

Políticas activas del mercado de trabajo en Chile 2000-2005: lecciones para la Política Pública y desafíos para el trabajo social¹

Current Chilean labor market policies 2000-2005. Lessons in Public Policy and challenges for social work¹

ALICIA RAZETO²

Resumen

Este artículo tiene como propósito analizar las principales políticas activas del mercado de trabajo puestas en marcha en el país durante el período 2000-2005. A la vez, se delinean algunas reflexiones vinculadas al proceso de implementación de los programas, como también a las tendencias que asumirían éstos en el escenario actual. Finalmente, se mencionan los desafíos que trabajo social debe asumir en este tipo de políticas.

Palabras claves: desempleo- mercado de trabajo- Políticas Públicas

Abstract

This article seeks to analyze the main current labor market policies, being introduced in Chile during the period 2000-2005. At the same time, it delineates some reflections linked to the implementation process of the associated programs, as well as to the trends that these programs would follow in the current scenario. Finally, it lists the challenges that Social Work should internalize faced to these type of policies.

Key words: unemployment - labor market - Public Policies

Uno de los efectos más visibles de la crisis asiática en Chile fue el alto nivel de desempleo que ella generó, producto de la desaceleración de la economía nacional. El desempleo aumentó en forma considerable hasta llegar a los 11.5 puntos porcentuales en el trimestre junio-agosto de 1999, cifra máxima alcanzada desde 1988 hasta la actualidad. Del mismo modo, entre los años 2000 y 2004 el nivel de desempleo nacional se mantuvo en promedio bordeando los diez puntos porcentuales, según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Paralelamente, la encuesta de la Universidad de Chile arrojaba cifras de desempleo aún mayo-

res para el Gran Santiago, llegando a alcanzar los 15.4 puntos porcentuales en junio del año 1999. En suma, las principales y más respetadas fuentes de información con respecto a la materia, mostraban una situación nacional preocupante: el desempleo había aumentado de forma alarmante en comparación con años anteriores, la crisis de los países asiáticos golpeaba fuertemente a la economía de nuestro país.

Tras varios años de crecimiento económico sostenido y bajas tasas de desempleo, las que fluctuaban entre los cinco y siete puntos porcentuales durante los últimos años, la crisis asiática vino a marcar un

¹ Artículo elaborado en base a la participación de la autora en el estudio cuya publicación se denomina "Chile: superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000-2005", cuyo autor es Mario Velásquez, los editores técnicos fueron Gerhard Reinecke, Andrés Marinakis. Alicia Razeto es co autora. OIT, 2005.

² Magister en Políticas Públicas Universidad de Chile. arazeto@uc.cl

quiebre significativo al avance y desarrollo que el país venía experimentando desde hacía un tiempo. El bajo nivel de crecimiento que se presentó desde 1999 en adelante, mostró que Chile comenzaba a sumergirse en una fase de caída del ciclo económico, la cual tuvo por principal efecto el aumento del desempleo. Este escenario produjo repercusiones tanto sociales como políticas. Las primeras, se asocian al impacto que tiene la desocupación en los trabajadores en tanto que la ausencia de ingresos hace mermar la posibilidad de cubrir las necesidades familiares. Si bien el desempleo es un riesgo que afecta a todos aquellos que forman parte de la masa de ocupados, lo hace con más fuerza en aquellos sectores de la población que presentan mayor vulnerabilidad frente al evento, es decir, menos opciones de resguardarse ante el suceso: los pobres. En aquel momento, cientos de miles de trabajadores se encontraban desocupados, sin posibilidad de encontrar empleo a corto plazo, lo que tampoco contribuyó a contrarrestar los efectos de la economía internacional, ya que un alto desempleo claramente no permite movilizar los mercados internos. Por su parte, las repercusiones políticas tuvieron que ver con la necesidad del gobierno de actuar frente a la problemática que se estaba generando, ya que ésta progresivamente adquiría el carácter de emergencia debido a su masividad. De este modo, la política pública en materia de empleo, particularmente las políticas activas del mercado de trabajo, fueron la herramienta fundamental a través de la cual se abordó el efecto de la crisis experimentada por el país.

El panorama descrito demandó la acción del gobierno a través del diseño e implementación de variados programas que tendieron a enfrentar el desequilibrio producido en el mercado de trabajo. Entre el año 2000 y 2005 varios programas fueron realizados al alero de diversas instituciones públicas, proceso que fue complejo si se considera la dificultad que produce la planificación de acciones en un contexto que demandaba la acción rápida por parte del gobierno. No había tiempo que perder y así, algunos programas de emergencia fueron continuados desde su implementación durante el gobierno anterior, y otros fueron diseñados de acuerdo a la demanda que la realidad iba ejerciendo en el momento.

