

CONTENIDO

- xi Prólogo
- 1 Introducción
- 15 Pensar la crisis desde las ciencias sociales
- 17 **Crisis y oportunidades para la Salud Mental en torno a la teoría del apego ante la Pandemia por COVID-19: De la teoría a la clínica**
- 35 **La crisis en la crisis ¿La educación a dónde?**
- 55 **Miedo, ansiedad y psicopatología: la otra cara de la pandemia y el confinamiento por Covid-19**
- 73 **Vida Cotidiana en Pandemia por covid-19 en Chile. Modos de sentir, generación y género**
- 97 **Lo normal es estar enfermos: El automanejo de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Sindemia con Covid-19**
- 123 Trabajos y cuidados
- 125 **Teletrabajar en los servicios públicos durante la pandemia en Chile. ¿Una modalidad de trabajo que llegó para quedarse?**
- 143 **Los cuidados en tensión: medidas estatales para la gestión de los cuidados en Chile en contexto de pandemia**
- 167 **Tensiones y resistencias de mujeres madres-académicas en pandemia**
- 187 **Pandemia y Desempleo: las Oficinas Municipales de Información Laboral en cuestión**
- 205 **Acciones comunitarias de cuidado en el contexto de la crisis sociosanitaria por COVID-19. Experiencias en Santiago de Chile**

PANDEMIA Y DESEMPLEO: LAS OFICINAS MUNICIPALES DE INFORMACIÓN LABORAL EN CUESTIÓN

Emilia Mayer, Alejandro Muñoz, Víctor Lara y Paula Vidal

Introducción

En un contexto de impacto de la crisis de la pandemia, junto al aumento de las tasas de desempleo¹ y de pobreza, cobra vital importancia para los gobiernos, las respuestas a dar. Los Estados, siguiendo las indicaciones de la OIT, implementan políticas activas de empleo para enfrentar la pobreza y activar el mercado laboral. Estas políticas, en Chile, requieren ser diseñadas contemplando que las intervenciones se basen en el conocimiento de las realidades socioeconómicas de las comunas, con el fin de impactar positivamente tanto en los indicadores de desempleo, como en la dinámica laboral. En ese aspecto, y en contexto de pandemia, adquiere relevancia la preocupación por la noción de trabajo y el tipo de empleo que gestionan estas oficinas, en tanto expresión del aparato del Estado cuyo instrumento -y estrategia- es la política estatal de empleo, la cual impacta en la vida cotidiana de las personas, pues esta intervención se despliega, para enfrentar, aminorar o reproducir un mercado, donde el desempleo estructural, y el trabajo flexible y precario, son los trazos que caracterizan el mundo del trabajo.

El presente artículo tiene como marco comprensivo, el carácter segmentado del mercado de trabajo en Chile, asumiendo que inciden en este, la oferta y demanda de trabajo, los diversos niveles de cualificación y aspectos externos al mercado laboral (Fernández et.al., 2020); y expone los resultados de un diagnóstico sobre las acciones impulsadas -en contexto de pandemia- por parte de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) existentes en las comunas del gran Santiago, realizando un análisis crítico de estas acciones para enfrentar el desempleo en esta crisis. No pretende hacer un análisis comparativo, ni evaluativo de las políticas que proponga recomendaciones para buenas prácticas, porque eso requiere un tratamiento, imposible de desarrollar en el presente artículo.

Metodológicamente se realizó un estudio mixto mediante una encuesta a los y las encargadas de las OMIL del gran Santiago y entrevistas a 6 encarga-

1 Debido al escaso espacio para el desarrollo teórico, asumimos nuestro acercamiento al área de estudio del trabajo y la relación con el empleo desde un enfoque multidisciplinario.

dos de estas oficinas, bajo criterios de selección por ingresos (Providencia, La Reina, Estación Central, Renca, Pedro Aguirre Cerda, Puente Alto). Para presentar los hallazgos, hemos organizado el texto del siguiente modo: un primer apartado que da cuenta del marco analítico del mercado del trabajo, el contexto de aparición de las OMIL como expresión de las políticas activas de empleo y la situación del trabajo en Chile bajo la pandemia; un segundo que muestra los hallazgos del estudio, para cerrar con conclusiones y nuevas preguntas que se abren para futuras investigaciones.

