

Camino al Bicentenario

Doce propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2006



Índice

I. Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas	
Harald Beyer - Rodrigo Vergara	17
II. Lineamientos generales para la terminación y ampliación de las viviendas sociales dinámicas sin deuda	
Carlos Aguirre - Renato D'Alençon - Catalina Justiniano Francesca Faverio	49
III. Rehabilitación de bloques de vivienda básica: Construcción de casa, comunidad y barrio	
Margarita Greene Z. - Pablo C. Fuentes	81
IV. Una política integral para la transparencia de la política y administración del estado	
Alfredo Rehren	109
V. Agenda legislativa chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: Diagnóstico y propuestas	
Patricio Valdivieso	135
VI. Contribuyendo a la reducción de la brecha entre las políticas de salud nacionales y su ejecución en el nivel primario de salud como consecuencia de la gestión local	
Dr. Fernando Poblete A. - Dr. Sergio Araya M. Dr. Tomás Pantoja C. - Fernando Torres M.	171
VII. Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral	
Marcos Singer - Cristina Gómez	201
VIII. Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales	
Ricardo D. Paredes - Octavio Lizama	229
IX. Potenciación de la política pública de convivencia social escolar	
M. Isidora Mena - Neva Milicic - Claudia Romagnoli Ana María Valdés	257

X. Lectura compartida: una estrategia educativa para la infancia temprana Malva Villalón - Paula Bedregal Katherine Strasser - María Eugenia Ziliani	291
XI. Diseño de una política de medios de comunicación centrada en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes Rayén Condeza - Gloria Baeza	321
XII. Reducción de la mortalidad por accidentes del tránsito en Chile: 10 medidas prioritarias Pedro Gazmuri - Juan Carlos Muñoz - Luís Ignacio Rizzi Francisco Fresard - Sebastián Cumsille	357

Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral

INVESTIGADORES

MARCOS SINGER

Académico Escuela de Administración UC

CRISTINA GÓMEZ

Programa de Políticas Públicas UC

Resumen

La intermediación laboral es una de las maneras más efectivas de fomentar el empleo, pues reduce el descalce entre la oferta y demanda por mano de obra. En Chile, esta labor es realizada por la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), especialmente para la mano de obra no-calificada. Nosotros proponemos complementar esta labor, delegando el segmento con mayores condiciones de emplearse a agencias privadas de intermediación, permitiendo que la OMIL se concentre en su rol solidario. A diferencia del sector público, las agencias privadas pueden valerse de múltiples estrategias de negocio, tales como incentivos monetarios, flexibilidad organizacional y diversificación. En el corto plazo, el estado debe fomentar el desarrollo de un cuasi-mercado de agencias privadas, para lo cual proponemos un subsidio a ser cancelado cuando el desempleado colocado cumpla tres meses en su nuevo puesto de trabajo. El financiamiento del subsidio puede provenir de los programas actuales de capacitación orientados a incrementar la probabilidad de contratación de los desempleados. Nuestra propia experiencia operando una agencia privada es que esta actividad es económicamente sustentable, pero necesita del apoyo del estado para ser rentable.

1. Causas del Desempleo

Existe un fuerte consenso en Chile acerca de la importancia de reducir el desempleo. Menos consenso existe respecto de cómo hacerlo. Algunas de las causas más relevantes del desempleo son:

- i) no existe demanda por mano de obra (por ejemplo, no se necesitan carpinteros),

- ii) la mano de obra no satisface la demanda (no hay carpinteros adecuados),
- iii) la demanda no localiza a la mano de obra (quienes necesitan carpinteros no los encuentran), o la mano de obra no localiza a la demanda (los carpinteros no contactan a quienes los requieren),
- iv) el desconocimiento del tipo de mano de obra inhibe la demanda (las empresas que requieren carpinteros no saben si son buenos o malos, por lo que no los contratan), o el desconocimiento del tipo de demanda inhibe la mano de obra (los carpinteros no saben si el trabajo les conviene o no, por lo que no lo toman),
- v) una vez efectuada la contratación, no se cumplen las expectativas de las partes, por lo que, o el trabajador renuncia, o la empresa lo despide. El desempleo se produce porque el reemplazo no es instantáneo.

El estado chileno ha cumplido un importante rol para aminorar estas causas del desempleo. La Tabla 1, extraída del informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006), muestra el gasto público en políticas activas de mercado del trabajo¹. Los programas de empleo, que incluyen planes de contratación directa o subsidios, atacan el punto (i), la falta de demanda por mano de obra. La capacitación laboral ataca el punto (ii), pues aumenta la mano de obra calificada. El gasto en intermediación laboral ataca los problemas (iii) al (v), que denominaremos de descalce entre la oferta y demanda².

TABLA 1 **Gasto Público en Políticas Activas de Mercado del Trabajo, en MM\$**

Tipo de política	2001	2002	2003	2004
Programas de empleo	81.036	85.073	75.712	71.382
Capacitación laboral	94.314	112.041	104.892	88.014
Intermediación laboral	205	42	212	489

El problema (iii) es de *información insuficiente*. Tiende a agravarse cuando crece la ciudad, porque se alejan las fuentes de empleo de las fuentes de la mano de obra. También se agrava porque la descripción de los cargos se hace más compleja: carpinteros especializados son requeridos en puestos de tra-

¹ El gasto no incluye a los municipios. Las políticas pasivas incluyen seguros y subsidios de cesantía.

² Según Räsänen (2004), representan aproximadamente el 10% de las causas del desempleo en Finlandia.

bajo especializados. El problema (iv) es de *información asimétrica*. Se acentúa en sectores sociales estigmatizados. Por sentido común, las empresas saben que es mucho más meritorio un carpintero que ha surgido de un barrio de alto riesgo social, que un carpintero que nació en “cuna de oro”. Pero la empresa no puede distinguir quienes son confiables de quienes no lo son y, a falta de información individualizada, muchas veces prefiere no arriesgarse a contratar una persona promedio. El problema (v) es una consecuencia de los anteriores. Muchas contrataciones se realizan con información insuficiente y asimétrica, y por ello fracasan. El fracaso genera diversos perjuicios a la empresa: costo de la contratación y entrenamiento, y capacidad ociosa. También genera costos personales para los trabajadores: sensación de fracaso e inseguridad económica.

Las personas de mediano y alto ingreso disponen de herramientas para aminorar los problemas de descalce entre la oferta y demanda. Son menos proclives a (iii) porque muchas empresas contratan *head-hunters* para llenar sus puestos de trabajo. Aminoran (iii) y (iv) recurriendo a sus redes sociales, que están más cerca de la administración de las empresas y, por ende, están mejor informadas. Logran resolver (iv) comunicando creíblemente su tipo (si son buenos o malos carpinteros) mediante alguna inversión en tiempo y dinero que sólo los mejores (los buenos carpinteros) podrían solventar. Este mecanismo se conoce como señalización, y usualmente se manifiesta en la consecución de un título académico que los diferencia del resto (Spence, 1974).

Las personas de bajos ingresos son las más vulnerables a los problemas de descalce entre la oferta y demanda de trabajo. Sus redes sociales están poco informadas, y no siempre pueden realizar inversiones para señalar su verdadera calidad como trabajadores.

2. La Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL)

Una manera de resolver el cuello de botella entre la demanda y la oferta es la acción de intermediarios³. Los intermediarios laborales atacan los problemas (iii) al (v) al servir de canal de información entre las empresas y las personas desempleadas (Mazza, 2003).

En Chile existe un sistema público de intermediación laboral a cargo de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), ubicadas en 260 comunas del país. Dadas sus características asistenciales, las OMIL focalizan su atención en los trabajadores que presentaban mayor dificultad en su inserción laboral (Chanamé, 1999). Su financiamiento y dependencia administrativa es

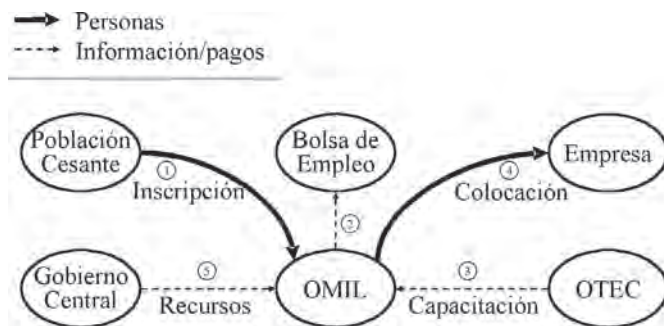
³ La función de otros intermediarios, tales como corredores de seguros, agentes de viaje y corredores de propiedades es estudiada por Biglaiser (1993).

municipal. Gran parte de sus recursos adicionales provienen de proyectos y concursos financiados por el gobierno central. La supervisión técnica es realizada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

De acuerdo con Alcalá Consultores (2005), las principales actividades de la OMIL son: atención de clientes (desempleados y empresas), administración del Sistema de Información para la Intermediación Laboral (bolsa nacional de empleo) y del Seguro de Cesantía, entrega de documentos, evaluación del potencial de los desempleados, orientación laboral, derivación a capacitación, colocación laboral y seguimiento de los clientes.