Este artículo pretende mostrar de modo general, las principales políticas y programas utilizados durante ese período, así como también delinear los aprendizajes y lecciones que deja su implementación. Finalmente, se pretende reflexionar sobre cuáles serán las principales prioridades en la materia en el

escenario económico actual, y qué oportunidad se le presenta al trabajo social para adquirir un rol de relevancia en el tema.

Los instrumentos gubernamentales utilizados: las políticas públicas y programas

Weller (2004) distingue tres tipos de herramientas que los gobiernos pueden utilizar para enfrentar la complejidad de problemáticas que presenta el mercado de trabajo: las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas del mercado de trabajo. El autor las define de la siguiente manera:

- Políticas de empleo: este tipo de políticas comprende aquellos instrumentos que inciden en el nivel y composición del producto. A través de ello, influyen en el nivel y composición del empleo y de las remuneraciones. Como ejemplo de este tipo de instrumentos se encuentran la política fiscal, comercial, de desarrollo sectorial, regional, entre otras. Debido a su impacto en el producto, el uso de este tipo de políticas implica la intervención en el fomento de la demanda laboral.
- Políticas laborales: son aquellas políticas que determinan el tipo y condiciones de la relación contractual que se establece entre empleado y empleador. La legislación laboral, así como también en algunos casos la negociación colectiva, son las más importantes fuentes reglamentarias de aquella relación.
- Políticas de mercado de trabajo: estas políticas contienen a todos aquellos instrumentos y herramientas que tienen el propósito directo de combatir el desempleo y de aumentar los ingresos laborales.

Las políticas de mercado de trabajo pueden dividirse en dos tipos: las políticas activas y las pasivas. Las políticas activas se enfocan a los trabajadores ocupados y a los desempleados, buscan incidir tanto en la oferta como en la demanda laboral. En cambio, las políticas pasivas tienen como propósito principal otorgar ingresos a personas desempleadas, por lo tanto, son políticas que tienen un objetivo que comprende al ámbito social. Dado que constituyen el centro de atención de este artículo, conviene detenerse en describir cuáles son los instrumentos más utilizados para implementar las políticas activas del mercado de trabajo. Éstos son materializados, en el caso de Chile, en múltiples programas desarrollados desde diversas instituciones, fundamentalmente públicas. A continuación se muestra una breve descripción de cada uno de ellos.

- a. Capacitación: entendida como aquella actividad que permite que los trabajadores, ocupados y/o desocupados, adquieran conocimiento, o desarrollen destrezas y habilidades que les facilitan, en el caso de los ocupados, desempeñar adecuadamente sus funciones en el puesto de trabajo; y en el caso de los desocupados, que les permitan desarrollar las condiciones y características que les posibiliten insertarse laboralmente. Actualmente, el núcleo de atención en materia de capacitación lo constituyen las denominadas competencias laborales, abordado principalmente por el Programa Chile Califica. Entendida de este modo, la capacitación debe orientarse a potenciar el desarrollo de competencias laborales en los trabajadores que les permitan un desempeño laboral exitoso, en un contexto económico altamente competitivo. Se entiende que el despliegue de competencias laborales certificadas, que significa comprobadas, es la única manera para que el país pueda contar con un capital humano adecuado, que contribuya a la mejora del resultado de la economía.
- b. Intermediación laboral: compuesta por aquellos organismos encargados de brindar el servicio de apoyo en la búsqueda de empleo al trabajador cesante, así como también de generar información para que el demandante de empleo logre ubicar a trabajadores con el perfil buscado. En otras palabras, los servicios de intermediación laboral tienen el propósito de facilitar el acercamiento entre los oferentes y demandantes de trabajo. En nuestro país, los servicios de intermediación por excelencia lo constituyen las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), las que operan en el nivel local, dependiendo administrativamente de las municipalidades y técnicamente del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Si bien las OMIL existen desde hace muchos años (nacen en la década de los setenta), su rol ha sido permanentemente cuestionado, ya que la efectividad y eficiencia en el servicio no son claramente visibles en su gestión. Actualmente, si bien las críticas persisten, las OMIL son visualizadas como una alternativa relevante para apoyar el proceso de búsqueda de empleo a nivel territorial.
- c. Generación directa de empleo: este instrumento cuenta con programas dedicados a