Mercado de Trabajo y OMIL: una breve aproximación

Entender el empleo y el rol que tienen las políticas activas de empleo en Chile, nos pone frente al marco teórico sobre el mercado de trabajo, pues permite comprender elementos involucrados (causas y expresiones) en el mercado, con sus traducciones en el empleo y el rol de las políticas públicas. Existen diversas perspectivas (Neffa, 2011; Campos, 2001; Fernández-Huerga, 2010): neoclásica, institucionalista, la balcanización o teoría de la segmentación de los mercados, del mercado dual (como derivas de la institucionalista), keynesianos, marxistas o radicales y otros contemporáneos². A pesar de la diversidad de teorías de la segmentación, coinciden en que la estructura del mercado no obedece sólo a las diferencias en el nivel de cualificación, sino que también influyen oferta y demanda de trabajo y otros aspectos sociolaborales, considerados externos al mercado laboral (Fernández, et. al., 2020). Podemos señalar que la perspectiva neoclásica se rige por algunos supuestos: ley de oferta y demanda; existe competencia perfecta; la información fluye simétricamente y existe certidumbre; impera racionalidad maximizadora entre sus agentes; el mercado es el que asigna recursos según atributos productivos de los concurrentes; el salario real se desplaza de forma inmediata al nivel en el que la demanda y oferta de trabajo son iguales (Campos, 2001). La perspectiva institucionalista, rechaza la idea del mercado perfectamente competitivo ya que son

2 Por límites de espacio no podemos profundizar en estas perspectivas, pero es importante advertir que lo que está visibilizado en este campo de reflexión es que el mercado de trabajo muestra segmentos en los que existen mecanismos de asignación salarial distintos y barreras en la movilidad laboral. Para adentrarse en el debate, revisar los textos de Fernández-Huerga *“La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro”* (2010) o de Fernández, Riquelme y López *“El enfoque de los mercados de trabajo segmentados: origen y evolución”* (2020).

influidos por instituciones que regulan ingreso y permanencia en el trabajo a partir de reglas, convenios o acuerdos no formalizados, tampoco existe una difusión simétrica de la información en el mercado, cercana a las orientaciones keynesianas, reconocen que no existe armonía en la economía para que opere el *laissez faire* sino que influyen elementos culturales, sociológicos y psicológicos en las transacciones del mercado (Campos, 2001, p. 143).

Desde la década de 1960, en los estudios se introdujo la idea de la balcanización de los mercados del trabajo, reconociendo la existencia de muchos o la segmentación de estos. Una perspectiva dentro de la segmentación es la del mercado de trabajo dual, que reconoce un mercado interno (mejores condiciones), y uno externo (empleos manuales y en peores condiciones), otros autores identifican el mercado como secundario (no estructurado) y primario (estructurado) (Campos, 2001). Dentro del marxismo, Neffa y Félix (2006) señalan que Marx no tiene una teoría de los mercados del trabajo, pero desde la economía radical y retomando aspectos del institucionalismo, marxismo y del mercado dual (Neffa et. al, 2006), explican la segmentación mediante un análisis histórico del desarrollo capitalista, estudiando las relaciones sociales de producción y el papel de los intereses de clase, y el conflicto y cambio que resulta de ellos. Consideran que las instituciones laborales contribuyen a fomentar y reproducir la segmentación laboral, donde el mercado de trabajo es consecuencia de la acumulación de capital (Fernández-Huerga, 2010).

En este debate, nos posicionamos a partir de las elaboraciones de los estructuralistas latinoamericanos (Fernández et. al, 2020), que permiten comprender las determinaciones de la segmentación del mercado de trabajo y sus limitaciones, mediante las ideas centro-periferia, la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo periférico y la división internacional del trabajo. Asimismo, no se pierden de vista las tipologías de empresas que se identifican, por un lado, con el segmento primario asociada a grandes empresas exportadoras, monopolísticas, acceso a tecnología avanzada y altos salarios; y por otro, uno secundario con pequeñas empresas, escaso desarrollo, productividad y salarios bajos. Además, relacionan la reestructuración capitalista y sus procesos globales de deslocalización y flexibilización, con la estructura del mercado de trabajo latinoamericano, que explica parte del sector informal y del empleo de mala calidad (De la Garza, 2000 en Fernández et. al., 2020), la nueva marginación producto de las habilidades exigidas en el siglo XXI y la responsabilidad del Estado, en la estructura sociolaboral y en los modelos de empleo. Todo lo cual da un marco heurístico que permite identificar límites y posibilidades del Estado y las políticas que promueve.