La Ilustración 1 muestra los principales flujos de personas e información entre los actores del sistema. La población desempleada se inscribe en la OMIL (1), cuyos datos son ingresados (2) en la bolsa nacional de empleo. La OMIL evalúa, orienta y deriva a los desempleados a programas de capacitación (3) impartidos por algún Organismo Técnico de Capacitación (OTEC). Regularmente, las empresas comunican sus requerimientos de personal. La OMIL recomienda candidatos, muchos de los cuales son colocados (4) en las empresas. El Gobierno Central, a través de SENCE, FOSIS, el programa Proempleo – Chile Solidario, etc., entrega recursos (5) a la OMIL para apoyar su operación.

ILUSTRACIÓN 1 Diagrama del Proceso de la OMIL



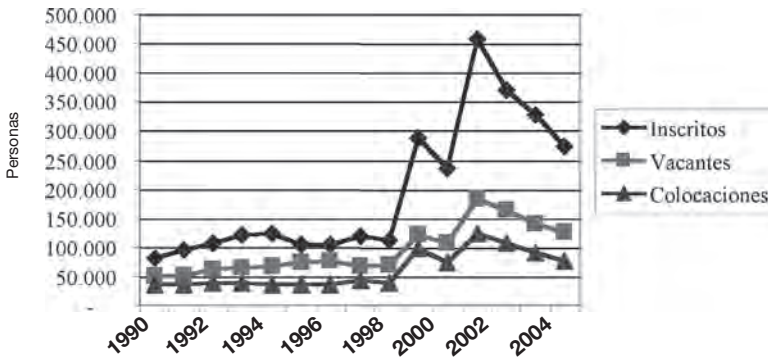
2.1 Desempeño de la OMIL

El accionar de la OMIL ha sido muy beneficioso para Chile. La Ilustración 2 muestra el desempeño del sistema desde 1990 hasta 2004⁴. La curva de

4 SENCE, <http://www.sence.cl/>.

“Inscritos” muestra cuántos desempleados se inscribieron cada año. La curva “Vacantes” muestra cuántas solicitudes de empleo llegaron a las OMIL por parte de las empresas. La curva “Colocaciones” muestra cuántos desempleados fueron contratados por intermedio de la OMIL.

ILUSTRACIÓN 2 **Inscritos, Vacantes y Colocaciones de la OMIL 1990-2004**



Los principales índices de desempeño (Walwei, 1996) son la razón Colocaciones/Inscritos, que mide el desempeño de la OMIL respecto de sus clientes-desempleados, y la razón Colocaciones/Vacantes, que mide el desempeño respecto de sus clientes-empresas. La Tabla 2 muestra el detalle de estas cifras para el quinquenio 2000-2004. Con el apoyo de la OMIL, un total de 470.614 encontraron empleo. Haciendo un promedio simple del desempeño anual, un 28,6% de los inscritos encontró trabajo y un 65,2% de las vacantes fueron llenadas. Para países desarrollados, Walwei (1996) considera que una razón Colocaciones/Vacantes exitosa es mayor a 70%. En su estudio de 28 países, los casos más exitosos son Nueva Zelanda (86%), España (76%), Reino Unido (73%) y Alemania (71%). La razón Colocaciones/Desocupados se calcula considerando el promedio mensual de desocupados en cada año (OIT, 2006).

TABLA 2 Desempeño de la OMIL Quinquenio 2000-2004

Año	Inscritos	Vacantes	Colocaciones	Colocaciones /Inscritos	Colocaciones /Vacantes	Colocaciones /Desocupados
2000	233.506	107.714	72.499	31,0%	67,3%	13,4%
2001	458.352	183.628	123.202	26,9%	67,1%	23,0%
2002	369.797	164.628	106.898	28,9%	64,9%	20,3%
2003	326.751	138.985	91.183	27,9%	65,6%	17,8%
2004	273.507	125.326	76.832	28,1%	61,3%	14,4%
Promedio				28,56%	65,24%	17,78%

Además de su función de intermediación, las OMIL juegan un rol clave en los programas de empleo, de capacitación laboral y de subsidio y seguro de cesantía. En 2005 posibilitaron la ejecución de proyectos tales como: Proempleo Chile Solidario, Programa Complementario de Habilitación Sociolaboral, Certificación de Competencias Claves de Agentes de Empleo, Programa de Apresto Laboral, etc.

A nivel individual, algunas OMIL se han destacado por su desempeño. Durante los últimos dos años, el SENCE ha premiado a las más destacadas, preocupándose de difundir sus logros. La Tabla 3 muestra las tres primeras comunas en el índice Colocaciones/Inscritos, y las cuatro primeras comunas en el índice Colocaciones/Vacantes. Nótese que Isla de Maipo destaca en ambos índices, siendo el de Colocaciones/Inscritos superior al 100%. Esto se explica porque una persona puede ser colocada más de una vez al año.

TABLA 3 Mejores Desempeños de las OMIL año 2004

Comuna	Inscritos	Vacantes	Colocaciones	Colocaciones /Inscritos	Colocaciones /Vacantes
Isla de Maipo	327	449	438	133,9%	97,6%
Lo Barnechea	601	2.533	761	126,6%	30,0%
Curacaví	598	683	588	98,3%	86,1%
El Monte	437	295	295	67,5%	100,0%
Melipilla	1.302	263	255	19,6%	97,0%
Peñalolén	3.002	959	925	30,8%	96,5%

2.2 Costo de la Intermediación

Existe poca claridad acerca del costo de operación de las OMIL. El ítem “Intermediación laboral” de la Tabla 1 sólo incluye los costos del gobierno central, no los asumidos por los municipios. En la actualidad, no existe un

registro sistemático del costo de operación municipal de las OMIL. Aunque se está realizando una encuesta del costo de operación (Alcalá, 2005), los resultados preliminares muestran que los datos de costos no son suficientemente sistemáticos y, por lo tanto, poco confiables⁵.

Una manera de estimar el costo de intermediación es deducirlo del gasto total en políticas activas de mercado del trabajo. Definamos x como el gasto de los municipios. Según la Tabla 1, en 2004 el costo de intermediación fue $489 + x$ millones de pesos, mientras que el gasto en políticas activas fue $71.382 + 88.014 + 489 + x$ millones de pesos. La razón (gasto en intermediación laboral)/(gasto en políticas activas) de 12 países desarrollados fue de un 20% durante el año 2000, desde un 7% en Dinamarca a un 38% en la República Checa (Mato Díaz, 2003). Si en Chile fuera un 7%, se habría gastado \$156.160 por cada una de las 76.832 personas colocadas en 2004. Si fuera un 20%, se habría gastado \$518.650 por persona colocada. Si fuera un 38%, se habría gastado \$1.271.500.

3. Propuesta de Sistema Mixto Público-Privado

Un conjunto de países está llevando a cabo una profunda reforma del estado, que consiste en delegar en actores privados actividades que, tradicionalmente, han sido realizadas por el sector público. En Chile, las concesiones viales son un ejemplo a nivel mundial. El estado adjudica las vías potencialmente más rentables y se queda con aquéllas que no podrían ser un negocio para los privados. De acuerdo con Pollitt & Bouckaert (2004), con ello se intenta ganar eficiencia, eficacia y orientar hacia el cliente al sector público.