generar empleo para aquellos trabajadores que se encuentren en situación de desocupación y que pertenezcan al sector más pobre de la población. Por lo general, son programas implementados en contexto económico de emergencia, puesto que buscan pelear, a menudo de modo temporal, los efectos de una desaceleración económica. Cabe destacar que las instituciones públicas adquieren una importancia especial en este tipo de programas, ya que aparecen generalmente como los empleadores de los trabajadores contratados. Justamente ello ha sido el principal blanco de críticas para este tipo de programas, ya que a menudo la relación entre empleador y beneficiarios se ha visto tergiversada por clientelismo, lo que atenta contra la rotación de los beneficiarios del programa. Así, la permanencia exacerbada de los beneficiarios en los programas directos ha mermado su equidad y su eficacia, ya que sus beneficios se vuelven altamente asistenciales y poco sustentables desde el punto de vista social y económico.

- d. Generación indirecta de empleo: apunta a aquellos programas que se orientan a fomentar la demanda laboral. En Chile se ha materializado mediante dos grandes tipos de programas: entrega a las empresas de subsidios a la contratación de trabajadores desocupados, y entrega de créditos y/o capital "semilla" a pequeños empresarios. Los subsidios a la contratación de mano de obra han sido utilizados como una forma de incentivar la contratación de desempleados por parte de las empresas, en un contexto económico en el que existe renuencia a contratar ya que las expectativas económicas son estrechas. Por otra parte, el apoyo a las microempresas ha sido concebido como una forma de fomentar al autoempleo, y como una alternativa que puede permitir potenciar la contratación futura de mano de obra, en tanto la microempresa se fortalezca y se proyecte. En esto último ha estado puesta la fuente de críticas, ya que el fomento de microempresas en sectores de alta pobreza, que durante los últimos años ha sido una iniciativa de uso bastante indiscriminado, presenta obstáculos y complejidades importantes, que atentan contra la posibilidad de que las iniciativas productivas se vuelvan sustentables en el tiempo.

Cada uno de los instrumentales descritos ha sido utilizado para abordar el problema del desempleo.

Sin embargo, el uso que se le brinde o el énfasis que se le coloque a un tipo u otro de programa, dependerá del propósito que se tenga y del contexto económico en el que éstos se sitúen. En efecto, como se podrá observar en las siguientes páginas, la poca claridad respecto de los propósitos de los programas, como también respecto de la poca articulación existente entre las políticas, han complejizado en el caso de Chile, la consecución de los resultados esperados en esta materia.

Las políticas y programas aplicados en Chile 2000-2005: principales lecciones

Al analizar los programas implementados en el país durante este período, cobra sentido distinguir a los actores involucrados en ellos, vale decir, identificar a aquellas instituciones y organismos que presentan un rol relevante en el proceso de gestión de las políticas. En el Cuadro 1 se ofrece una mirada con respecto a los principales actores presentes en las políticas activas del mercado de trabajo.

Participan como beneficiarios indirectos de algunos programas directos de empleo

El rol de las instituciones y organismos públicos en el diseño e implementación de las políticas activas de mercado de trabajo es activo, puesto que la mayoría de los programas tienen como institución responsable y de ejecución directa a organismos

públicos. Si bien las instituciones públicas asumen roles diferentes según se trate el programa, se puede destacar en la experiencia chilena la participación de organismos de distintas carteras. De este modo, es posible afirmar que el sector público se vuelve protagonista en las políticas activas, en tanto administra y asigna los recursos económicos asociados a los programas, diseña las características de los programas, en tanto cuenta con instituciones especializadas en el tema, implementa o en otros casos se responsabiliza de la ejecución de lo propuesto, y se encarga de evaluar las acciones, o lo encarga a terceros, cuando ésta ha sido acordada como relevante para el programa. Así, han sido diversos los ministerios involucrados en políticas de este tipo, entre éstos destaca la presencia del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Planificación, Ministerio de Educación, entre otros. El Ministerio de Hacienda a la vez, destaca como un actor relevante, puesto que se encarga de la entrega de recursos económicos. Si bien la diversidad de ministerios presentes puede ser interpretada como una señal de que existe una visión múltiple o integral con respecto a cómo enfrentar el desempleo, lo real es que ello se ha traducido más bien en una dificultad para conciliar miradas distintas y formas de operar diversas, que han atentado contra la conformación de una política pública en la materia que sea efectivamente integral y articulada.