En la literatura acerca de las políticas de mercado de trabajo³, respecto al rol del Estado, adquieren sentido para combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desocupación (Samaniego, 2002; Neffa, 2011). La política de empleo “designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos” (Freysinet, 2003 en Neffa, 2011, p. 11). Dentro de las políticas activas⁴, uno de los lineamientos son los servicios de capacitación e intermediación laboral que dependen del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), creado en 1976 producto de la ratificación de dos convenios de la OIT, por parte del Estado chileno. La implementación de estos servicios se da mediante las OMIL creadas en 1977. Las OMIL dependen técnica y financieramente del SENCE, pero administrativamente de las municipalidades.

En el año 2019 se aprueba la política nacional de intermediación laboral (BCN, 2019), apuntando hacia un sistema universal, con participación público-privada, enfrentando desafíos productivos y de empleabilidad, mediante “una oferta coordinada de servicios de calidad para personas y empresas, acorde a las demandas de un mercado laboral moderno, de las trayectorias laborales y de las necesidades de desarrollo de los territorios” (BCN, 2019, p. 7). En este marco, las OMIL presentes a lo largo del país ofrecen servicios de intermediación laboral con acciones diferenciadas según categorías definidas desde SENCE⁵. Algunos autores entenderán la intermediación laboral⁶

3 Pueden ser políticas activas (ayudan a desempleados a encontrar empleo, evitar el desempleo, o alientan el crecimiento del empleo) o pasivas (entregan prestaciones a los para mitigar la pérdida del ingreso) (Samaniego, 2002; Neffa, 2011).

4 Siguiendo a Neffa (2011), existen múltiples posibles políticas de empleo, pero en mayor o menor medida se requiere la intervención estatal para diseñarlas e implementarlas, además pueden estar inspiradas en diversas perspectivas o enfoques teóricos.

5 Categoría I (Información laboral), con un monto asignado de \$14.080.000; IO (Información y Orientación laboral), con un monto asignado de \$20.240.000 e IOV (Información, Orientación y Vinculación laboral), con un monto asignado de \$26.5100.000 (SENCE, 2020), según montos asignados para el año 2020.

6 Existe una tendencia, especialmente en Europa, sobre una nueva modalidad de intermediación laboral vía “telemática” o “Colocación 2.0” que implica realizar estas acciones mediante internet. Promete ser más eficiente y de mejor calidad, con presencia de privados. Se introducen nuevas tecnologías de la información y comunicación, lo cual, en países de la periferia capitalista como Chile, previo a la pandemia parecía muy difícil, pero la aceleración que produce la crisis hace pensar que esta modalidad se introducirá y masificará rápidamente.

como el abordaje del “descalce entre la oferta y la demanda” (Singer & Gómez, 2006, p. 202).

Chile: entre el (Des)empleo y la pandemia

Con la dictadura cívico militar se instaló el control y represión, tanto sobre militantes y simpatizantes de la izquierda, como también sobre sindicatos y sus dirigentes, cuyo impacto transformó estructuralmente la sociedad chilena. En el ámbito laboral se redujeron los derechos de los trabajadores a la negociación colectiva y a la huelga (Garate, 2010). En 1979 se lanzó el Plan Laboral, reformulando las relaciones colectivas de trabajo a partir de cuatro pilares: a) Negociación colectiva a nivel de empresa; b) Huelga que no paraliza; c) Paralelismo de agrupaciones y, d) Despolitización sindical. Los principios de este plan “negaban la función distributiva de la negociación colectiva y buscaba distribuir el conflicto entre trabajadores y empresarios hacia un conflicto entre los propios trabajadores” (Fundación Sol, 2015, p. 7). Se consagró “un modelo laboral altamente asimétrico y favorable para el reforzamiento del poder (casi total) del empresariado y del capital por sobre el trabajo” (Gaudichaud, 2016, p. 226), como parte de los cambios impulsados por el neoliberalismo impuesto en Chile y posteriormente a escala mundial.