Como parte de esta modernización del estado, varios países desarrollados (Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Suiza) están reformando sus servicios de intermediación laboral (Sol & Westerveld, 2005). La principal innovación es abandonar la filosofía del “desarrollo de capital humano”, orientada a capacitar a la gente desempleada para facilitar su inserción laboral. La nueva filosofía es “primero, a trabajar”, cuya prioridad es colocar exitosamente a la persona en un puesto de trabajo. La capacitación es una de tantas herramientas disponibles para lograrlo (Bredgaard, Larsen & Rune Møller, 2005).

Australia, Holanda y el Reino Unido destacan como los países más avanzados en esta modernización (Struyven & Steurs, 2005). En estos tres países coexisten agencias públicas y privadas. Las primeras administran los programas de cesantía –en ciertos casos también realizan la intermediación

⁵ Comunicación personal con la Unidad Regional de Intermediación Laboral del SENCE.

laboral de menor dificultad— y las segundas ejecutan el grueso del trabajo de intermediación. Algunas agencias privadas se enfocan en ciertos grupos demográficos, como por ejemplo, personas sordas o infectadas con el virus VIH. El estado financia a las agencias privadas mediante pagos fijos (para aminorar el riesgo del negocio) y pagos por resultado (para incentivarlos hacia la filosofía “primero, a trabajar”). Los contratos de las agencias privadas se licitan públicamente, por períodos de unos 2 a 3 años. Para ello, el estado ha debido crear cuasi-mercados, es decir, ha inducido la aparición de empresas que el libre mercado no desarrollaría de manera espontánea. Algunos países latinoamericanos como El Salvador, Guatemala, Perú, Panamá y República Dominicana también están lanzando proyectos de este tipo, pero la experiencia disponible hasta el momento es insuficiente.

3.1 Propuesta de Sistema

Proponemos adaptar la filosofía de “primero, a trabajar” a la realidad chilena mediante un esquema mixto público-privado, que delegue el segmento de desempleados que un privado puede atender de manera más efectiva que la OMIL. Una de tales tareas es la ubicación de personal para cargos permanentes, para los cuales las empresas necesitan tener mayor seguridad de la idoneidad del trabajador. Por su parte la OMIL se concentraría en el segmento que no sería de interés de los privados y que, por lo tanto, es el que más apoyo requiere del estado.

Una de las diferencias cruciales entre los sistemas de los países desarrollados y el que proponemos, es la definición de quién es el cliente principal de la agencia privada. En los países desarrollados, el cliente es la persona desempleada y, por ende, el estado financia todos los costos de operación. El sistema público-privado que proponemos concibe dos clientes: la empresa y el desempleado, pero con diferentes énfasis. Para la agencia privada, el cliente principal es la empresa, si bien también resguarda los derechos del trabajador. En la experiencia piloto que describiremos en la Sección 5, hemos intercedido para que la empresa les dé a los trabajadores diversos beneficios laborales, y en general presionamos para que los contratos se firmen lo antes posible. Para la OMIL el cliente principal sigue siendo el desempleado. Consecuentemente, gran parte del financiamiento del sistema privado debería provenir de las empresas, así como el financiamiento de las OMIL debe seguir siendo público.

La Ilustración 3 muestra el esquema de operación y financiamiento propuesto. Describiremos en primer lugar el funcionamiento de las agencias privadas. Se inicia con una venta (1), en que la agencia averigua las necesidades de contratación que tienen las empresas, y se compromete a suplirlas rápidamente. Una vez que la empresa contrata los servicios de la agencia, ella busca (2) a personas que cumplan con las características descritas. Los can-

didatos a ocupar los puestos de trabajo se inscriben (3) en la bolsa nacional de empleo. Si cumplen con las expectativas de las empresas, son contratados formalmente (5), y luego capacitados (6) de acuerdo con los requerimientos específicos de la empresa. Una vez que el trabajador cumple un cierto período contratado, la empresa le paga (7) a la agencia por el servicio. Finalmente, el gobierno central complementa dicho pago con un subsidio.

ILUSTRACIÓN 3 Diagrama del Proceso Propuesto



El funcionamiento de la OMIL no difiere mayormente del que tiene en la actualidad. Los desempleados siguen inscribiéndose (3) espontáneamente en la OMIL, la cual los ingresa a la bolsa nacional de empleo. También son capacitados (4) mientras no consiguen empleo. Las colocaciones (5) en puestos de trabajo pueden ser contrataciones formales a largo plazo o temporales. Además del financiamiento municipal, el gobierno central entrega recursos (8) que financian las diversas actividades de la OMIL. El detalle de los flujos se explica a continuación.

- 1) Venta: el agente privado va hacia las empresas a ofrecer sus servicios. Si bien el sistema público considera esta función a través del relacionador de empresas, para el sistema privado la venta es crucial. Mientras menos del 50% de las OMIL tienen relacionador de empresa (González et al., 2002), todas las agencias privadas tendrán que vender sus servicios⁶.
- 2) Captación: la agencia privada va en busca de posibles candidatos. También reúne referencias acerca de la persona que va a recomendar, al igual que lo hacen los *head-hunters* cuando seleccionan

ejecutivos. Recordemos que si la colocación falla, la agencia no obtiene retribución alguna.

- 3) Inscripción: para ser beneficiaria del subsidio estatal, la persona debe ser inscrita en la bolsa nacional de empleo. Así se verifica, por ejemplo, que lleva más de 3 meses desempleada y cumple con ciertas características socioeconómicas.
- 4) Capacitación de apresto laboral: la OMIL gestiona la capacitación de personas desempleadas, tal como lo hace en la actualidad.
- 5) Contratación-Colocación: la empresa debe contratar formalmente al trabajador para que la agencia sea beneficiaria del subsidio. La OMIL no está sujeta a subsidios, por lo que puede continuar intermediando empleos temporales.
- 6) Capacitación-post-contratación: ocurre luego de la contratación, de acuerdo a las necesidades específicas de la empresa. Es gestionada por la agencia privada como un servicio integrado a la provisión de trabajadores.
- 7) Pago por servicios: ocurre cuando la empresa comprueba que el trabajador es apto para el trabajo, por ejemplo, cuando ha cumplido 3 meses de trabajo ininterrumpido.
- 8) Recursos del Gobierno Central: continúan de manera regular a la OMIL. Se transfieren a las agencias privadas como un subsidio, cuando el trabajador cumple un período de trabajo ininterrumpido.

Si bien las OMIL y las agencias privadas pueden actuar de manera independiente, comunicadas sólo a través de la bolsa nacional de empleo, ambas tienen incentivos para cooperar mutuamente. Sus nichos de negocio son distintos. La OMIL se enfoca en los empleos temporales, con menores exigencias, o en empresas que no pueden financiar el servicio de intermediación. Las agencias privadas se dedican a empleos permanentes, para empresas que necesitan reducir su nivel de rotación. Una OMIL tiene pocos incentivos para quitarle participación a una agencia, pues colocar un empleo permanente demanda más trabajo, y no es recompensada por el subsidio. De lo anterior podemos anticipar que los desempleados que se inscriban en la OMIL espontáneamente, y tengan condiciones para acceder a puestos permanentes, serán referenciados por la OMIL a agencias privadas. El éxito de las agencias privadas beneficia a la OMIL, pues disminuye el desempleo de la comuna. También se reduce la carga de trabajo de la OMIL, lo que permite darle un mejor servicio a quienes son su foco de atención.

3.2 Ventajas del Sistema Privado

Servicio Orientado hacia la Permanencia en el Empleo

Uno de los principales problemas del mercado del trabajo en Chile es la alta rotación de los trabajadores (OIT, 2006). De acuerdo con Marshall (2006), el 70% de los nuevos contratos de trabajo son a plazo fijo, y la mitad de ellos dura menos de 6 meses. Del 30% a plazo indefinido, más de la mitad dura menos de un año. También ha aumentado la probabilidad de perder el empleo en el horizonte de 1 año, desde 14% a mediados de los 90, a 24% en la actualidad. Según Henríquez & Uribe-Echevarría (2002), aproximadamente un 23% de la población en edad de trabajar modifica cada tres meses su situación laboral, transitando entre situaciones de ocupación, desocupación e inactividad.

Para profundizar nuestra percepción de cuál es el rol de la OMIL en este y otros problemas, reunimos a un panel de 19 expertos en un taller el día 14 de junio de 2006. La mayoría conoce por experiencia directa el sistema de intermediación laboral en Chile. Diez de ellos trabajan en municipalidades, tres en el SENCE, dos en la Subdirección de Regionalización (SUBDERE) y cuatro en otros empleos. Previamente al taller, se les hizo una encuesta privada.

