

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES DE ORDEN GENERAL

Núm. 42.505

Lunes 18 de Noviembre de 2019

Página 1 de 10

Normas Generales

CVE 1682405

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Subsecretaría del Trabajo

APRUEBA POLÍTICA NACIONAL DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y CREA COMITÉ DE COORDINACIÓN DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Núm. 26.- Santiago, 6 de mayo de 2019.

Visto:

Lo dispuesto en los artículos 5º, 24, inciso primero, 32 N° 6 y 33 de Constitución Política de la República; en los artículos 3º, inciso primero, y 22, inciso segundo, 23 y 29 del decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en el decreto con fuerza de ley N° 25, de 1959, del Ministerio de Hacienda, que crea el Ministerio del Trabajo y Previsión Social con dos Subsecretarías; en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece Reestructuración y Funciones de la Subsecretaría del Trabajo; en el decreto ley N° 1.446, de 1976, que crea el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; en la ley N° 19.518, que fija nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo; en la ley N° 20.255, que establece Reforma Previsional; en el decreto supremo N° 413, de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que nombra Ministros y Ministras de Estado en las carteras que se indican; en el Convenio de Préstamo dirigido a financiar la ejecución del denominado "Programa de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral en Chile celebrado entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo el año 2017; en la resolución exenta N° 218 de 2019 de la Subsecretaría del Trabajo, y en la resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

Considerando:

1º Que el Sistema de Intermediación Laboral surge en 1976, con la creación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo-Sence, como respuesta a la ratificación por parte del Estado de Chile de Convenio 2 (1919), relativo al desempleo, y al Convenio 122 (1964), concerniente a la política del empleo, ambos de la Organización Internacional del Trabajo - OIT. Mediante estos convenios el Estado de Chile quedó comprometido, entre otros, a "mantener un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central" y a "formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido".

2º Que el Sistema de Intermediación Laboral se ha desarrollado en el país bajo una lógica de descentralización de las funciones públicas, entregándoles a los gobiernos locales los servicios públicos de empleo. Así, en 1977, se crearon las Oficinas Municipales de Colocación (OMC), cuya principal misión consistía en ofrecer servicios de colocación laboral, es decir, de acercar la oferta con la demanda local de trabajo.

3º Que en el año 1997 se publicó la ley N° 19.518, que fijó el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, disponiendo que las OMC pasaran a denominarse Oficinas Municipales de Información Laboral (Omil). Actualmente existen 328 Omil constituidas a través de un Convenio de colaboración firmado entre cada una de las 328 Municipalidades y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

CVE 1682405

Director: Juan Jorge Lazo Rodríguez
Sitio Web: www.diarioficial.cl

Mesa Central: +562 2486 3600 Email: consultas@diarioficial.cl
Dirección: Dr. Torres Boonen N°511, Providencia, Santiago, Chile.

4° Que vinculado a lo expresado en el considerando precedente, desde el año 2009 a la fecha las leyes de presupuestos del sector público han entregado recursos al Sence para la ejecución del denominado "Programa de Intermediación Laboral", el cual tiene como principal objetivo el financiamiento de iniciativas tendientes al desarrollo y fortalecimiento de instrumentos, procesos y acciones de intermediación laboral para grupos vulnerables en cuanto a sus posibilidades de acceso al mercado laboral. La regulación de dicho programa se encuentra aprobada por decreto supremo N° 4, de 2009, modificado por decreto supremo N° 86, de 2018, ambos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

5° Que, a su vez, constituye un elemento característico de cualquier Intermediación Laboral la intervención de diversos actores, por lo que para lograr su correcto, efectivo y eficiente funcionamiento surge, como permanente, la necesidad de diseñar y conseguir una alta coordinación entre todos ellos. Entre las acciones ejecutadas tendientes al logro de esa necesaria y continua coordinación, se encuentran: a) la formulación de instrumentos que tienden a lograr una adecuada articulación según segmentos (empleadores y trabajadores); b) establecimiento de incentivos, según tipos de servicios otorgados en distintas escalas y sistemas de monitoreo y desempeño; c) orientación y acompañamiento de la trayectoria laboral de las personas, promoviendo oportunidades de aprendizaje continuo, reconocimiento y valorización, mejorando así las condiciones de empleabilidad de las mismas, con la premisa de entregar a cada quien lo que requiere de manera personalizada, ya sea trabajador o empleador.

6° Que dentro del contexto aludido, el año 2017 el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- suscribieron un Convenio de Préstamo dirigido a financiar la ejecución del denominado "Programa de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral en Chile", que tiene por objetivo general servir de apoyo a la ejecución de una nueva política pública que se oriente a mejorar las actuales herramientas y procesos de integración y de provisión de servicios de intermediación laboral para buscadores de empleo y empresas. En especial, a través de dicho convenio el Estado de Chile comprometió la aprobación del diseño y la posterior ejecución de una nueva política pública sobre intermediación laboral que considere acciones concretas dirigidas a: (i) reformular el modelo de gobernanza de las entidades públicas que participan en la Intermediación Laboral; (ii) adecuar la oferta y la prestación de los servicios de intermediación laboral provistos por entidades públicas y reestructurar su modelo de gestión, y (iii) avanzar hacia la ampliación y articulación de un nuevo Sistema de Intermediación Laboral.

