teletrabajo ha evidenciado.

_ DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE ATENCIÓN MULTICANAL.

Teniendo en cuenta la diversidad de usuarios que acuden a los organismos de intermediación laboral, y el acceso diferenciado que estos tienen a la tecnología, es necesario desarrollar distintos canales (presenciales, electrónicos, teléfono, correo, etc.) para facilitar la interacción y mejorar la provisión de servicios de intermediación laboral.

_ AUMENTAR O REDISTRIBUIR ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO SENCE, EN TORNO AL PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL. Actualmente, solo un 6,1% del presupuesto de SENCE destinado a Transferencia Corrientes, está destinado al programa de intermediación laboral, lo que da cuenta del lugar secundario que se le otorga entre los distintos programas de SENCE. La mayor parte es asignada a Capacitación en Oficios

(22,6%) y, subsidios al empleo joven y de mujeres (29% cada uno). Considerando que la reactivación laboral de los grupos excluidos no siempre requiere de la capacitación como respuesta, tal como se vio en el caso de Fundación Emplea, es necesario contar con un sistema de intermediación laboral robusto a través de una mayor asignación presupuestaria que permita la creación de programas específicos de servicios de intermediación laboral. Así, se contribuirá a la inserción laboral de miles de personas en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión, que necesitan respuestas rápidas y de bajo costo, una vez superados los peores efectos de la pandemia.

La crisis del COVID-19 amenaza con revertir décadas de progreso en diversos ámbitos. En escolaridad, en empleo y empoderamiento económico de la mujer, en desarrollo humano, en cobertura de servicios de salud, entre otros. Sin embargo, puede ser también una oportunidad para revertir algunos de los factores que están en el origen de los altos niveles de desigualdad en la distribución de las oportunidades que prevalecen en Chile como es, por ejemplo, el acceso segmentado a empleos de calidad. A través de un sistema adaptable a estas necesidades, costo-efectivo y a la par de las nuevas oportunidades del mercado laboral, se pueden lograr importantes retornos sociales, en línea con las demandas por una sociedad más inclusiva y justa, pero también acorde a la urgencia de crear nuevos motores para la recuperación post-pandemia y la posterior dinamización del mercado laboral.

Se espera que este informe sea una contribución en este ámbito y permita priorizar un servicio que ha sido históricamente postergado, al restarle protagonismo y considerarlo un servicio secundario, supeditado a la capacitación. Chile requiere un sistema de intermediación laboral que extienda y mejore las oportunidades de empleo de su población, principalmente de aquellas personas excluidas y en mayor situación de vulnerabilidad.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Referencias

- AMSPE-BID-OCDE (2016). The World of Public Employment Services. Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work. Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- ARSchile (2017). Evaluación de Satisfacción y de Entrega Estandarizada de Servicios OMIL. Informe final. SENCE. Institución ejecutora: ARSchile Spa.
- Banco Central (2021) Índice de Avisos Laborales de Internet. Base de Datos Estadísticos.
- Banco Mundial (2020). Managing the Employment Impacts Of The COVID-19 Crisis: Policy Options For Relief And Restructuring. World Bank, Washington, DC.
- Behncke, S., Frölich, M., & Lechner, M. (2008). Public employment services and employers: How important are networks with firms?. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1, 151-178.
- BID (2020a). Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19. Políticas sociales en respuesta al coronavirus, BID, abril 2020.
- BID (2020b). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Políticas sociales en respuesta al coronavirus, BID, abril 2020.
- CEPAL (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. Informe Especial COVID-19, N°1, 3 de abril de 2020.
- Comisión Nacional de Productividad (2018). Caracterización del funcionamiento de la Franquicia Tributaria. Nota Técnica. Marzo 2018.
- Larrañaga, O. y otros (2011). Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. En Línea: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_InformeFinal_211011_doc2.pdf.
- Délano, R. y Hermosilla, A. (2020). La intermediación laboral y las trayectorias de exclusión sociolaboral. Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, N°21.
- Encuesta Social COVID-19 (2020). Principales resultados: Ingresos, empleo y deuda. INE-PNUD.
- ENE (2021). Boletín estadístico: Empleo trimestral. Trimestre móvil diciembre 2020-febrero 2021. INE. Edición n°269. 31 marzo 2021.
- European Commission (2012), How to best structure services for employers?, Brussels, Autores: Jaap de Koning, José Gravestijn.
- Flores Lima, R. (2010). Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB-TN-118. Washington, DC: BID.
- Guntin (2020): Trabajo a distancia y con contacto en Uruguay. Working Paper.
- Hogar de Cristo (2018a). Principios Orientadores de la Acción Social, en Hogar de Cristo, Principios y Fundamentos Sociales de las Fundaciones Hogar de Cristo. Dirección Social Nacional. Santiago.
- Hogar de Cristo (2018b). Enfoques y Perspectivas Teóricas: Un Aporte para la Reflexión de la Acción Social, en Hogar de Cristo. Principios y Fundamentos Sociales de las Fundaciones Hogar de Cristo. Dirección Social Nacional. Santiago.

HAGAMOS LA PEGA

Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos

Hogar de Cristo (2017). Exclusión laboral en Chile: Adultos mayores, inmigrantes, jóvenes, mujeres y personas con discapacidad. Santiago: Dirección Social Nacional, Subdirección Desarrollo y Estudios.

López-Calva, L.F. (2020a). Trabajando en tiempos de pandemia: Solo uno de cada cinco trabajadores en ALC puede trabajar desde su casa. Blog Graph for Thought. New York.

López-Calva, L.F. (2020b). La inclusión requiere capacidad: El papel de los registros sociales en la expansión de las transferencias monetarias a raíz del COVID-19 Blog Graph for Thought. New York.

Mazza, J. (2003). Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, 80, pp.165-183.

Mazza, J. (2013). Connecting workers to Jobs: Latin American innovations in Labor Intermediation Services. Latin American Policies, 2 (4), pp.269-284.

Michaelides, M., y Mueser, P. (2018). Are reemployment services effective? Experimental evidence from the Great Recession. Journal of Policy Analysis and Management, 37(3), 546-570.

MINEDUC (05/04/21) Mineduc entrega detalles de cifras de deserción escolar 2021. Disponible en: <https://www.mineduc.cl/mineduc-entrega-detalles-de-cifras-de-desercion-escolar-2021/>

OECD (2021), Career Guidance for Adults in a Changing World of Work, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a94bfad-en>.

OIT (2020a). Chile. Impacto de la COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos. Nota técnica país. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Noviembre 2020.

OIT (2020b). COVID-19: Public employment services and labour market policy responses. ILO brief, August 2020.

Pignatti, C. (2016). Do Public Employment Services Improve Employment Outcomes?: Evidence from Colombia. ILO Research Department Working Papers, 10.

SENCE (2019). Reporte de resultados. Encuesta de satisfacción FOMIL año 2019. Unidad de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Septiembre 2019.

SENCE (2021). Ficha de diseño. Programa Intermediación Laboral. Unidad de Estudios SENCE, marzo 2021.

SENCE y Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2021): Termómetro Laboral Metropolitano Marzo 2021.

WEF (2016). The 10 skills you need to thrive in the Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum.