De acuerdo con el panel, la mayoría de los trabajos que son intermediados por la OMIL son temporales (pregunta 3, encuesta a expertos). Confirmando esta impresión, el estudio de la UAP (2005) muestra que en el período julio 2003-junio 2004, la gran mayoría de las ofertas de trabajo que llegaron a las OMIL de la Región de Tarapacá fueron a plazo fijo, y muchos fueron sólo reemplazos. En Iquique, un 41,2% de las vacantes ni siquiera ofrecieron un contrato.

El sistema propuesto incentivaría la colocación de empleos permanentes, pues sólo éstos son premiados por el subsidio.

Pro-actividad hacia Empresas y Desempleados

La opinión generalizada del personal de la OMIL es que están sobrecargados de trabajo. Además de las tareas asignadas oficialmente (Alcalá, 2005), destinan mucho tiempo a la atención personal de los desempleados, quienes muchas veces necesitan de apoyo humano más que institucional. La falta de tiempo y de recursos le impide a la OMIL realizar una política de comunicación hacia las empresas (UAP, 2005). Tampoco puede “salir a la calle” (pregunta 4 encuesta a expertos) para ofrecerle a los desempleados sus servicios, lo cual en parte explica que en 2004 sólo colocó a un 14,4% (ver Tabla 2) de la población cesante del país.

Tal como lo explica Muhammad Yunus (1999), el “Banco de los Pobres”, Grameen Bank no podía esperar a que los clientes vinieran a tocar la puerta;

tenía que salir a buscarlos. Muchas personas desempleadas con un alto potencial no logran sobreponerse a la frustración de la cesantía, y dejan de buscar empleo de manera activa. Por ello, hay que ir a buscarlos a sus casas. En el sistema propuesto, los agentes privados son rentables en la medida de que tengan clientes-empresas y clientes-desempleados, por lo que son activos en captarlos⁷.

Dotación Adecuada y Proyección Profesional

De acuerdo con el estudio de González et al. (2002) a 31 OMIL urbanas, menos de la mitad de las OMIL disponían de un Orientador Laboral y de un Relacionador de Empresas. Cargos más burocráticos como el de Inscriptor o de Secretaria, eran mucho más frecuentes. Tan importante como la cantidad del personal, es su calidad. La calidad depende del potencial inicial de la persona y del aprendizaje a lo largo de los años del oficio. No existen estudios sistemáticos de estos aspectos en la OMIL, sólo opiniones (Chanamé, 1999; González et al., 2002; OIT, 2006). En general, los cargos en la OMIL no son bien remunerados ni gozan de alto estatus dentro de la organización municipal (pregunta 5 encuesta a expertos).

La OMIL tampoco está dentro de las prioridades de muchos alcaldes (Chanamé, 1999). Para ellos, mucho más importante que la promoción del empleo son la salud, la educación, la seguridad, etc. En una entrevista personal, uno de ellos nos dijo “yo no sé por qué se supone que la municipalidad debe dedicarse a este tema del empleo”. Por lo anterior, muchos empleados de la OMIL que logran destacarse, rápidamente son transferidos a unidades municipales “más importantes” (pregunta 6 encuesta a expertos).

La consecuencia de la poca motivación del personal, y de la baja prioridad política de la función de intermediación laboral, es una alta rotación del personal de la OMIL. Con ello la inversión en desarrollo profesional del personal de la OMIL, así como el *know-how* acumulado, se pierde y debe ser renovado permanentemente. Sólo 6 de las 31 OMIL consultadas por González et al. (2002) declaran recibir capacitación frecuentemente; 12 declaran recibir capacitación de manera poco frecuente; 8 aisladamente y 5 nunca son capacitadas.

El sistema propuesto crea los incentivos para que la dotación de cada agencia se ajuste de manera de maximizar la utilidad de la empresa. La rotación se reduce porque el personal está dedicado al negocio principal (estatus) y es remunerado de acuerdo a su desempeño (incentivos). La proyección profesional produce estabilidad y aprendizaje organizacional, que debería traducirse en un incremento de la productividad (Osterloh & Frey, 2000).

Cabe señalar que SENCE está ahora subsidiando el sueldo del relacionador de empresas.

Mejores Instrumentos de Gobernabilidad

Cuando el estado delega en un agente una cierta tarea, corre el riesgo de que el agente no cumpla su cometido (Eisenhardt, 1989). Para minimizar el riesgo, el estado dispone de tres herramientas de gobernabilidad: los incentivos, el control del desempeño y la reglamentación. Los incentivos alinean los intereses del agente con el estado, por ejemplo, premiando al intermediador por cada persona colocada. Sin embargo, su uso en el sector público está limitado. Sería complejo para una municipalidad que, gracias a los incentivos, el personal de la OMIL terminara siendo mejor remunerado que el personal de la dirección de tránsito. Los incentivos pueden acarrear problemas incluso cuando son institucionales, como ocurrió el año 2004 con el Programa Red de Empleo (OIT, 2006). Al comienzo del programa, el 40% del financiamiento del proyecto estaba supeditado al número de trabajadores colocados. Esto fue modificado para el año 2005 por considerarse un incentivo perverso: las OMIL buscaban un “punto de equilibrio” en términos de cuántos desempleados debían colocar para lograr financiar sus necesidades, y a partir de tal punto dejaban de esforzarse.

El control del desempeño monitorea tareas y resultados parciales, gracias a lo cual se pueden enmendar los errores tempranamente. La heterogeneidad y dispersión geográfica de las 260 OMIL del país dificulta esta labor. De acuerdo con Mazza (2003), los índices de la Tabla 2 (individualizados por cada comuna) muestran sólo parcialmente el desempeño. Se debería ocupar otros 8 índices del proceso (por ejemplo, tiempo de espera en llenar una vacante) y otros 8 índices de contexto (por ejemplo, razón entre individuos recomendados e individuos finalmente contratados) para evaluarlas correctamente. Además, debería conocerse el costo total de operación de cada OMIL, su efectividad en diferentes grupos demográficos, la permanencia de las colocaciones, etc., todo lo cual es ignorado en la actualidad. Para subsanar esta falta de información, el SENCE regularmente contrata estudios a consultoras o universidades. El inconveniente de esta metodología es que es *post mortem*: alerta acerca de los problemas mucho después de que han ocurrido. El segundo inconveniente es la calidad técnica de las evaluaciones. En un análisis de cómo fueron evaluadas ocho políticas chilenas del mercado del trabajo, García-Huidobro (2002) señala que en la mayoría de los casos faltó rigor científico, y se llegó a conclusiones débilmente respaldadas por la evidencia disponible.

La reglamentación impone de manera vertical reglas y procedimientos. La dificultad de aplicar esta forma de gobernabilidad es que la dirección técnica (SENCE) de la OMIL no coincide con la dependencia administrativa y financiera (los municipios). Si bien SENCE dicta las políticas, en la práctica la OMIL le rinde cuentas al municipio.

El sistema que proponemos mejora los instrumentos de gobernabilidad porque permite una combinación de incentivos, control del desempeño y fijación de reglas. Al ser agencias privadas, el uso de incentivos es factible y efectivo para alinearlas hacia el objetivo central de proveer empleos estables. El control del desempeño y las reglas cumplen un rol suplementario de aseguramiento de la calidad.

Mayor Credibilidad por Parte de las Empresas

Según Chanamé (1999), la OMIL se ha focalizado en los trabajadores que presentaban mayor dificultad en su inserción laboral, lo cual hace que sea vista como una oficina de apoyo social más que como un servicio de empleo. Este aparente rol asistencial dificulta el que la OMIL pueda “certificar” que la persona recomendada es idónea. Para la empresa nunca estará claro si una vacante es llenada de acuerdo con un criterio técnico, o porque la persona desempleada necesita desesperadamente emplearse.

Como resultado de esta estigmatización, muchos desempleados bien calificados no se inscriben en la OMIL, porque creen que sólo se les ofrecerán trabajos precarios. Es difícil estimar el porcentaje de los no-inscritos, pues según González et al. (2002), menos de la mitad de los municipios maneja estadísticas confiables de la población cesante de la comuna. Para tener una idea, Alcalá (2005) propone como meta que un 25% de la población desempleada esté inscrita en la OMIL.