7° Que el referido convenio, en su cláusula 2.04, obligó al Estado de Chile, como condición previa a la ejecución del segundo tramo de Desembolso, a aprobar una Política Nacional de Intermediación Laboral, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y, además, a emitir un Plan de Trabajo, a través de un Comité de Coordinación de Intermediación Laboral, que permita definir los mecanismos y plazos para lograr la implementación de dicha política pública.

8°. Que para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado de Chile en la mencionada cláusula del convenio, entre otras, se deberán aprobar las medidas administrativas que correspondan, con estricto apego a las potestades que la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -Ley N° 18.575-, le reconocen a sus autoridades y órganos, ajustando los procedimientos y todas sus decisiones al mismo ordenamiento jurídico y, en particular, a los principios de juridicidad, control, responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, probidad, publicidad, transparencia y participación ciudadana en la gestión pública.

9° Que corresponde al Presidente de la República dirigir el Gobierno y la Administración del Estado, con la colaboración de sus Ministros de Estado, pudiendo dictar decretos, reglamentos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes y para regular materias que no sean propias del dominio legal, teniendo siempre como límite de sus actuaciones los derechos fundamentales de las personas. Le compete, asimismo, encomendar a uno o más Ministros de Estado la coordinación de la labor que corresponda a los Secretarios de Estado. Todo lo anterior encuentra fundamento directo en lo dispuesto en la Constitución Política, en sus artículos 5°, 24, 32 N° 6 y 33 en relación con los artículos 3°, 22 y 23 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado -ley N° 18.575 y sus modificaciones-.

10° Que, conforme a la legislación vigente que lo regula, compete al Ministerio del Trabajo y Previsión Social elaborar y proponer las políticas públicas aplicables a los sectores de actividad e intervención que son mencionados en su propia denominación (Trabajo y Previsión Social). Además, le corresponde coordinar las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de los planes y programas de índole laboral que rigen al país. Bajo dicha premisa, su principal misión es recoger las necesidades y problemáticas laborales de la sociedad, para que a partir de las mismas, se orienten los esfuerzos públicos que permitan lograr un sistema de relaciones laborales

que privilegien la cooperación entre todos los actores involucrados. Asimismo, el Gobierno ha definido como ejes principales de la actuación de esta Secretaría del Estado, la promoción de políticas públicas orientadas a la creación de empleos de calidad, con un fuerte enfoque en la inclusión, el mejoramiento de la previsión y la seguridad social, a fin de promover el crecimiento del país con pleno respeto de los derechos de los trabajadores.

Decreto:

Primero: Se aprueba la siguiente Política Nacional de Intermediación Laboral:

Prólogo: El mercado del trabajo es uno de los ejes fundamentales para el crecimiento económico, y para el bienestar de la población. La mejor política laboral es la que permite al país alcanzar el pleno empleo, pues de esa forma se logran más y mejores empleos, mejores remuneraciones, y en definitiva un mayor bienestar para la población.

Sin embargo, los mercados del trabajo presentan problemas, en todos los países del mundo existen brechas entre la demanda de trabajadores por parte de los empleadores, y la oferta de trabajo de aquellos que buscan empleo. Por una parte, la información es costosa, tanto los buscadores de empleo como las empresas incurren en altos costos en tiempo y dinero destinados a la búsqueda de empleo. Por otra parte, la información sobre vacantes de empleo es un bien público, y por lo tanto, la cantidad de ella que proveerá el mercado será menor a la socialmente óptima.

La información, además de ser costosa, tiene el problema de ser asimétrica. Los actores que poseen más información (ya sea buscadores de empleo o empresas), tienen incentivos a no revelarla completamente al otro actor para su propio beneficio. Esta situación genera el riesgo de que exista un problema de selección adversa, dificultando la oportuna conexión entre demanda y oferta de empleo, generando puestos de trabajo de baja calidad, y desarticulación entre las herramientas de empleabilidad y los requerimientos del sector productivo, lo que tiene graves consecuencias en el desempleo y su duración, subempleo y baja productividad. Por otra parte, se observan también desajustes entre las habilidades que los empleadores necesitan y las que los trabajadores poseen, y una baja inversión en habilidades por parte de las empresas, entre otras dificultades. Estas dificultades se hacen más evidentes para ciertos grupos que enfrentan barreras adicionales en su inclusión laboral como mujeres, adultos mayores, jóvenes y personas con discapacidad.