En América Latina desde los años ‘80, las políticas neoliberales “coadyuvaban en la creación de bases económicas, políticas e institucionales para que pudiese operar la sobreexplotación del trabajo” (Sotelo & Gil, 2020, p. 14), a partir de relaciones contractuales débiles, trabajo temporario, disminución de salarios reales, que derivan en condiciones laborales deficientes. Para la sociología del trabajo, en la era del capitalismo bajo la hegemonía financiera, cada vez más, la clase que vive de la venta de su fuerza de trabajo, vivencia experiencias inestables y precarias de trabajo, contribuyendo a la ampliación del subempleo y la desocupación (Antunes, 2015; Neffa, 2011; Sotelo & Gil, 2020). La empresa moderna ofrece trabajo flexible, sin jornada preestablecida, remuneración fija, ni actividades predeterminadas, tampoco derecho a organizarse sindicalmente (Antunes, 2015), cuestión que en las sociedades latinoamericanas se profundiza.

Lo anterior debe considerarse a la luz de la crisis estructural del capitalismo (Meszaros, 2012) y de las crisis económicas, periódicas, como la sufrida el 2008 que afectó al mundo, impactando en latinoamérica con una caída en los niveles de ingresos producto de la venta de *commodities*. Chile nunca volvió a los niveles de crecimiento del 6-7% alcanzado años anteriores. Por ejemplo, el crecimiento del 2017 no superó el 1,5%, cuestión que empeoró desde el 18 de octubre de 2019

con la revuelta popular. A partir de marzo de 2020 en Chile cristalizó una triple crisis donde confluyeron: 1.- la crisis político-social del bloque en el poder, 2.- la dificultad de la economía de crecer por sobre el 3% impactando en la crónica desigualdad económica del país y 3.- la crisis sanitaria debido a la pandemia que obligó al gobierno a disminuir la actividad económica.

Con la pandemia, el desempleo alcanzó niveles históricos, con un *peak* de 13,1% en julio de 2020, y crecimiento económico de menos del 1% el 2020, complejizando un escenario de búsqueda del Trabajo Decente -empleos suficientes, remuneración adecuada, seguridad en el trabajo y condiciones laborales salubres (Ghai, 2008)-, aunque este problema precede a la emergencia sanitaria, pues el escenario de los derechos del trabajo en Chile estaba ya muy precarizado⁷.

En este escenario de pandemia y crisis, indagar en las políticas activas de empleo, especialmente en la forma en que las OMIL han respondido a las necesidades del trabajo, es relevante para dimensionar las posibilidades y limitaciones que han tenido para enfrentar esta emergencia.

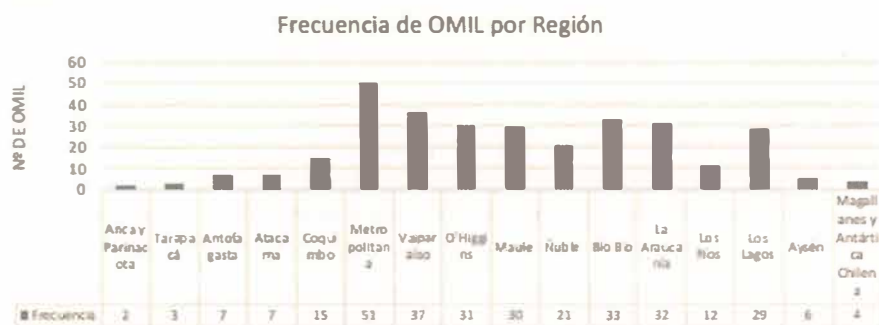
Empleo y capacitación municipal: panorama actual de las OMIL a nivel nacional

Para entender el rol de las OMIL en la intermediación laboral a nivel local, es necesario indagar en la cantidad y distribución a nivel nacional, así como en la evolución de algunos datos municipales en torno al empleo y capacitación.

Existen 320 OMIL a lo largo de Chile, las cuales se distribuyen de manera desigual por el territorio. De estas, 51 se concentran en la Región Metropolitana, un 15,9% del total, convirtiéndola en la región con más OMIL y una de las más importantes respecto a la cantidad de contratación y capacitación municipal.