Aunque coordinar la función asistencial con la función de intermediación laboral tiene beneficios, Mazza (2003) advierte acerca de los riesgos de manejarlas juntas. Muchos desempleados que no tienen intención o posibilidades de acceder a un trabajo se inscriben en la OMIL, porque los subsidios y seguros de cesantía así lo exigen⁸. Con ello, las bases de datos pierden confiabilidad como fuente de información de candidatos efectivos. En EE.UU., se observó que aquellas oficinas que se dedicaban exclusivamente a la intermediación tenían una tasa de colocación mayor que las oficinas que además administraban beneficios sociales (Van Adams, 1993).

No existen estudios adecuados acerca de cómo ve el empresariado la función de la OMIL. El estudio de González et al. (2002) adolece del sesgo de inspección: sólo se le consulta a los usuarios de la OMIL, quienes necesariamente tienen una opinión favorable, pues en caso contrario no concurrirían. No son consultadas ni la población de desocupados, ni las empresas que no utilizan la OMIL. El estudio diseñado por Alcalá Consultores (2005) presenta el problema de auto-reporte: los funcionarios de la OMIL, que son objeto

⁸ Véase por ejemplo www.workinglinks.co.uk, www.workdirections.co.uk, www.reedinpartnership.co.uk y www.tng.uk.com.

de la evaluación, son quienes informan al encuestador cómo creen que son evaluados por las empresas.

Con el sistema propuesto, la agencia privada cumple su misión en la medida que realiza una colocación exitosa. No carga con responsabilidades políticas, sociales o de promoción de la igualdad social, por lo que resulta más confiable para las empresas.

Mayor Flexibilidad Organizacional

Los organismos del estado, incluidas las municipalidades, están regidos por el derecho público, en el que se aplica el aforismo “lo que no está permitido, está prohibido”. Al estar fuertemente restringidas por la ley, no pueden buscar formas de intermediación adecuadas para la realidad local.

A diferencia de los organismos públicos, las agencias privadas se rigen por el derecho privado, en el cual “lo que no está prohibido, está permitido”, lo que permite y fomenta la innovación si los incentivos están bien diseñados. En Australia, muchas agencias privadas le entregan a los desempleados ropa adecuada para sus entrevistas de trabajo, y les prestan teléfonos celulares para localizarlos rápidamente. En el Reino Unido, Hales et al. (2003) detectó que un 20% de los desempleados eran premiados si lograban permanecer en sus empleos. Uno de esos agentes ofrecía £400 (aproximadamente US\$700) si la persona encontraba trabajo dentro de 4 semanas, y permanecía en éste más de 13 semanas. Muchas agencias han expandido su ámbito de acción para lograr una relación más estrecha con las empresas (Mazza, 2003). Entre los servicios complementarios destacan el desarrollo de planes de recursos humanos, la consultoría legal, y el servicio de *out-placement* (apoyo a los trabajadores que están siendo despedidos).

Facilidad para Generar Economías de Escala

Considerando que el número de OMIL en Chile es de 260, es improbable que convenga tener 260 Relacionadores de Empresas, 260 Encargados de Capacitación o 260 secretarías. Algunos de los roles deberían presentar oportunidades de aprovechar economías de escala. Por ejemplo, un Relacionador de Empresas podría atender varias comunas, especialmente porque muchas empresas requieren localizar personal en diferentes puntos.

Para aprovechar estas economías de escala, Chanamé (1999) propone que algunas OMIL operen como “centros” y que otras funcionen como “OMIL satélite”. Sin embargo, Región Activa (2005) advierte los riesgos de generar alianzas entre municipios cuando no están sentadas las bases para ello. Como alternativa, propone una agenda de cinco etapas que puede tomar varios años en ser implementada.

La flexibilidad de los agentes privados, que enfrentan menos trabas administrativas que los organismos públicos, les permite ajustarse rápidamente al tamaño óptimo del negocio. Hoy no sabemos cuál es dicho tamaño. Podrían ser agencias grandes que atienden a varios municipios, como ocurre con las empresas que mantienen plazas y parques. Podrían ser agencias muy pequeñas, incluso unipersonales, como ocurre con algunos agentes de viaje.

3.2.1 Críticas al Sistema Privado

Los incentivos ligados al éxito hacen que los agentes privados se concentren en quienes tienen mayores posibilidades de encontrar trabajo, lo que se denomina “descreme”. Hirst *et al.* (2002) reporta un caso de una agencia en el Reino Unido que clasificaba a los desempleados en cuatro grupos: listo para trabajar, casi listo, no listo, y no empleable. Entre un 25% a un 40% de las personas atendidas por la agencia pertenecían a esta última categoría, lo cual hace dudar de que se les haya dedicado algún esfuerzo para ayudarlos.

Bruttel (2005a) replica a esta crítica, señalando que los funcionarios públicos también descreman no con el objeto de incrementar sus ingresos, sino para minimizar su esfuerzo. Confirmando esta impresión, un 74% de nuestro panel de expertos señala que la OMIL se concentra en quienes tienen las mayores posibilidades de encontrar trabajo (pregunta 7 encuesta a expertos). Bruttel (2005a) también señala que, bajo condiciones similares, las agencias privadas colocan más desempleados problemáticos que las agencias públicas.

Otro problema de la filosofía “primero, a trabajar” es que las agencias privadas tienden a invertir en herramientas de corto plazo (Bruttel, 2005a). En Inglaterra, un 49% de los desempleados atendidos por la agencia pública recibió entrenamiento, mientras que sólo un 34% de los atendidos por agentes privados fue entrenado. En Australia, antes que se implementaran cuentas dedicadas exclusivamente a la capacitación, sólo el 11% de quienes eran atendidos recibía algún entrenamiento. Bredgaard, Larsen & Rune Møller (2005) reportan una situación similar en Dinamarca.

Existe otra serie de amenazas que deben ser estudiadas en detalle. Fernández-Mateo (2003) muestra que el intermediario privado tiene incentivos para negociar a favor del empresario, convenciendo a las personas desempleadas de aceptar un sueldo por debajo del mercado. Si bien esta posibilidad existe, nada impide al trabajador cambiarse a un mejor empleo posteriormente. Lindeboom, van Ours & Renes (1994) demuestran que es más fácil encontrar empleo para una persona actualmente trabajando que para un desempleado. Por lo tanto, sus perspectivas de salario son mejores estando en un empleo mal pagado que desempleado.

3.2.2 Criterios de Decisión

Según Hart *et al.* (1997), la decisión de privatizar un servicio público es análoga a la decisión de una firma de externalizar alguna de sus funciones. Al privatizar/externalizar, el estado/empresa se hace de las ventajas comparativas del contratista, pero pierde flexibilidad para reaccionar ante contingencias que no fueron previstas en el contrato de servicios. Dado que el contratista siempre intenta reducir sus costos, si la calidad del servicio no ha sido definida claramente, el estado/empresa corre el riesgo de ser perjudicado. Cuando los aspectos de calidad pueden ser previstos, definidos en un contrato y monitoreados con relativa facilidad, o cuando el contratista debe mantener una buena reputación para asegurarse futuros contratos, la alternativa de privatizar/externalizar se hace más conveniente.

En el caso de la intermediación laboral, la experiencia acumulada permite predefinir los aspectos de calidad adecuadamente. Además de prever la ocurrencia de cualquiera de los problemas señalados en el acápite anterior, se pueden establecer ciertas condiciones mínimas de operación. Por ejemplo, el número de desempleados atendidos por cada ejecutivo puede estar normado: de 60 a 150 en Australia, de 40 a 100 en Holanda y un máximo de 50 en el Reino Unido (Bruttel, 2005b). Así, cada persona desempleada recibe una atención personalizada, y a la vez se le da viabilidad económica a las agencias. Dado que los contratos de privatización son de mediano plazo, cada dos o tres años, las agencias privadas también deben invertir en reputación, lo que permite anticipar que no reducirán sus costos de operación de manera indiscriminada, en desmedro de la calidad del servicio.