Para disminuir las imperfecciones del mercado laboral y resolver las brechas y distorsiones entre oferta y demanda, un grupo importante de países ha desarrollado políticas de intermediación laboral. Con la colaboración de distintas entidades públicas y privadas, y a través de una serie de procedimientos, las políticas de intermediación laboral facilitan la interacción entre personas y empresas, reduciendo las asimetrías y contribuyendo así, a mejorar la productividad del país y los ingresos de las personas.

A los problemas tradicionales de los mercados del trabajo, se suman hoy dos tendencias estructurales que potencian la dificultad del mercado para unir oferta y demanda: los cambios tecnológicos y el envejecimiento poblacional. Por un lado, la cuarta revolución industrial, está transformando todos los aspectos de la vida cotidiana, desde el modo de comunicarnos, la manera de gestionar trámites y negocios, el modo en que aprendemos, en que buscamos trabajo y en que trabajamos. Muchos trabajos se perderán, pero otros nuevos surgirán. Esto implicará que mucha gente estará cambiando de trabajo, y necesitando apoyo para transitar de un empleo a otro. Por otro lado, el aumento de la esperanza de vida extiende los años de vida laboral, y en un contexto de bajas pensiones por vejez, muchos trabajadores eligen permanecer en el mercado del trabajo más allá de la edad actual de jubilación. Estas nuevas tendencias, sumadas al fenómeno migratorio que hoy vive Chile y el resto de la región, hacen aún más urgente la necesidad de contar con una política que cree un nuevo sistema de intermediación laboral, capaz de proveer información y facilitar acercamiento entre trabajadores y empleadores en un mundo cambiante y demandas de un número creciente de colectivos, incluyendo no solo mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, sino también migrantes y adultos mayores.

Chile no es la excepción a problemas en el mercado del trabajo. Una parte significativa de la fuerza laboral tiene empleos precarios y de baja calidad. Si bien el país ha implementado políticas públicas activas (capacitación, subsidios, colocación laboral) y pasivas (seguro de cesantía) de empleo para enfrentar algunas de estas dificultades, se trata de esfuerzos desarticulados, con problemas en su implementación (incluyendo desajuste de incentivos, ausencia de estándares de calidad, y descoordinación) y carente de un enfoque integral para mejorar la empleabilidad y productividad.

Hasta ahora el Estado no se ha hecho cargo adecuadamente de estas dificultades y, dados los problemas de nuestro mercado del trabajo, la revolución digital y los desafíos productivos del país, es tiempo de avanzar, mediante esta política, hacia un Sistema de Intermediación Laboral que sí los enfrente. Se describirán en seguida, los antecedentes que justifican la nueva visión y sus pilares fundamentales que se orientan al diseño de un nuevo sistema de intermediación laboral, en adelante denominado Sistema de Intermediación Laboral (SIL).

1. Antecedentes:

1.1 El Mercado del Trabajo en Chile:

Pese a los importantes avances en materia económica y social que han logrado los países de América Latina y el Caribe en los primeros 15 años del siglo XXI, la baja productividad de la región (que sólo asciende a la mitad de su potencial) afecta el crecimiento, la competitividad y la calidad de vida de las personas. Este bajo dinamismo está asociado a transformaciones importantes en el mercado laboral, aumento de las tasas de desempleo, deterioro de la calidad de los empleos, estancamiento del crecimiento de los salarios, entre otros.

Al observar indicadores relacionados con la calidad del empleo, esto es, características de formalidad y estabilidad las cifras son preocupantes. En comparación con países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Ocde), Chile presenta altas tasas de rotación laboral, bajos ingresos por hora y una alta proporción de personas que trabajan más de 60 horas por semana. Así también, y aunque las tasas de informalidad laboral son bajas en comparación a los países de la región, el año 2018 la informalidad alcanzaba el 29,2% respecto del total de trabajadores ocupados a nivel nacional. Estos problemas se agudizan cuando se trata de grupos como los jóvenes, mujeres o personas en situación de discapacidad.

Las mujeres y los jóvenes presentan las mayores tasas de desocupación, las que en el año 2018 fueron de un 7,5% y 16,4%, respectivamente. En el caso de los jóvenes, uno de los principales obstáculos para acceder al mercado laboral es que no cuentan con las competencias necesarias, e incluso se observa que un 20% de los jóvenes en Chile se mantiene al margen del mercado laboral, ya que no trabajan, no estudian, ni buscan empleo. En relación al empleo femenino, la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha aumentado en los últimos años, alcanzando un 49,1% en el año 2018, pero aún es una de las más bajas entre los países de la Ocde, afectando negativamente la productividad del país. Así también, se observa que aquellas mujeres que trabajan, reciben salarios menores que los hombres de características similares. Según los últimos datos presentados, en noviembre de 2018, las mujeres presentaban una brecha salarial del 17,1%. Los indicadores tampoco son alentadores en el caso de las personas con discapacidad, quienes presentan una tasa de participación laboral del 42,8% en relación al 69% para el resto de la población.