CUADRO 1
Principales actores involucrados en las políticas activas del mercado de trabajo 2000-2005

Actores	Tipo de instituciones u organismos involucrados en las políticas	Ámbito en el que destaca su participación
Sector público	Ministerios, servicios públicos, intendencias, gobernaciones, municipalidades (OMIL)	Diseño, implementación y evaluación de programas
Sector privado	Empresas	Participación en la implementación del programa subsidio a la contratación de mano de obra y franquicia tributaria, como beneficiario indirecto.
	Microempresas	Microempresas son beneficiarias de algunos programas indirectos
	Organismos técnicos de capacitación	Participan como ejecutores directos en algunos programas de capacitación.
Sociedad civil	Trabajadores ocupados y desocupados	Rol pasivo como beneficiarios de los diversos programas
	Organizaciones no gubernamentales	Participan como implementadores de algunos programas
	Organizaciones comunitarias	

Por otra parte, el sector privado asume roles diversos en las políticas analizadas. En algunos casos, participa como beneficiario indirecto en aquellos programas de subsidio a la contratación, ya que recibe la bonificación proveniente de la contratación de cada trabajador desocupado. En otro nivel, las microempresas participan también como beneficiarias directas de programas que apoyan la conformación de unidades productivas. También debe destacarse el importante rol que tienen las OTEC en la implementación de actividades de capacitación, como entes especializados en la ejecución directa de este tipo de programas. Actualmente las OTEC pasan por una fase de mejoramiento de sus servicios ya que han enfrentado, por parte del gobierno, una demanda a incrementar su profesionalismo y especialización en la materia, ello en vista de la alta proliferación de este tipo de organismos en años anteriores, asociada a la expectativa de lucrar con la capacitación en lugar de preocuparse por la excelencia del servicio.

Finalmente, la sociedad civil también posee una función importante, aunque bastante más pasiva que los demás actores. Los trabajadores desocupados y ocupados, beneficiarios de los distintos programas, adquieren un rol asociado a su calidad de beneficiarios de los servicios ofrecidos. Por ello, cuando surge la pregunta acerca del nivel de participación de los beneficiarios en programas de este tipo, la respuesta es bastante visible: los beneficiarios participan como usuarios de los servicios, reciben los beneficios del programa y, eventualmente partici-

pan de algún tipo de actividad destinada a conocer su opinión o satisfacción respecto del servicio. Por otra parte, existen algunas organizaciones no gubernamentales que participan como implementadores de algunos programas, al adjudicarse la ejecución de proyectos. Sin embargo, los casos en los que participan este tipo de organizaciones son los menores. Por último, algunas organizaciones comunitarias adquieren presencia como beneficiarias indirectas de algunos programas de empleo, como por ejemplo, en programas de emergencia cuyo servicio consiste en la mejora o hermoseo de una sede vecinal.

De esta manera, es posible considerar que en los programas que ejecutan las políticas activas del mercado de trabajo, es el sector público el que adquiere el rol principal, seguido por el sector privado y la sociedad civil. De este hecho, aparece la inquietud de, si al menos en este tipo de políticas, la participación de las personas está siendo aún muy débil, en el sentido que no existen instancias generalizadas que permitan la discusión sobre el diseño e implementación de los programas. A la vez, puede resultar lícito preguntarse si en un contexto económico de emergencia, como el recientemente experimentado, la participación en otros niveles podría ser realmente factible.

Son varios los programas que han sido implementados entre los años 2000-2005. En el Cuadro 2 se agrupan los nombres de los principales programas ejecutados durante el período, según el tipo de instrumental al que corresponden³.

CUADRO 2
Nombre de los principales programas ejecutados en el período 2000-2005

Instrumental al que corresponden	Nombre de los programas
Capacitación	Sistema de Franquicia Tributaria, Programa Nacional de Becas, Programa Chile Califica, Programa de Habilitación Laboral para Mujeres Jóvenes y Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres.
Intermediación laboral	Asistencia Técnica a las OMIL, Programa Red de Empleo, Bolsa Nacional de Empleo, Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra en Modalidad Chile Solidario (componentes de Habilitación Laboral y Apoyo a OMIL)
Programas directos de empleo	Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC), Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), Programa de Emergencia de Empleo (PEE), Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP), Programa de Inversión en la Comunidad (PROEMPLO)
Programas indirectos de empleo	Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (PROEMPLO), Programa de Reinserción Laboral y Empleo, Programa de Apoyo al Microemprendimiento.

³ Para conocer en detalle el funcionamiento de cada programa se sugiere revisar el libro en el que está basado este artículo.