Actualmente se pone en duda que sea la propiedad (pública o privada) la causa de los beneficios derivados de las privatizaciones exitosas (Vickers & Yarrow, 1989). La razón determinante del éxito ha sido su capacidad para generar competencia entre los proveedores. La competencia revela información al mercado que, de otra manera, habría que obtenerla mediante un costoso monitoreo. Habiendo competencia por financiamiento, los contratistas comparativamente ineficientes no recibirán recursos por parte de sus dueños, ya sea el estado o accionistas privados. La competencia por atraer clientes también puede ejercer una presión. En Australia, donde existe libertad de elección entre agencias privadas, un quinto de los beneficiarios las selecciona según su calidad de servicio y su desempeño histórico (Bruttel, 2004).

La competencia también puede extenderse al sector público, porque su mercado objetivo se traslapa con el de las agencias privadas. En Chile ya existen industrias donde existe competencia entre organismos públicos y privados y el resultado ha sido positivo para los ciudadanos/clientes. Si bien el Bancoestado se ha orientado a un segmento más modesto que el común de los bancos privados, el traslape de sus nichos de mercado los obliga a

entregar el mejor servicio a precios competitivos. Cuando Suecia pasó de un sistema de capacitación público a competir con proveedores privados, perdió la mitad de su participación de mercado, y los costos totales del sistema se redujeron en un 20% (Mazza, 2003).

En resumen, nuestra propuesta de privatización debe entenderse como un medio para promover la competencia, no como un fin en sí mismo. La experiencia de otros países muestra que es una manera válida, aunque debe ser adaptada a la realidad chilena.

4. Aspectos de Implementación

Si bien existe investigación teórica y algo de información práctica acerca de experiencias público-privadas de intermediación laboral, Mazza (2003) advierte que la mayoría de las políticas son aún experimentales. Por ello, proponemos que la implementación de este modelo sea por etapas, partiendo por un proyecto piloto como lo hizo el Reino Unido.

Una de las condiciones para externalizar un servicio público es que se desarrolle un cuasi-mercado de proveedores. Los candidatos naturales a cumplir este rol son las agencias de empleo. Según Mazza (2003), en Latinoamérica en general tienen poca interacción con las agencias públicas, no están debidamente reguladas, y no cumplen un rol solidario. En Chile hay una gran cantidad, aunque sólo 19 están listadas en las Páginas Amarillas (2005/2006) (guía comercial Región Metropolitana). El que exista un mercado de intermediación expone al riesgo de que se subsidie una actividad que no necesita apoyo público. En el caso de las agencias de empleo, habría que evaluar qué porcentaje de las colocaciones actuales son en puestos de trabajo permanentes y con contratos formales. De ocurrir que son sólo una minoría, el subsidio propuesto incentivaría una mayor formalización del mercado del trabajo.

4.1 Roles en una Agencia Privada

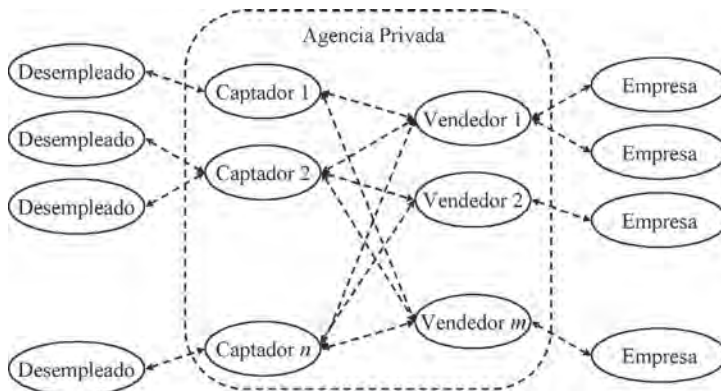
Los dos principales roles dentro de una agencia privada son:

- Vendedor: está vinculado a las empresas gracias a sus contactos personales y laborales. Su función es promocionar los servicios de la agencia privada y detectar las necesidades de las empresas. Cuando la persona desempleada es colocada, administra la continuidad de relación de negocio como “ejecutivo de cuenta”.
- Captador: está vinculado a las redes sociales de las personas desempleadas. Su función es detectar personas con alto potencial laboral. Una vez que la persona es contratada, el captador la monitorea por un tiempo, para asegurarse de que la colocación tenga éxito.

Cualquiera de estos cargos puede ser ocupado por funcionarios de la OMIL exitosos. Quienes logren acumular experiencia y reputación con la red social de desempleados, o con las empresas, tendrán buenas perspectivas para migrar al sector privado. Con ello se le da “tiraje” a la carrera en la OMIL que, como señalamos en la Sección .3, hoy en día tiene escasa proyección profesional.

La Ilustración 4 muestra el intercambio de información entre los actores. Un vendedor podría tener un requerimiento que demanda el trabajo de varios captadores. Un captador podría contactar alguien con gran potencial, y ofrecerlo a cualquiera de los vendedores para que intenten colocarlo. El permanente intercambio de información genera experiencia y reputación. Captadores efectivos serán preferidos por los vendedores como contraparte, y viceversa.

ILUSTRACIÓN 4 **Funcionamiento de una Agencia Privada**



La importancia de disponer de una red social para obtener un empleo ha sido ampliamente reconocida en la literatura especializada (Montgomery, 1991). Las personas desempleadas lo saben muy bien. “Para conseguir trabajo hay que tener cuña. Todo es ‘pituto’”, señalan los desempleados entrevistados por Sandoval & Arellano (2005). La función de la red mostrada por la Ilustración 4 es proveer de ese “pituto” a la mayor cantidad de personas.

4.2 Posible Financiamiento del Subsidio

El año 2004, un 86% del presupuesto para capacitación de la Tabla 1 fue destinado a cursos para el personal que ya trabaja en las empresas. El monto invertido fue \$75.692.040.000 y el número de beneficiados fue 884.906, lo que implica un costo por persona de \$85.537. Dado que la capacitación es

específica al puesto de trabajo, y está cofinanciada por las empresas, tiene como resultado un aumento de productividad de los trabajadores (García-Huidobro, 2002).

El 14% del presupuesto en capacitación fue destinado a los “programas sociales” para personas desempleadas: Reconversión Laboral, Chile-Barrio, Programa Nacional de Becas para personas desempleadas, etc. El efecto de esta capacitación es objeto de debate. Muchos argumentan que forma “capital humano”, gracias a lo cual las personas se vuelven más productivas y por lo tanto mejoran sus salarios en sus futuros empleos. Otros replican que las materias estudiadas suelen ser generales, por lo que la verdadera función de la capacitación es comunicarle creíblemente a los empleadores que las personas que estudian son disciplinadas y confiables (ver el argumento de señalización en la Sección .1). Por lo tanto, la capacitación a los desempleados no incide en la productividad de la persona, sino está orientada a aumentar su probabilidad de contratación o “empleabilidad”.

La mayoría de los estudios científicos concuerdan con este segundo punto de vista: la capacitación a personas desempleadas sólo tiene efecto para la contratación, pero no aumenta su productividad. Mato Díaz (2003) revisa 21 estudios realizados en 13 países y señala:

[...] los efectos sobre [la probabilidad de conseguir empleo] son positivos pero modestos en su cuantía, [...] Los efectos de la formación sobre los ingresos de los participantes resultan aún más decepcionantes, puesto que en las evaluaciones repasadas escasean los impactos positivos. [...] Desde la perspectiva de la equidad, los resultados de estas medidas [...] tampoco permiten realizar afirmaciones rotundas.

El estudio comparativo de Aedo & Pizarro (2006) en Chile confirma estas conclusiones. Una muestra de 504 participantes de los programas de capacitación, comparada con otra muestra de control de 412 individuos, no revela una diferencia del sueldo promedio antes y después de haber sido capacitado. El principal beneficio percibido fue un aumento de un 23% en la probabilidad de ser contratados. También aumenta en un 19% la probabilidad de encontrar un empleo formal. La capacitación sólo tuvo efecto en el salario de los jóvenes. Para los jóvenes varones, la participación en un programa significó un aumento de más de \$40.000 mensuales en su sueldo. Para las jóvenes mujeres, implicó un aumento superior a \$32.000 por mes. Lo anterior permite reinterpretar el aparentemente escuálido presupuesto destinado a la intermediación laboral de la Tabla 1. El 14% del presupuesto en capacitación laboral, es decir \$12.322 millones, se destinó a aumentar la probabilidad de contratación de los desempleados. Sólo 1.675 son del programa “Especial de Jóvenes” que como dijimos, tiene efecto en su salario futuro. El resto son para

la población en general. El total de beneficiados fue 35.092, lo que significó una inversión de \$351.133 por persona capacitada.