7 El 2019 el 50% de los trabajadores (2.399.321 personas) recibía ingresos iguales o inferiores a \$401.000 (bajo la línea de la pobreza por ingresos para una familia de cuatro personas, i. e. \$445.042). El 50% de quienes trabajan en empresas privadas recibían salarios iguales o inferiores a \$420.000 y un 17,2% de trabajadores, que en los hechos dependían de un empleador, no contaban con contrato de trabajo escrito, cotizaciones, ni seguro de cesantía (Durán & Kremerman, 2020).

Gráfico N 1

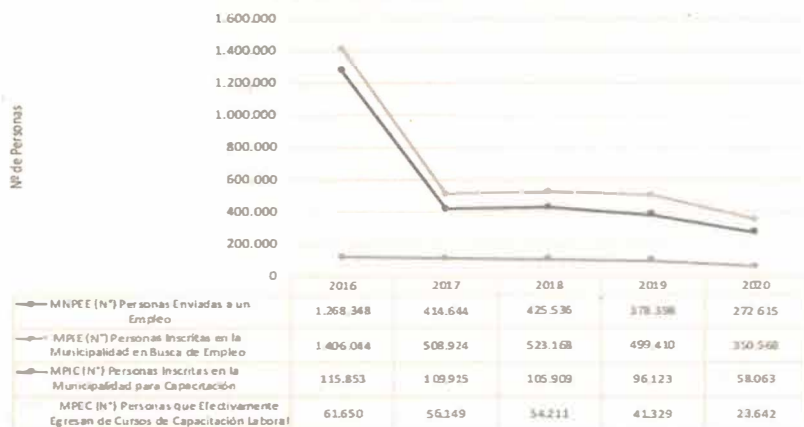


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

Respecto de la evolución del empleo y capacitación, observamos que ha disminuido desde el 2017, donde se produce una gran baja en comparación a los datos del 2016 (Ver gráfico 2). Esta tendencia se mantiene los años siguientes, y se aprecia como en el 2020 disminuye más producto de las contingencias sanitarias. Así, la cantidad de personas que se inscribieron, fueron enviadas a un empleo y se capacitaron, ha ido disminuyendo, con la pandemia, mostrando la pérdida de la capacidad de intermediación de las municipalidades.

Gráfico N 2

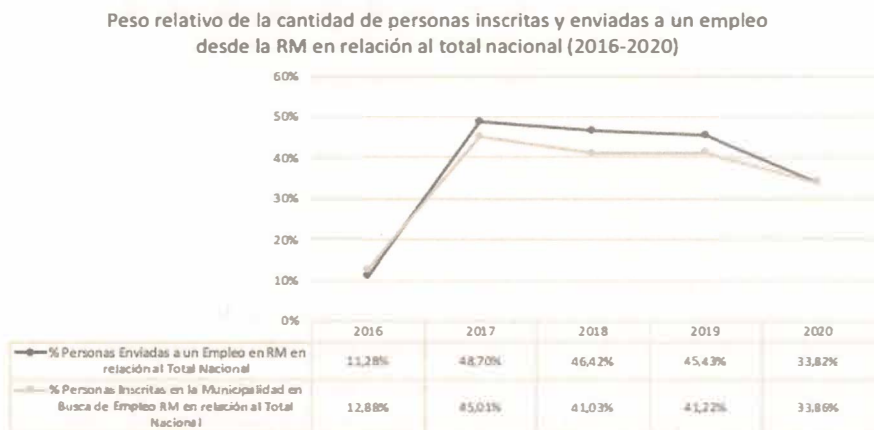
Personas inscritas, enviadas a un empleo, inscritas y egresadas de curso de capacitación desde las municipalidades a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SINIM

A pesar de esta tendencia nacional, la Región Metropolitana experimentó un proceso distinto, lo que da cuenta de la importancia relativa que ha adquirido esta región.

Gráfico N 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SINIM

La importancia de la Región Metropolitana se observa en el peso respecto a los datos a nivel nacional, donde gran parte de inscritos y colocados pertenecen una municipalidad de esta región. Se aprecia como desde 2017 el peso de inscritos y colocados pasa de un 11,28% y un 12,88% a un 48,7% y un 45,01% respectivamente. En 2020, si bien aún esta región tiene peso en relación con el total, existe una importante disminución.