El diagnóstico se completa con un mercado laboral con una creciente presencia de extranjeros. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas -INE-, al 31 de diciembre del año 2018 había 1.251.225 personas extranjeras residentes en el país; de los cuales 646.128 son hombres y 605.097 son mujeres. Cerca del 60% de la población estimada se concentra entre los 20 y 39 años de edad. La participación laboral y el nivel educativo de los migrantes son mayores a las de los nativos. Sin embargo, enfrentan mayores barreras de inserción laboral (regularización de permisos, discriminación, menores redes de contactos, entre otros).

De esta manera, la baja productividad del país, las desigualdades entre hombres y mujeres, el desempleo juvenil, la presión migratoria y la extensión de la edad laboral, junto con la precariedad e informalidad laboral, son temas preocupantes de nuestro mercado laboral. Estos problemas pueden ser mitigados mediante un conjunto de políticas públicas articuladas.

1.2 Intermediación Laboral:

La intermediación laboral (en adelante IL) constituye la puerta de entrada para las personas y empresas a las políticas de empleo, conectando las necesidades del sector productivo con las habilidades y competencias laborales de las personas, articulando la oferta de servicios de empleo, con el fin de mejorar las trayectorias laborales.

Para lograr estos objetivos, los países han desarrollado diversos modos de gobernanza para proveer servicios de IL. Estos arreglos incluyen la participación y colaboración de distintos actores, entidades públicas (denominados Servicios Públicos de Empleo, SPE), plataformas digitales públicas de empleo, agencias privadas y públicas de colocación (bolsas de empleo, intermediarios), y también de la Sociedad Civil que realizan vinculación laboral.

El análisis de los SPE en el mundo muestra que éstos proveen IL, directamente o a través de otros, incluyendo: i) IL para facilitar un rápido encuentro entre oferta y demanda de trabajadores; ii) Información e investigación sobre el mercado laboral (vacantes laborales, potenciales postulantes, características de los empleos, tendencias productivas; etc.); iii) gestión de otras políticas activas para el mercado del trabajo; iv) administración de los seguros de desempleo y prestaciones asociadas; v) gestión de la migración laboral.

Existe evidencia internacional sobre efectos positivos que tienen las políticas de IL en la búsqueda de empleo. Las posibilidades de encontrar trabajo aumentan si la persona cuenta con asistencia en su búsqueda de empleo, y mientras más intensa y personalizada es la política de apoyo, mejores los resultados. El trabajo que realizan los SPE reduce el desempleo y el número de vacantes no cubiertas, al crear un vínculo entre quienes solicitan trabajo y los empleadores, y en general, la IL contribuye a mitigar las dificultades o fricciones propias del proceso de búsqueda de empleo, tales como el tiempo, la descoordinación o costos asociados. También se ha observado que las políticas IL tienen mejores resultados en los grupos que enfrentan mayores dificultades para encontrar un trabajo, específicamente, personas con menor educación o experiencia y en las mujeres y jóvenes. Asimismo, se ha advertido que, en comparación con otros tipos de políticas activas del mercado laboral, la IL presenta mayores efectos en el corto plazo (menos de un año después de concluido el programa).

También se han observado efectos de la IL en la calidad del empleo. De acuerdo a un estudio en México, aquellas personas que son apoyados por un SIL consiguen empleo con mayores ingresos que aquellos que usan otros medios de búsqueda de trabajo, y las probabilidades de encontrar un trabajo formal aumentan significativamente cuando las personas reciben asistencia.

Adicionalmente, un proceso de intermediación de calidad implica una mejora en las oportunidades laborales y de ingreso para las personas con menor calificación. Por lo tanto, un sistema de intermediación debe tener la flexibilidad y transparencia suficiente para asegurar la equidad durante la prestación de servicios a jóvenes, mujeres, migrantes, personas en situación de discapacidad, adultos mayores u otros usuarios que posean mayores dificultades para acceder de forma oportuna al Mercado del Trabajo.

Investigaciones recientes sobre los sistemas de intermediación laboral en el mundo concluyen que, independientemente de las características institucionales y de diseño de la política pública en cada país, existen algunos elementos que facilitan un adecuado funcionamiento. Un primer factor es contar con una institucionalidad clara que articule a los distintos actores que participan de la IL, en especial, articulación entre el sector público y privado. Un segundo elemento apunta al esquema de servicios de IL que se ofrece, así como una adecuada implementación y gestión de éstos. Finalmente, el tercer factor es contar con un sistema de información sobre el mercado laboral, que provea datos sobre la oferta y demanda de trabajo, así como la identificación de brechas y anticipación de nuevas demandas.