Proponemos reenfocar parte del gasto de \$351.133 por persona capacitada en los programas sociales. Además de compensar a las OTEC por aumentar la “empleabilidad” mediante la capacitación, pensamos que es válido compensar a agentes privados por efectivamente colocarlos en un empleo. Una posibilidad es entregar un subsidio a la contratación exitosa por un monto similar a los \$85.537 que se invierten en capacitar a los trabajadores en las empresas. Asumiremos que el estado estaría dispuesto a invertir al menos \$85.000 como subsidio, a ser cancelado una vez que la persona cumple tres meses trabajando.

En teoría, el subsidio estaría abierto a todos los trabajadores que cumplan con ciertas condicionantes socioeconómicas, que lleven cierto tiempo desempleados, y que sean contratados formalmente por más de un cierto tiempo. En etapas posteriores podrían definirse subsidios diferenciados, tal como ocurre en Australia y Holanda, premiando la colocación de personas con características más problemáticas (enfermos, discapacitados, adultos mayores), o las que pertenecen a grupo demográficos que el estado desea proteger (madres solteras, minorías étnicas). Ello podría dar pie a la especialización de algunas agencias en tales nichos de mercado, como ocurre actualmente en Australia.

Si el desempleo en Chile bajara de manera ostensible, el estado podría bajar el monto del subsidio porque los privados aumentarían su disposición a pagar por el servicio de intermediación. Cuando existe poca cesantía, la mano de obra confiable es un bien escaso, y detectarlo con rapidez y precisión es más valorado por las empresas.

4.3 Evaluación Económica de las Agencias

La alta rotación laboral produce un perjuicio económico a las empresas, por lo que muchas de ellas están dispuestas a pagar por una intermediación confiable. También suponemos que si se desarrolla la “tecnología” de captación o head-hunting, las personas recomendadas por la agencia privada tendrán más posibilidades de tener éxito en el trabajo que las personas que lleguen por otras vías. Para estimar cuánto está dispuesto el mercado a pagar por la intermediación privada de trabajadores, estudiamos las tarifas cobradas por ocho head-hunters chilenos. Eligiendo cifras conservadoras, asumiremos un cobro de \$100.000 por colocar a una persona a sueldo mínimo, y un cobro de \$200.000 por colocar a una persona a un sueldo de \$250.000.

Las agencias privadas en el Reino Unido son pequeñas, con una infraestructura muy limitada (Bruttel, 2004). Algunas tienen una jerarquía organi-

zacional totalmente plana, sin supervisores ni supervisados. De acuerdo con la Sección 4.1, la agencia privada más pequeña requiere de por lo menos un vendedor y de un captador. Dado el riesgo de negocio, supondremos que ganan más que un funcionario de una OMIL. Algo así ocurre en el Reino Unido: el personal que trabaja en la intermediación pública percibe un sueldo entre £1.333 y £1.500 al mes, con una gran estabilidad laboral. Quienes trabajan en agencias privadas perciben hasta £2.083, si bien con una baja estabilidad laboral (Bruttel, 2005a). Suponiendo que un empleado promedio de una OMIL gana \$350.000 brutos al mes, asumiremos que el vendedor y el captador de una agencia privada ganarán \$500.000 mensuales brutos.

La infraestructura física debe ser mínima. Idealmente, tanto el vendedor como el captador deberían trabajar en la calle, contactando empresas y personas desempleadas. En caso de necesitar entrevistar a algún desempleado, podrían hacerlo en las dependencias de la OMIL donde el desempleado está inscrito. Por lo tanto, asumiremos un gasto de administración de sólo \$100.000 al mes. En resumen, el costo mensual del equipo vendedor-captador es de $\$500.000 + \$500.000 + \$100.000 = \$1.100.000$.

El ingreso por persona colocada exitosamente a sueldo mínimo es de $\$100.000 + \$85.000 = \$185.000$. Una agencia que consta de un vendedor y de un captador debe colocar al menos $1.100.000/185.000 @ 6$ personas al mes. Si se cumple el estándar de que cada ejecutivo debe colocar al menos una persona a la semana, como ocurre en Australia, entonces la agencia no sólo financia los sueldos, sino genera utilidades. Si la agencia coloca personas por encima del sueldo mínimo, las utilidades aumentan aun más.

5. Experiencia de Proyecto Piloto

Una de las condiciones necesarias para que nuestra propuesta de sistema público-privado sea factible, es la posibilidad de realizar una intermediación laboral exitosa a un costo razonable. A partir del segundo semestre de 2005, nuestro equipo de investigación exploró diversas alternativas, de las cuales la más efectiva hasta el momento ha sido la franquicia. Una franquicia es un modelo de negocio al cual varios emprendedores independientes se adhieren, usualmente pagándole al dueño de la franquicia por su uso (Lafontaine, 1992). Sólo el 15% de los locales de McDonald's a nivel mundial son de propiedad de la corporación; el resto son de empresarios particulares. En Chile, un tercio de los locales de las farmacias Cruz Verde son operados como franquicias por pequeños empresarios. La ventaja del sistema de franquicias es que simultáneamente captura las economías de escala de una gran organización, y aprovecha la flexibilidad y el empuje de emprendedores locales. Si bien la gestión de quienes participan es relativamente independiente, crea en ellos un sentido de pertenencia e identidad corporativa.

Nosotros hemos denominado “Activo-Humano” a nuestra franquicia, que significa “capital humano” o “recurso humano”. Si se lee a la inversa, “Humano Activo” significa “persona trabajando”. Con ello pretendemos capturar el doble rol de quien intermedia: por un lado genera capital humano para la empresa y, por el otro, encuentra trabajo para los desempleados.

Actualmente, Activo-Humano tiene dos vendedores y tres captadores activos. Nuestra experiencia preliminar es que las funciones de venta y de captación tienen diferentes tipos de complejidades. Algunos departamentos de recursos humanos ven a Activo Humano como una amenaza, que podría minimizar su rol al interior de la empresa. Algunos empresarios consideran muy alto el costo de \$100.000 intermediación que cobramos en la actualidad, no obstante el costo oculto de la rotación es mayor.

Respecto de la captación, existen muchas personas desempleadas, pero pocas están dispuestas a trabajar en ciertos empleos. Muchos desempleados se manifiestan interesados; unos cuantos se presentan a la entrevista, muy pocos se presentan el primer día trabajo; y los menos conservan el empleo. La mayoría desconfía de las empresas; no creen que los puestos de trabajo que se les ofrecen sean lo que dicen ser, ni que sean estables. Nuestra experiencia con un joven de la comuna de San Ramón ilustra la dificultad de la función de captación. Él se nos acercó para señalarnos la necesidad de trabajar, porque su conviviente estaba embarazada. Su problema era que tenía antecedentes (por haber cometido un robo), y por ello veía improbable que cualquier empresa lo fuera a contratar. Luego de una larga conversación con el joven, decidimos interceder por él con el dueño de la empresa que ofrecía los empleos. El empresario accedió a darle una oportunidad, y le dio la instrucción a su jefe de personal de no descartarlo. Después de todas estas gestiones, el día de la entrevista el joven no se presentó.

También es complejo detectar personas que puedan ser buenos captadores. Durante este período contactamos a otras cuatro personas para cumplir ese rol. Todas ellas se manifestaron muy interesadas y motivadas, tanto por la parte social como económica. Todas aseguraron disponer de varios candidatos de primer nivel para los puestos de trabajo disponibles, pero ninguna de sus recomendaciones se tradujo en colocaciones exitosas.

Hasta fines de octubre de 2006, el resultado de Activo-Humano es la colocación de 20 personas que han permanecido más de tres meses a 10 clientes. Entre ellos destacan: un transportista de Coca-Cola, una cadena de lavanderías, una fábrica de muebles de línea plana y un contratista de Sodimac. Otro conjunto de personas están en espera a ser tomadas por las empresas. Nueve de las personas contratadas tienen rendido hasta 8° básico. Una de ellas es analfabeta y otra tenía 57 años al momento de ser contratada.

6. Conclusiones y Recomendaciones Finales

La OMIL cumple un rol importante en las políticas del mercado del trabajo, pero muestra debilidades. Durante los últimos años el estado, a través de SENCE principalmente, ha implementado la estrategia de fortalecer institucionalmente a las OMIL, lo cual en parte explica el exitoso desempeño de varias de ellas.