Tal como se ha señalado, los programas que aparecen en el Cuadro 2 se vinculan a distintos ministerios y a distintos servicios públicos u organismos. Sin embargo, es el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Sence y de la Subsecretaría del Trabajo, el que asume el liderazgo de la mayor parte de los programas, especialmente en aquellos vinculados a capacitación, intermediación laboral y generación indirecta de empleo. No obstante, el Ministerio de Planificación a través del FOSIS, también asume un papel importante puesto que a través del Sistema Chile Solidario se determina la focalización de los programas hacia la población con menos recursos. Además, este Sistema ha ofrecido un importante espacio de discusión y organización de programas de empleo enfocado hacia la extrema pobreza, ya que el Chile Solidario coordina su gestión a través de distintas comisiones en las que participan servicios públicos; la “Comisión de Trabajo e Ingresos”, en tanto reúne a los diversos organismos públicos que ofrecen servicios vinculados al empleo, se ha constituido en un espacio que facilita bastante la coordinación.

Ahora bien, más allá de la descripción de cada programa, es interesante conocer cuáles han sido las principales lecciones que la experiencia en la acción ha dejado con respecto a la implementación de este tipo de programas en un contexto económico deteriorado como lo fue el período 2000-2005. Así, a continuación se muestran aquellas reflexiones globales derivadas de la observación más directa del funcionamiento del instrumental vinculado a las políticas de mercado de trabajo.

1. La tendencia que hoy presentan las políticas activas de mercado de trabajo, en especial los programas directos, indirectos y de capacitación, es a orientarse hacia una población objetivo con características especiales: la pobreza extrema. Ejemplo de esto son los programas tradicionales que han ido progresivamente incorporando como beneficiarios a familias del Sistema Chile Solidario. Al haber dejado atrás el ciclo recesivo y con ello los altos índices de desempleo, los programas pretenden ser refocalizados en aquella parte de la población que presenta mayor vulnerabilidad social y menor capacidad para insertarse de modo autovalente en el mercado laboral. Ello parece acertado y lógico desde una perspectiva de equidad social, así como también desde una perspectiva económica enfocada en la necesidad de dinamizar el mercado laboral.

Lo anterior hace visible que en el actual contexto, más que nunca se juntan dos temas claves interrelacionados: empleo y pobreza. Esta vinculación implica que en el momento de formular programas pertinentes y eficaces se deba conocer no sólo la lógica con la que opera el mercado laboral, sino que también la lógica con la que opera la producción y reproducción de la pobreza. Es posible aquí adelantar y advertir en esto una clara oportunidad para el trabajo social. Se enfrenta entonces el desafío de que la política de mercado de trabajo vincule en su formulación e implementación, la política económica con la política social. No en vano el propósito del Chile Solidario es sacar a las familias de la extrema pobreza, proceso en el cual la incorporación de las personas a un empleo se vuelve un aporte crucial.

2. La focalización de los programas en personas que viven en extrema pobreza también presenta un riesgo, como lo es el dejar fuera a población que si bien no es pobre, presenta vulnerabilidad en términos de la posibilidad de perder empleo, de sumirse en período de cesantía importante o de insertarse en empleos precarios. En un contexto de flexibilidad laboral, la protección social en materia de empleo aparece como una estrategia primordial para garantizar un mínimo de seguridad. Así, el seguro de cesantía, correspondiente a las políticas pasivas, se muestra como programa altamente pertinente. Sin embargo, las políticas pasivas para esta parte de la población no son enteramente suficientes, también se hace necesario pensar en programas de tipo políticas activas de mercado de trabajo que puedan ser capaces de monitorear las dinámicas que adquiere el mercado laboral para esta parte de la población, de modo de poder generar una estrategia adecuada de acción al respecto. En este sentido, la capacitación laboral y la intermediación laboral aparecen como instrumentos necesarios para esta parte de la población. Se debe considerar que uno de los debates relevantes en materia de política pública es la desprotección en la que han quedado los estratos medios frente a los vaivenes y dinámicas de los mercados.
3. De la experiencia operativa, se pudo apreciar que debido a la alta contingencia de los recursos, la planificación de los programas de empleo es mayoritariamente basada en el

corto plazo. Escasea una visión de largo plazo que permita generar procesos reflexivos sobre los programas que se van implementando. Se privilegia la creación de nuevos programas por sobre la readecuación de los existentes, ello fundamentalmente por la falta de realización de evaluaciones, tanto intermedias como finales. La acción de las instituciones privilegia la acción por sobre la reflexión de los procesos, y al momento de diseñar e implementar un nuevo programa, no se diagnostica la capacidad real de la institución y del recurso humano para enfrentar el desafío presentado.