Estos datos son importantes para observar tendencias sobre intermediación laboral y apreciar el efecto de la pandemia, sin embargo, son insuficientes para tener un panorama completo. En cuanto a la información disponible sobre intermediación laboral en contextos municipales, existe poca información estadística disponible de manera pública⁸.

8 Respecto a los datos del SINIM, sólo se encontró información relativa a la cantidad de empleos y capacitaciones a nivel nacional. No hay detalle más preciso sobre las características de estas OMIL y del tipo de empleo que ofrecen. Tampoco se pueden observar los datos de manera desagregada.

Metodología

Se diseñó un estudio basado en la aplicación de metodologías mixtas de investigación, concibiendo las técnicas cualitativas y cuantitativas como complementarias, permitiendo observar la realidad mediante la combinación de paradigmas y técnicas, dentro de un pragmatismo metodológico. Lo que permite combinar distintas fuentes, como fusionar datos de distintos instrumentos o métodos en una sola investigación⁹ (Forni & De Grande, 2020).

Este diseño permitió unir distintas técnicas de recolección y datos, para abordar de manera profunda este diagnóstico. Se sistematizaron datos cuantitativos secundarios para contextualizar algunas tendencias nacionales sobre intermediación laboral en municipalidades. También se trabajaron datos primarios, basados en una encuesta autoaplicada a funcionarios de las OMIL de 23 comunas de la Región Metropolitana¹⁰, con el objetivo de construir una caracterización de estas oficinas. Si bien, no se pudo encuestar la totalidad de comunas de la región, la cantidad lograda permite tener una idea inicial sobre esta realidad. Por último, se desarrollaron 6 entrevistas en profundidad a funcionarios responsables de las OMIL de la región, basadas en un muestreo que buscaba incluir encargados de comunas de ingresos bajos, medios y altos. El objetivo de este momento era triangular y profundizar la información obtenida en el apartado cuantitativo.

Este diseño permitió mezclar distintos tipos de datos para profundizar en las características de las OMIL, indagando de manera profunda en el diagnóstico de estas oficinas en contexto de pandemia, recogiendo datos generales como particulares para complementar la mirada en torno a esta realidad. Los resultados aquí expuestos son fruto de estos componentes.

Hallazgos

ORGANIZACIÓN INTERNA:

COMPOSICIÓN, RECURSOS Y GRADO DE AUTONOMÍA DE LAS OMIL

La información recolectada indica que las OMIL reciben como principal financiamiento el de origen municipal, y como financiamiento secundario recursos

9 Véase Creswell 2015, p.2, citado en Forni, Pablo, & Grande, Pablo De, 2020, p.168.

10 De las 51 OMIL que existen en la Región Metropolitana, las 23 comunas que contestaron el cuestionario son: San Ramón, Providencia, Recoleta, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos, Estación Central, La Reina, Renca, Peñalolén, El Bosque, San Bernardo, Puente Alto, Conchalí, Independencia, Quinta Normal, San Miguel, Pudahuel, Lo Barnechea, La Florida, Cerro Navia, Huechuraba, Santiago y Macul.

entregados por SENCE. De las oficinas encuestadas, 78,3% declararon como principal financiamiento el municipal, y 43,4% afirmó que este financiamiento es insuficiente o muy insuficiente. Se identifica una brecha respecto al financiamiento dependiendo del nivel de ingresos de la comuna, condicionando así las posibilidades de desarrollar acciones de intermediación laboral.

En cuanto a la cantidad de funcionarios y su especialización, se puede decir lo siguiente. Cada OMIL tiene en promedio 6,4 funcionarios, donde 52% de los encargados declararon contar con más de 7 funcionarios. Si bien, son oficinas con gran cantidad de personal, sus condiciones contractuales no son las mejores, donde 58,8% tiene contrato a honorarios, ya sea municipal o del estado, 36,9% y 21,9% respectivamente. Por otra parte, si bien la mayoría tiene títulos profesionales relacionados a las ciencias sociales, principalmente trabajadores sociales y psicólogos/as, 1 de cada 4 no tiene carrera universitaria.