1.3 Diagnóstico de la Intermediación Laboral en Chile:

Chile ha desarrollado una serie de políticas e instrumentos relacionados con la IL. En 1977 se crearon las Oficinas Municipales de Colocación (OMC), con lógica descentralizada y administrada por las Municipalidades, estas oficinas ofrecían servicios de colocación laboral. Con la ley N° 19.518, que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo de 1997, estas oficinas pasan a denominarse Oficinas Municipales de Información Laboral (Omil) que operan hasta hoy en día, atendiendo a personas que buscan trabajo, y a empresas o personas naturales que ofrecen vacantes de trabajo. Las Omil dependen administrativamente de cada Municipalidad (la cual provee recursos de personal, infraestructura e instalaciones para su funcionamiento), y técnicamente del Sence (quien supervisa el cumplimiento de los servicios). De esta manera, las Omil se han constituido como el principal actor asociado a la intermediación laboral. A la fecha un 94,8% de las comunas del país tiene Omil (328 Omil constituidas de un total de 346 comunas).

A partir de la entrada en vigencia del decreto N° 4 del año 2009, que establece los objetivos, líneas de acción y procedimientos del Programa de Intermediación Laboral, el Sence implementa el Programa Fortalecimiento Omil (Fomil), a través de la firma de Convenios con transferencia de recursos con las Municipalidades para fortalecer la Omil ya existente y mejorar su gestión, asegurando ciertos mínimos en las capacidades profesionales, así como metas de gestión, y colocaciones. En 2018 el programa apoyó con recursos financieros la instalación de oficinas en 295 comunas, las que se clasifican en tipologías según tamaño de la comuna, logro de las colocaciones, y actividades realizadas (apresto laboral, encuentros territoriales, encuentros con empresas, entre otros).

A través del Fomil se han fortalecido los equipos profesionales de las Omil, y se han corregido una serie de dificultades de la operación de las oficinas; sin embargo, no ha sido suficiente para superar una serie de deficiencias que tiene la política que hoy está en funcionamiento. Tanto el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS), y el Sence con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han promovido el desarrollo de estudios y consultorías para evaluar los instrumentos existentes, proponer lineamientos de mejora, e implementar modificaciones.

Los elementos deficitarios de la política hoy existente son variados. La estructura de incentivos que establece el Fomil está centrada en cumplir metas de colocación laboral, en desmedro de una IL integral que incluye otros servicios; hay carencia de foco estratégico de la intermediación, y ausencia de articulación con otros actores en el territorio y la oferta de empleabilidad existente; incertidumbre sobre la continuidad del financiamiento de las Omil, escaso seguimiento a los usuarios, y consideración sobre recursos insuficientes para realizar una buena tarea.

Otra debilidad que aparece con fuerza en distintas evaluaciones se relaciona con la heterogeneidad de las Omil. Distintos niveles de infraestructura, tecnología, profesionalización, procedimientos, nivel de compromiso y liderazgo Omil, importancia que las autoridades locales le dan a la empleabilidad, entre otros aspectos, llevan a gestiones muy dispares de IL. Esto se suma a las tensiones debido a la dependencia política administrativa del municipio, que limitan la dirección, supervisión y asistencia técnica a las Omil por parte del Sence. De esta manera, la política de IL hoy se caracteriza por la ausencia de una entidad que sea responsable final de la conducción del mismo y responda por sus resultados.

En relación a los servicios de IL que se brindan, las evaluaciones identifican una serie de carencias en diseño, instrumentos, y gestión de la política existente. En términos de la focalización de los servicios, la actual intermediación laboral no considera a las empresas como usuarios/clientes de la política, no cuenta con instrumentos ni la capacidad para ofrecer servicios que agreguen valor a las empresas. En el caso de las personas, la IL se ha centrado sólo en desempleados, dejando fuera a quienes están o quieren ingresar al mundo del trabajo, o mejorar sus condiciones laborales. También se identifican carencias en instrumentos, pues hasta ahora el foco ha estado en la provisión de servicios que responden a diseños centralizados, y por tanto desalineados de las habilidades de las personas y de las necesidades del territorio. A lo anterior se suma que las Omil no cuentan con herramientas estandarizadas de diagnóstico de usuarios que permitan entregar servicios diferenciados, ni instrumentos especializados para hacer seguimiento a empresas y personas.

Las evaluaciones realizadas son consistentes con este diagnóstico. Existen debilidades en el diseño de la política y el marco institucional que la sustenta, pues las funciones de política existente no obedecen a una mirada integral de IL. Para lograr un sistema de IL efectivo, es fundamental que se logre articular y alinear a todos los actores del sistema, tales como el Sence, las Omil/fomil, la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), las empresas privadas, las plataformas privadas, y los servicios públicos involucrados, entre otros.

Así también, el esquema de servicios existente deja fuera a actores claves, no tiene un enfoque estratégico, ni cuenta con instrumentos que permitan estandarizar la oferta de servicios, y gestionarla adecuadamente. Lo anterior unido a las deficiencias en los sistemas de información, y falta de información de calidad sobre la oferta y demanda de trabajo, han reforzado la importancia de avanzar hacia una nueva política, que genere la instalación de un Sistema de IL.