4. Como consecuencia de lo anterior, se aprecia la falta de un eje que articule los diversos programas existentes. Se debe considerar que los programas de empleo son llevados a cabo por instituciones muy diversas que operan con lógicas de acción distintas. A la vez, son instituciones que dependen de distintos ministerios. Ello permea a los programas, que se ejecutan desde una lógica sectorial, de por sí parcializada, y que no permite visualizar a los programas integralmente. Los propósitos y formas de funcionamiento de cada programa responden a la especificidad de cada diseño, y no se identifican los alcances y la posible complementariedad que puede ser generada. En este sentido, la creación de una institucionalidad articuladora, aglutinadora de las diversas iniciativas, sería altamente pertinente. Se requiere de una instancia mayor, que trascienda en el tiempo y que permita diagnosticar dinámicas del mercado laboral, generar información válida sobre él, e integrar y proyectar los programas a desarrollar.

Las políticas en el escenario actual: desafíos y oportunidades para el trabajo social

En la actualidad, es posible encontrar indicadores que dan cuenta de las características de la economía en el presente, en la que la recuperación y consolidación económica se destacan como procesos que con el tiempo cobran fuerza y presencia. La proyección de crecimiento económico para éste y los próximos años se sitúa en torno a un 5 y 5.5 puntos porcentuales según el Banco Central, lo que marca una tendencia que muestra que el país toma rumbo hacia un fortalecimiento de su desempeño. Del mismo modo, durante el último tiempo se han podido conocer cifras de desempleo que han disminuido

en relación a años anteriores y que se acercan a los niveles de desempleo que el país tenía antes del advenimiento de la crisis asiática. En efecto, el último dato de desempleo entregado por el INE durante el trimestre noviembre-enero de 2006 fue de 7,0 puntos porcentuales. Este panorama, aunque si bien se muestra incipiente, permite aventurar que el escenario que enfrentaban las políticas activas del mercado de trabajo durante el periodo 2000-2005, en alguna medida ha mutado. Ello implica un desafío para los programas relacionados a empleo, ya que la pertinencia y coherencia con la realidad nacional deben ser sus características más importantes.

Los principales desafíos que esto impone para las políticas activas del mercado de trabajo se asocian a mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones, como también a mejorar la pertinencia de éstos respecto a las tendencias observadas. Así, las orientaciones que podrían asumir las políticas pueden interpretarse en base a los siguientes elementos:

- Si el nivel de desempleo continuara disminuyendo, se entiende que paulatinamente la relevancia de los programas directos debiera ir descendiendo. También deberán mejorar su posibilidad de ser focalizados en aquellos sectores de la población que presenten mayor vulnerabilidad. No se trata de disminuir las vacantes masivamente ni para todos por igual, sino que de focalizar la gestión de este tipo de programas en aquellas personas que presenten un perfil que amerite una intervención de este tipo. Dado que la emergencia en materia de empleo ha ido quedando atrás, es pertinente readecuar el instrumental utilizado en vista de mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos. De todos modos, el cambio en el foco de acción debe realizarse de modo responsable, teniendo presente que si bien en algunas regiones y sectores del país el desempleo ha disminuido, en otras se mantiene estable y eventualmente en otras podría aumentar.
- Dado que el crecimiento económico del país ha aumentado en relación a años anteriores, se entiende que en general las empresas tendrán mayor incentivo a invertir y por ende a generar plazas de empleo. Ello implica que el subsidio de la contratación a la mano de obra debe ser enfocado para beneficiar a aquellos trabajadores desocupados que presenten un perfil claramente determinado, en los cuales sea de primera importancia el fomentar la empleabilidad con una experiencia real de em-

pleo. Del mismo modo, se debe precaver que el subsidio a la empresa no vaya a disminuir un costo en el que la empresa, de no mediar el subsidio, de todas maneras hubiese incurrido. Por otra parte, el apoyo a las microempresas deberá centrarse para aquellas personas que efectivamente presenten una iniciativa precaria, pero viable de ser proyectada al menos en un mediano plazo. Así, el fortalecimiento de estas unidades será relevante en la medida en que en un futuro puedan crear nuevos puestos de trabajo.