Los elementos anteriormente mencionados pueden relacionarse con la calidad de los servicios entregados desde las OMIL. El trabajo bajo honorarios implica inestabilidad laboral, así como en ocasiones genera competencia entre colegas bajo esta modalidad y quienes se encuentran con contratos. En palabras de una entrevistada, este régimen de contratación provocaría una sensación de “estancamiento”, traducida en renunciadas y posterior rotación laboral, dificultando la consolidación de equipos de trabajo.

“Afecta el trabajo, porque la persona que está a honorarios te va a trabajar bien el primer año, el segundo, si sigue a honorarios, va a empezar a buscar otra alternativa de trabajo (...) necesita contrato, porque a lo mejor esa persona quiere comprarse una casa y no puede porque trabaja a honorarios” (Entrevistada comuna 2, enero de 2021)

En cuanto a la especialización, si bien en las OMIL hay tareas que no requieren formación universitaria, existen otros ámbitos donde la mirada profesional adquiere relevancia, donde una mirada simplista puede afectar la calidad de la atención de quienes están en búsqueda de empleo.

“(...) siento que es necesario entregar ese plus, tener un conocimiento más técnico, porque es un trabajo complejo, no solamente la atención de las personas en sí, sino que también todo lo que se hace, todo el trabajo que hay detrás yo creo que se fortalece cuando uno tiene un conocimiento mayor sobre lo que está haciendo y también para aportar” (Entrevistado comuna 4, enero de 2021).

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS EN TORNO AL EMPLEO

Desde las OMIL se identifica entre los principales problemas respecto al empleo la baja cualificación de los usuarios, situación que se busca mejorar mediante capacitaciones, sin embargo, los trabajadores de estas oficinas consideran las horas de capacitación insuficientes.

Los datos recopilados muestran otra dificultad, el descalce entre las vacantes de empleo y la demanda existente. Sumado a esto, aparece como problemática los bajos salarios. Una de las consecuencias que tiene un mercado laboral con ofertas que no responden a las necesidades de los desempleados, es la vía del emprendimiento como alternativa frente a ofertas laborales precarias.

Desde las OMIL se señala la inadecuada infraestructura para una atención de calidad, dificultad que se ha profundizado con la pandemia, ya que transitar hacia la atención remota sin contar con equipamiento necesario, impidió una atención fluida.

"(...) tenemos un déficit de soporte computacional adecuado, la OMIL no tenía computadores con cámara, el convenio FOMIL te impide comprar bienes inventariables, (...) entonces no se podía" (Entrevistado comuna 1, enero de 2021).

LAS OMIL Y SUS VÍNCULOS

A partir de la información recolectada, se identifican las empresas y los convenios directos con éstas, como principal fuente de ofertas laborales de las OMIL, sin necesariamente pasar por la Bolsa Nacional de Empleo (BNE)¹¹.

Al consultar por el grado de vinculación de las OMIL con las empresas, un 83% de los funcionarios considera que es alto o muy alto, lejos del 47% que considera alto o muy alto el grado de vinculación con organismos municipales y estatales. Más llama la atención que al consultar por el grado de vinculación de las OMIL con organizaciones sociales ningún funcionario lo considere muy alto.

Un desafío importante arrastrado previo a la pandemia y que se profundiza con ella, es la intermediación laboral de grupos con mayores dificultades para acceder al mercado laboral, como jóvenes, mujeres, migrantes, personas mayores, y personas en situación de discapacidad. A lo anterior no ayuda que el perfil de trabajadores que interesa a las empresas corresponda principalmente a hombres de entre 30 y 40 años, quedando fuera gran parte de los usuarios que acuden a las OMIL.

11 La BNE es un sistema informático público (adjudicado mediante licitación) que presta el servicio gratuito de intermediación laboral y certifica la búsqueda de empleo para acceder al Fondo de Cesantía Solidario. Está regulada por la ley 19.728 (Bolsa Nacional de Empleo, 2021).

Al expandir las redes territoriales en torno al empleo, se abren más posibilidades para aquellos usuarios que no calzan con el perfil que buscan las empresas, y que tienen mayores dificultades para acceder al mercado laboral.

Un aspecto interesante, pero incipiente, es la contratación de usuarios para trabajos municipales, empleos dentro de las comunas en modalidad dependiente. Ello abre la posibilidad de pensar los municipios como fuente laboral, direccionando parte de sus acciones a cualificar a sus vecinos para encontrar empleos formales. Sin embargo, la mayoría de las OMIL no contemplan esta posibilidad.