Conscientes de estas dificultades, el Estado de Chile con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha impulsado una serie de evaluaciones e iniciativas para avanzar hacia un Sistema de Intermediación Laboral para Chile. Una de las acciones más significativas, ha sido la experiencia laboratorio "Círculo de Empleo" desarrollada en 2017 por Sence en tres provincias del país. Esta intervención de política pública se ha centrado en las dinámicas de articulación de actores (públicos y privados) en el territorio para proveer una oferta de intermediación clara para personas y empleadores. Así también, ha habido importantes contribuciones en la generación de más y mejor información sobre el mercado laboral a través de la creación del Observatorio Laboral Nacional, los Observatorios Laborales en las regiones, y el Sistema de Información Laboral, una plataforma web provista por la Subsecretaría del Trabajo del MTPS, la cual tiene por finalidad proporcionar información laboral que permita mejorar la toma de decisiones de buscadores de empleo, trabajadores y empleadores.

Una primera herramienta en funcionamiento desde el año 2010, y relanzada en el año 2017 es la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), que en formato de plataforma web y alimentada por diversos actores públicos y privados, provee información sobre oferta y demanda de trabajo con cobertura nacional. Esta herramienta debiera convertirse en la principal fuente de información sobre vacantes y solicitantes de empleo, de calce entre ambas partes, y finalmente de consecución de empleo.

2. Visión, Pilares del Sistema de Intermediación Laboral y Objetivos Estratégicos:

Visión:

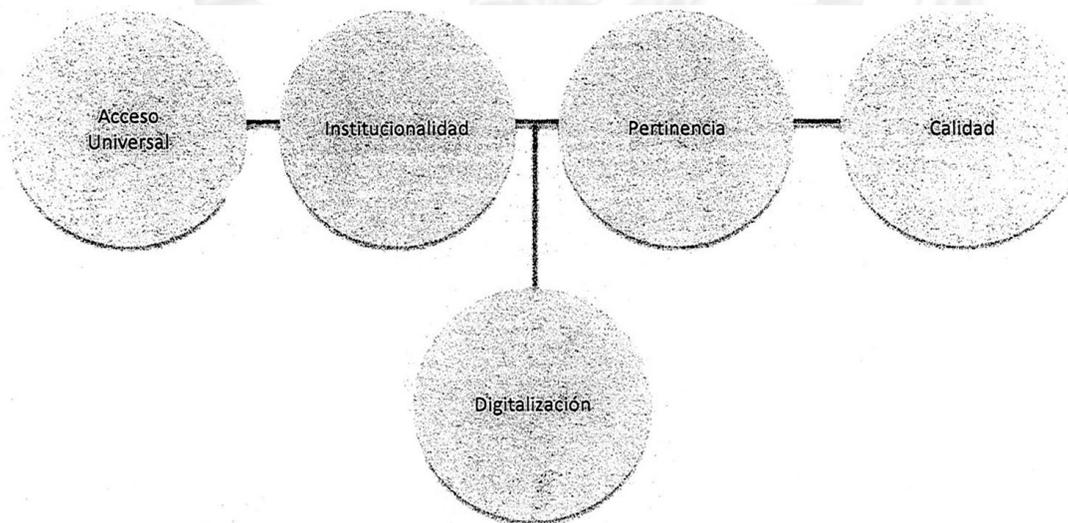
Las deficiencias indicadas en el diagnóstico de la intermediación laboral que hoy se realiza en Chile, y los desafíos del mercado del trabajo, requieren avanzar hacia una nueva política nacional de intermediación laboral. La Política debe permitir crear el Sistema de Intermediación Laboral, sustentado en 5 pilares, con la siguiente visión:

"Un Sistema de Intermediación Laboral asequible para todos que, con la participación de actores públicos y privados, permita enfrentar con una mirada integral, eficaz, eficiente y oportuna los desafíos productivos y de empleabilidad del país, a través de una oferta coordinada de servicios de calidad para personas y empresas, y acorde a las demandas de un mercado laboral moderno, de las trayectorias laborales y de las necesidades de desarrollo de los territorios".

Pilares del Sistema de Intermediación Laboral:

Esta visión del nuevo Sistema de Intermediación Laboral se sustenta en cinco pilares, los que además orientan las metas y planes de acción para los próximos años. Cada uno de los pilares y el equilibrio entre estos -sin que prime uno por sobre otro-, es fundamental para avanzar hacia un SIL integrado. Los pilares son: acceso universal a la intermediación laboral; institucionalidad robusta que articula actores públicos y privados para la intermediación laboral; intermediación laboral pertinente a las trayectorias laborales y necesidades productivas; calidad de la intermediación laboral y sus servicios, y un SIL que se apoya decididamente en la herramienta digital, buscando rapidez, eficiencia y transparencia. El diagrama N.1 presenta los pilares del Sistema de acuerdo a la idea central de cada uno de ellos.