- Como se ha señalado, la intermediación laboral es un tipo de servicio que opera en el nivel local y que facilita el proceso de búsqueda de empleo en los desempleados, por lo que contribuye a que el mercado laboral funcione de modo más eficiente. Así, fortalecer a los programas que contribuyan a mejorar la intermediación se vuelve un imperativo, sobretodo en aquellas localidades en las que el desempleo ha sido renuente a disminuir. Profesionalizar su gestión, así como potenciar el uso de tecnologías de información, pueden contribuir a generar un sistema que permita acercar a los trabajadores desempleados con la demanda laboral por parte de los empleadores. Este logro dependerá, en gran medida, de la reasignación de recursos económicos y humanos, y del apoyo permanente en el proceso de mejoramiento de sus servicios. Así, legitimar la importancia y el valor del servicio que entregan las OMIL en la comunidad y en las políticas públicas, es un desafío que debe abordarse como primera prioridad.
- Finalmente, la capacitación es y será una de las herramientas más relevantes para mejorar la empleabilidad de los trabajadores en un contexto competitivo que demanda el desarrollo de competencias por parte de las personas que les permitan desempeñarse exitosamente en los puestos de trabajo. En este sentido, dotar de competencias actualizadas a aquellos trabajadores ocupados, como también entregar conocimientos y capacidades para que los desocupados puedan vincularse adecuadamente a puestos de trabajo, resulta una tarea actual y fundamental para el futuro de la economía nacional. Así, mejorar la calidad de los actuales programas de capacitación, como el mejorar su vinculación con las demandas del mercado resultan pasos relevantes que deben realizarse para contribuir al desarrollo de la economía.

Los desafíos que se presentan para las políticas activas del mercado de trabajo son múltiples y complejos, puesto que involucran la participación de distintas instituciones y, por ende, la alineación de variados esfuerzos para abordarlos. De hecho, los aportes a la mejora del diseño e implementación de las políticas públicas pueden provenir desde distintos ámbitos, uno de los cuáles tiene que ver con determinar el aporte que cada profesión y disciplina puede generar. Actualmente, en el ámbito de las políticas en la temática de empleo, son los economistas los profesionales que por excelencia se encuentran a cargo de este tipo de programas. Si bien existen algunas excepciones, por lo general los trabajadores sociales se encuentran ubicados en niveles más operativos.

En este contexto, el trabajo social es una profesión que mucho puede contribuir en el diseño e implementación de programas de empleo, sobre todo si se considera que la pobreza pasa a ser un denominador común en el contexto local de operacionalización de los programas. Sea en el nivel que sea, el trabajo social por sus características como disciplina, puede contribuir con la mejora de la gestión, así como también aportar con propuestas innovadoras a los programas, entendiendo a la innovación no sólo como la forma de hacer nuevas cosas, sino que también como la forma de abordar de mejor modo las acciones que ya se están realizando.

A continuación se describen algunos desafíos en el ámbito de la gestión, según tipo de instrumental, los que pueden convertirse en oportunidades para que el trabajo social pueda destacarse con aportes sustantivos para alcanzar los propósitos de los programas. La mayor parte de los desafíos que se presentan son tareas que deben ser abordados no solo de forma exclusiva por el trabajo social, sino que por todos aquellos involucrados en las iniciativas. Sin embargo, en este artículo se les asocia al trabajo social en función de indicar cuáles son los vacíos actuales existentes en la materia, es decir, se desea mostrar en qué aspectos debe situarse la mirada y en cuáles de ellos trabajo social, por su características, puede generar mayor valor en la acción.

1. Programas de Capacitación: se espera que el trabajador social pueda contribuir a lograr mayor sintonía entre la demanda del mercado por cierto tipo de habilidades o destrezas y la oferta existente de capacitación. Se requiere de estudios certeros y confiables que permitan visibilizar cuáles son las deman-

das actuales que las empresas presentan en cuanto a capacitación de sus trabajadores. En base a ello, el trabajador social al mismo tiempo deberá contribuir a generar espacios públicos de participación que permitan transparentar la canalización de las ofertas de capacitación para que estas se muestren actualizadas y viables. A la vez, el trabajador social que se desempeñe en empresas deberá preocuparse por prever que las capacitaciones que se dicten a los trabajadores ocupados, sean coherentes con las necesidades de cada puesto de trabajo. En otras palabras, que la capacitación que se realice sea pertinente y adquiera un sentido de desarrollo para el trabajador.