Nuestro propósito es plantear una estrategia complementaria: introducir competencia en el sistema. Proponemos delegar en agencias privadas la intermediación de los desempleados con mayores posibilidades de encontrar trabajo, lo que incluye personas con algún nivel de calificación, o sin calificación pero con alto sentido de compromiso. Al igual que ocurre con las concesiones viales, se le daría espacio al emprendimiento privado en el segmento más rentable del negocio, de manera de enfocar a los organismos del estado hacia las personas que más asistencia necesitan.

En el mediano plazo, el grueso del financiamiento de las agencias privadas debería provenir de las empresas. En el corto plazo, el estado debe tener un rol activo en promover el cuasi-mercado. Proponemos entregar un subsidio de \$85.000, a ser cancelado una vez que la persona cumple 3 meses trabajando. Sólo serían beneficiarios del subsidio quienes llevan más de 3 meses desempleados y cumplen ciertas características socioeconómicas. El financiamiento del subsidio podría provenir de aquellos programas de capacitación cuya principal función es la de reinsertar laboralmente a personas desempleadas. El costo en 2004 de tales programas fue \$351.133 por persona capacitada y poco se sabe si conllevaron a puestos de trabajo estables.

Varios países desarrollados han implementado diversos esquemas público-privados, de los cuales hay mucho que aprender. Nuestra propuesta es adaptar tales sistemas a la realidad chilena y aprender de la práctica. Sólo la ejecución y la observación minuciosa puede despejar muchas de las dudas que surgen: ¿se reducirá la cesantía? ¿Se reducirá la rotación laboral? ¿Serán económicamente sustentables las agencias privadas? ¿Será socialmente rentable el subsidio?

Creemos que un proyecto piloto es urgente, porque toma tiempo desarrollar cuasi-mercados. Nuestra propia experiencia operando una agencia privada es que el aprendizaje organizacional es lento, y de ahí la importancia del apoyo del estado.

Muchas necesidades relacionadas con el desempleo no pretenden ser suplidas por este proyecto. Por ejemplo, no estamos enfrentando el problema de los “cesantes crónicos”, ni las falencias operativas de la OMIL que hemos mencionado en este informe. Pero nada sirve para todo. Cada problema debe ser atacado con una herramienta específica. Nosotros estamos preocupados de las personas con potencial para trabajar, para quienes cada minuto desempleadas cuenta.

Referencias

- **Aedo, C. & Pizarro, M.** (2006) “Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de jóvenes Chile Joven”. En evaluación por Cuadernos de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.economia.puc.cl/seminarios/SECHI/cursos/Aedo_caed.pdf.
- Alcalá Consultores (2005) “Desarrollo de estándares de atención al cliente para los procesos críticos de las oficinas municipales de información laboral” Oficina de Estudios, Área Innovación y Desarrollo, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- **Biglaiser, G.** (1993) “Middlemen as experts” *RAND Journal of Economics* Vol. 24, pp. 212-223.
- **Bredgaard, T., Larsen, F. & Rune Møller, L.** (2005) “Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis. Transitions and Risk” *New Directions in Social Policy Conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne*, 23-25 Feb. 2005.
- **Bruttel, O.** (2004) “Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service” Paper for the Second Annual ESPANet Conference, University of Oxford.
- **Bruttel, O.** (2005a) “Are employment zones successful? Evidence from the first four years. *Local Economy* Vol. 20, pp. 389-403.
- **Bruttel, O.** (2005b) “Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service” manuscrito, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- **Chanamé, C.** (1999) “El sistema de intermediación laboral y los servicios públicos de empleo en Chile: diagnóstico, evaluación y propuesta para mejorar su gestión”. Universidad de Chile.
- **Eisenhardt, K.M.** (1989) “Agency theory: An assessment and review” *Academy of Management Review* Vol. 14, pp. 57-74.
- **Fernández-Mateo, I.** (2003) “How free are free agents? Relationships and wages in a triadic labor market” Manuscrito, MIT Sloan School of Management.
- **García-Huidobro, G.** (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile” División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- **González, J., Garcés, C., Maldonado, P., Ogaz, M. Sánchez, G. & Solar, P.** (2002) “Diagnóstico a 31 oficinas municipales de Información Laboral (OMIL) urbanas” Subdepartamento de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

- **Hales, J., Taylor, R., Mandy, W. & Miller, M.** (2003) “Evaluation of employment zones: Report on a cohort survey of long-term unemployed people in the zones and a matched set of comparison areas” National Centre for Social Research, DWP Report 176 (London/Sheffield: Department for Work and Pensions).
- **Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W.** (1997) “The proper scope of government. Theory and application to prisons” *Quarterly Journal of Economics* Vol. 112, pp. 1127-1161.
- **Henríquez, H. & Uribe-Echevarría, V.** (2002) “La trayectoria laboral de las personas: un aporte al debate sobre la protección al trabajo” *Temas Laborales*, Año 8, N°20. Santiago: Dirección del Trabajo.
- **Hirst, A., Tarling, R., Lefauchaux, M., Rowland, B., McGregor, A., Glass, A., Tu, T., Simm, C., Shaw, H. & Engineer, R.** (2002) “Employment zones: A study of local delivery agents and case studies” Department for Work and Pensions Report WAE 124.
- **Lafontaine, F.** (1992) “Agency theory and franchising - some empirical results” *Rand Journal of Economics* Vol. 23, pp. 263-283.
- **Lindeboom, M., van Ours, J. & Renes, G.** (1994) “Matching employers and workers: An empirical analysis on the effectiveness of search” *Oxford Economic Papers* Vol. 46, pp. 45-67.
- **Marshall** (2006) “Mercado del trabajo” *El Mercurio*, martes 13 de junio.
- **Mato Díaz, J.** (2003) “Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo” División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- **Mazza, J.** (2003) “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe” *Revista de la CEPAL* N° 80.
- **Montgomery, J.D.** (1991) “Social networks and labor-market outcomes: Toward an economic analysis” *The American Economic Review* Vol. 81, pp. 1408-1418.
- **OIT** (2006) Chile: Superando la crisis. Mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000-2005. Oficina Internacional del Trabajo.
- **Osterloh, M. & Frey, B.S.** (2000) “Motivation, knowledge transfer, and organizational forms” *Organization Science* Vol. 11, pp. 538-550.
- **Páginas Amarillas**, (2005/2006), Región Metropolitana, Publicguías.
- **Pollitt, C. & Bouckaert, G.** (2004) *Public Management Reform – A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- **Räisänen, H.** (2004) “What kind of job-broker is the public employment service? Evidence from the Finnish job vacancy microdata in 2002-2003” Government Institute for Economic Research. Helsinki.

- **Región Activa** (2005) Reflexiones sobre el Asociativismo Municipal en Procesos de Desarrollo Económico Local.
- **Sandoval, J. & Arellano, N.** (2005) “Trayectorias laborales, desempleo y ciudadanía el caso de Viña del Mar” Última Década N°22, CIDPA Valparaíso, pp. 111-136.
- **Sol, E. & Westerveld, M.** (Eds) (2005) Contractualism in employment services: A new form of welfare governance (The Hague: Kluwer Law International).
- **Spence, A.M.** (1974) “Competitive and optimal responses to signaling: An analysis of efficiency and distribution” Journal of Economic Theory Vol. 8 pp. 296-332.
- **Struyven, L. & Steurs, G.** (2005) “Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands” Journal of European Social Policy Vol. 15, pp. 211-229.
- **UAP** (2005) “Seguimiento a la colocación efectuada por las oficinas municipales de información laboral de la Región de Tarapacá, Período Julio 2003-Junio 2004” Universidad Arturo Prat de Iquique.
- **Van Adams, A.** (1993) “Developing effective employment services,” HRO Dissemination Notes World Bank, No. 9, 28.
- **Vickers, J. & Yarrow, G.** (1989) Privatization: An Economic Analysis (Cambridge: MIT University Press).
- **Walwei, U.** (1996) “Improving job-matching through placement service” en: G. Schmid and J. O’Reilly, K. Schömann (eds), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Cheltenham: Elgar, 402-430).
- **Webster, E. & Harding, G.** (2000) “Outsourcing public employment services: The Australian experience” Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.
- **Yunus, M.** (1999) Hacia un Mundo sin Pobreza (Santiago: Editorial Andrés Bello).