Diagrama N.1: Pilares del Sistema de Intermediación Laboral



Fuente: Elaboración propia

2.1 Acceso Universal:

El primer pilar de la política busca asegurar los servicios de intermediación laboral a todos los habitantes del país que lo requieran, sin importar características individuales, económicas o sociales. Esto promueve la equidad de la prestación de servicios, favoreciendo el acceso de usuarios, tanto personas como empresas, sin ningún tipo de distinción inicial.

Hoy existen Omil instaladas en la mayor parte de las comunas del país, pero no en todas, pues dada la autonomía político-administrativa de los municipios, éstos pueden aceptar o rechazar los convenios con Sence para el funcionamiento de la Omil. Asimismo, las condiciones heterogéneas de recursos y capacidades de gestión de estas oficinas, así como ausencia de estándares de calidad e instrumentos de apoyo sobre servicios que hoy se prestan en esas instancias, refuerzan la necesidad de avanzar hacia una oferta de servicios de IL disponible para todos.

Para asegurar la provisión y acceso a toda la población de los servicios de IL, la política establece un nuevo modelo de implementación basado en la articulación de organismos públicos

y privados, y una estrategia multicanal de provisión de servicios que incluye también esquemas de atención para grupos vulnerables. Los servicios de IL serán provistos a través de las Omil, los nuevos Centros de Orientación y Empleabilidad (plataformas laborales de Arica, de Chile Atiende y Oficina Móvil de Empleo), la plataforma digital de empleo, BNE, y otros canales, que, de manera articulada, garanticen el acceso a los servicios a todos quienes los requieran, y en especial a los grupos más desaventajados.

2.2 Institucionalidad para la Intermediación Laboral:

Este segundo pilar de política se orienta a construir y fortalecer una institucionalidad que sustenta el SIL, generando mecanismos de gobernanza que permitan la articulación entre actores públicos y privados.

Para enfrentar los desafíos del mercado del trabajo y reducir los desequilibrios entre la oferta y demanda de habilidades se requiere un esfuerzo de articulación y generación de alianzas con diversos actores públicos y privados tanto en el nivel nacional, regional y local. Son muchos los actores que participan en el diseño y la implementación de la Intermediación Laboral, por lo que se requiere contar con una institucionalidad robusta que entregue lineamientos claros, incentivos adecuados, reglas de operación y rendición de cuentas que aseguren que las políticas implementadas logren los objetivos propuestos.

Conforme a las atribuciones que se le asignan en el artículo 24 de la Constitución Política, en relación con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el Presidente de la República ha decidido encomendar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para que actuando a través del Subsecretario del Trabajo, lidere una instancia de coordinación con Sence y la Superintendencia de Pensiones (Supen), denominado Comité de Coordinación. Ese Comité estará integrado por representantes de cada uno de los órganos referidos, será presidido por el Subsecretario del Trabajo. A nivel operativo, el Comité de Coordinación deberá definir el Plan de Trabajo destinado a promover la vinculación entre empleadores y trabajadores y la posterior consecución de empleos, generando acciones de gobernanza vertical relacionadas al rol de los actores locales, las estrategias de articulación y la coordinación de la oferta programática. También deberá proponer mejoras para el funcionamiento del SIL, la BNE y del Programa de Intermediación Laboral.

2.3 Pertinencia:

Este tercer pilar apunta a ofrecer una oferta de intermediación laboral adecuada y oportuna, que se construye y articula para mejorar las trayectorias laborales de las personas, y responder a las necesidades productivas de las empresas.

El SIL debe proveer servicios personalizados, es decir, que contribuyan a superar las barreras asociadas a las trayectorias laborales de las personas y las necesidades de las empresas. Desde el punto de vista de los buscadores de trabajo, y a diferencia de lo que se ha implementado hasta ahora (donde los servicios han sido definidos centralmente y no en base a un diagnóstico), el SIL entregará servicios para mejorar las trayectorias laborales de las personas. Desde el punto de vista de las empresas, el sistema deberá proveer información, orientación y otros servicios que ayuden a identificar la necesidad de recurso humano y el desarrollo laboral de sus trabajadores, acompañando el proceso decisional relacionado con la definición de estrategias de mejora en el marco de los desafíos productivos.

Asimismo, dado la constante evolución del mercado laboral donde los cambios serán aún más rápidos y profundos, el SIL deberá anticiparse con el objeto de entregar información pertinente a personas y empresas que les permita prepararse y adaptarse al nuevo mercado laboral.

Si bien los lineamientos técnicos y servicios de IL serán comunes en todo el país, la heterogeneidad de los territorios y sus necesidades, requieren servicios de IL que respondan oportunamente a las necesidades específicas de empresas y trabajadores. Lograr esa pertinencia implica un desafío de ajuste y adaptación a los contextos locales y capacidades del territorio.

2.4 Calidad:

El cuarto pilar de política se centra en la efectiva gestión técnica y política, para así mejorar la conexión entre la oferta y demanda de trabajo, y contribuir a la productividad y el mejoramiento de calidad de los empleos en el país.