Tal como fue señalado, una de las preocupaciones centrales de los programas de capacitación es el desarrollo de competencias laborales. Éstas pueden entenderse de modo general según tres ángulos distintos: las competencias técnicas, que tienen que ver con el conocimiento que se tiene para abordar una cierta tarea; las competencias metodológicas, que tienen que ver con el desarrollo de habilidades y destrezas que permitan aplicar exitosamente los conocimientos adquiridos para efectuar una tarea; por último, se encuentran las competencias actitudinales, que son aquellas que permiten desarrollar actitudes personales que facilitan llevar a cabo una función en un puesto de trabajo. En el fomento de este último tipo de competencias, el trabajo social es una profesión que puede aportar en la medida que es capaz de diagnosticar la historia laboral del trabajador a la vez que su situación actual, por ende, es capaz de mediar entre lo que el trabajador es y lo que la empresa requiere de él.

2. Programas de Empleo Directo: el trabajador social que participe en este tipo de programas debe plantearse como interrogante inicial la necesidad de determinar diagnósticos sociales que indiquen en qué regiones o localidades es importante mantener este tipo de programas. Por otra parte, deberá ser capaz de desarrollar diagnósticos acertados que permitan evaluar la necesidad que tiene una persona para ser participe como beneficiario de este tipo de programas. Esto contribuirá a dotar de mayor rotación a las vacantes, y por tanto, permitirá superar la sola asistencialidad con el fin de darle mayor eficiencia

y sustentabilidad a los beneficios de este tipo de programas.

También se debe ser capaz de contribuir a orientar para que las iniciativas tengan una cierta rentabilidad social en el sentido que las obras físicas que se realicen o los servicios que se entreguen, sean útiles para las comunidades en las cuales se desarrollan.

3. Programas de Empleo Indirecto: en este tipo de programas los trabajadores sociales deben orientar su acción y reflexión a contribuir a determinar los criterios que deben utilizarse para definir a los beneficiarios de este tipo de programas. Ello, porque se entiende que la pobreza no es el único criterio válido, ya que la experiencia de la ejecución de este tipo de programas muestra que son de suma importancia las características emprendedoras de las personas, entre otros factores. Así mismo, la entrega de subsidios, créditos, capacitación y asesorías deberá ser reevaluada en términos de su pertinencia respecto a la capacidad futura de desarrollo que tenga la microempresa.

Por otra parte, el trabajador social debiese ser capaz de realizar propuestas sobre la necesidad de reorientar el programa de subsidio a la contratación de mano de obra. Así, la modalidad Chile Solidario de este programa se presenta como una oportunidad para que los indigentes tengan acceso a una primera experiencia laboral real, por lo que el aumento de la empleabilidad debiese transformarse en un resultado esperado de la gestión de este programa, razón por la cual el mejoramiento a realizar debiese enfocarse a ello.

4. Intermediación Laboral: el trabajador social inserto en una OMIL puede contribuir a entregar un servicio profesional que aumente la excelencia de los servicios que ofrecen este tipo de organismos. Del mismo modo, será de suma importancia, velar porque el conjunto de recursos disponibles en las OMIL aumenten y sean manejados de forma eficiente y transparente. Además, la capacitación en el uso de nuevas tecnologías de información, como el uso del software de la Bolsa Nacional de Empleo será vital para mejorar la efectividad en la gestión de vacantes de empleo. Solo así será posible contribuir a que en un corto plazo, mejore la legitimidad de las OMIL en el aparato municipal, y en los beneficiarios y empleadores.

Finalmente, a modo de reflexión final, se puede afirmar que el principal desafío para las políticas en materia de empleo, y por lo tanto también para trabajo social, es generar un debate sobre las posibilidades factibles para que se pueda, no sólo aumentar los niveles de empleo en el país, sino que mejorar la calidad del empleo que se genera y mejorar la dignidad de los puestos de trabajo. Tal como lo señala la OIT (2005), es necesario adoptar políticas que orienten y guíen el funcionamiento de los mercados para alcanzar ciertos objetivos prioritarios, como el trabajo decente, definido éste como un trabajo productivo, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

Así, es posible determinar que, si bien es importante que el trabajador social realice contribuciones a la efectividad de la gestión de programas de empleo,

también es relevante que asuma la necesidad de reflexionar y aportar, desde el desempeño profesional y la discusión disciplinaria, sobre cómo puede ser posible plantear un camino de progreso nacional que privilegie la dignidad del trabajador en el tan importante proceso de desarrollo económico.

Referencias bibliográficas

JÜRGEN WÉLLER (2004). "Introducción: temas, tendencias y lecciones", En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación, Santiago de Chile, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

OIT (2005). "Panorama Laboral 2005, América Latina y el Caribe (Avance primer semestre)". Lima, Perú.

FECHA DE RECEPCIÓN: **noviembre 2005**

FECHA DE ACEPTACIÓN: **marzo 2006**