Pese a los numerosos esfuerzos de políticas públicas realizados hasta ahora, la calidad de los servicios de IL entregados ha sido deficiente. La ausencia de indicadores de gestión y estándares de servicio, las debilidades de los recursos humanos, así como los incentivos al cumplimiento de metas de colocación y condiciones heterogéneas de funcionamiento de las Omil, muestran que hasta ahora, el foco no ha estado en la calidad.

Para asegurar la calidad de los servicios es fundamental preparar a los funcionarios que trabajan directamente en la intermediación laboral de las personas, definiendo los perfiles que requieren los cargos, levantando con claridad los procedimientos que serán aplicados por dichos funcionarios y generando los incentivos correctos para lograr los resultados esperados.

La calidad de las políticas públicas es un concepto amplio y complejo, pues abarca una serie de dimensiones, etapas y procesos a los cuales hay que poner atención para que la política opere de la manera en la que se espera. En términos generales, poner la calidad como pilar y foco del SIL, implica cautelar permanentemente una serie de elementos relacionados con los objetivos que busca el Sistema, la manera en que se implementa y los resultados que se obtienen. Algunos de los elementos de calidad que el SIL debe considerar son: la claridad de los servicios que entrega, la continuidad y estabilidad de los servicios, la satisfacción de los usuarios, la retroalimentación y mejora en la entrega de los servicios, entre otros.

2.5 Digitalización:

La tendencia mundial en materia de IL muestra la importancia de contar con recursos tecnológicos de intermediación.

Cada día más países implementan o fortalecen este tipo de herramientas, articulando su funcionamiento con los sistemas de intermediación laboral presenciales, que normalmente son requeridos por trabajadores con mayores barreras del tipo digital. Es así que países como Corea cuentan con un sistema digital con uso de herramientas de Inteligencia Artificial, que les permite lograr tasas de calce y de colocación superiores al 67%. Similares líneas han seguido países como Canadá (Job Bank), Francia (Pôle Emploi), España, Dinamarca, Holanda, Suiza, Bélgica Alemania y Noruega, Colombia, Brasil, Perú, México, entre muchos otros.

Esta tendencia creciente se explica por el desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas, abaratamiento de los costos en materia de hardware y software, lo que redundaría en una propuesta costo eficiente, en comparación con las herramientas tradicionales. Por otra parte, este tipo de herramientas entregan un nivel de transparencia y trato equitativo que las herramientas tradicionales no pueden lograr.

El Ministerio del Trabajo está pronto a concluir la elaboración de un plan estratégico para la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), el que permitirá potenciar esta importante herramienta de intermediación laboral. Entre sus principales lineamientos se encuentran: el trabajo conjunto con plataformas de intermediación laboral privadas, empresas, Omil, entre otros; una mejora en la experiencia de los usuarios (empresas y buscadores de empleo), una mejora en la forma en que se trabaja con las Omil; nuevos productos (interfaces) para atraer a empresas (proveedores de vacantes), entre otras.

Segundo: Créase el Comité de Coordinación de Intermediación Laboral (CCIL), presidido por el Subsecretario del Trabajo, el que estará integrado, además, por:

- a) Un representante del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo -Sence-.
- b) Un representante de la Superintendencia de Pensiones -Supen-.
- c) Un representante del Departamento de Estudios de la Subsecretaría del Trabajo.

Cada Jefe de Servicio designará como representante a un titular y a un suplente. El Comité se reunirá al menos dos veces al año, sin perjuicio que el Subsecretario del Trabajo pueda convocar a reuniones adicionales, comunicándolo por escrito y con la debida antelación. A cada reunión del Comité deberá asistir un representante de cada órgano que lo integra para poder sesionar. Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple, de lo que deberá quedar un registro en acta firmada por los que han concurrido al respectivo acuerdo. Los integrantes del Comité no recibirán remuneración alguna por tal concepto.

El Subsecretario del Trabajo podrá invitar a participar en el Comité, con derecho a voz pero sin derecho a voto, a representantes de otros organismos o servicios públicos, entre ellos a Municipalidades, como también a representantes de instituciones privadas vinculadas a las temáticas de intermediación laboral.

En su primera sesión, el Comité deberá aprobar su Plan de Trabajo en el que se identifiquen las actividades tendientes a apoyar la implementación de la Política Nacional de Intermediación Laboral que se fija en este mismo acto.

Una vez que entre en funcionamiento el nuevo Sistema de Intermediación Laboral que pretende generar la política pública establecida en este acto, corresponderá a este Comité monitorear o hacer seguimiento de su cumplimiento y ejecución, dejando registro de sus observaciones y conclusiones en informes que serán entregados al Presidente de la República en los meses de julio y diciembre de cada año.

Anótese, tómesese razón, notifíquese y publíquese.- SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE, Presidente de la República.- Nicolás Monckeberg Díaz, Ministro del Trabajo y Previsión Social.

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.- Fernando Arab Verdugo, Subsecretario del Trabajo.