Además, las entrevistas muestran que las iniciativas impulsadas desde las OMIL tampoco consideraron la creación de cooperativas, en una perspectiva que valora la economía social y la solidaridad, como alternativa para la búsqueda y generación de empleo. Esto tensiona -de algún modo- los objetivos de las oficinas, en tanto no se contemplan como una instancia capaz de articular las diversas dependencias municipales ni las iniciativas privadas y de la sociedad civil, que promueven empleo y trabajo en las comunas.

Las OMIL trabajan obligatoriamente con la BNE, plataforma oficial donde se postula a los usuarios. Si bien existe consenso en que es una gran herramienta, debe mejorarse. Una de las críticas se relaciona con la poca transparencia, donde se dificulta la visualización de las estadísticas. Sin embargo, durante la pandemia, la bolsa resultó —para algunas OMIL— muy importante, ya que no recibieron las ofertas que recibían normalmente.

Otro vínculo relevante es con SENCE, ya que, aunque dependen administrativamente de los municipios, su dependencia técnica es con SENCE. Existe una valoración media respecto de las relaciones con este organismo, algunas oficinas tienen mayor nexo, mientras que otras no obtienen retroalimentación. En pandemia, algunos encargados señalaron falta de apoyo, hubo preocupación por el cumplimiento de las metas, pero sin un acompañamiento adecuado de procesos y problemáticas que enfrentaron cotidianamente las OMIL. Faltó capacitación digital para usuarios y para las OMIL, indicando ausencia del SENCE respecto a establecer estándares para la atención digital y verificar que las oficinas cumplieran con condiciones mínimas para el logro de sus objetivos.

Así, desde las OMIL se demanda mayor consideración al momento de reformular o decidir respecto del funcionamiento de las oficinas, ya que son sus funcionarios quienes implementan la política. Piensan que el Ministerio del Trabajo debiera involucrarse más, pues no hay mayor relación entre este organismo —además de SENCE—, con las OMIL.

Se plantea la urgencia de fortalecer la relación con SENCE y que las ne-

cesidades planteadas desde las OMIL sean tomadas en cuenta. Por último, y de manera transversal, las oficinas plantean que desde el Estado se debiese dar prioridad a programas de *generación* de empleo, más allá del cumplimiento de metas respecto a determinadas acciones de intermediación laboral, pues estas no aseguran trabajo para las personas.

OMIL Y PANDEMIA

La llegada de la pandemia trajo una serie de modificaciones para las OMIL, tanto en su forma de atención, como sobre las estrategias utilizadas para llevar a cabo su labor. El primer cambio fue la suspensión de la presencialidad, virtualizándose el servicio. Cada OMIL utilizó diferentes canales de comunicación con sus usuarios: correo electrónico, atención telefónica, videollamadas. Así, las acciones de entrega de información, orientación (aprestos laborales, preparación y envío de currículum y capacitación) y vinculación laboral, así como las ferias laborales, transitaron a una modalidad online.

Con la pandemia surgen funciones emergentes desde las OMIL, entre ellas apoyar el aprendizaje de habilidades ligadas a la alfabetización digital, enseñar a los usuarios a crear perfiles y realizar búsquedas de trabajo en portales de empleo, enviar currículums, incluso en ocasiones fueron los mismos trabajadores quienes crearon perfiles y enviaron currículum de los postulantes, ya que para muchas personas esto significó una dificultad. Les funcionaries debieron adecuarse y adaptar sus propias habilidades para apoyar a les usuaries y enfrentar, de algún modo, el desempleo.

En un primer momento, debido a la magnitud de las consecuencias de la pandemia en términos de desempleo y necesidades básicas no cubiertas, se obligó a algunas OMIL a posponer sus funciones para apoyar acciones asistenciales, como la entrega de cajas de alimentos, además de dar asesoría para la postulación a bonos y subsidios surgidos producto de la crisis sanitaria.

“estuvimos apoyando la entrega de mercadería, a nuestros usuarios del Chile Crece, yo saqué un listado de personas que cuando uno iba llamando sabía que necesitaban (...)” (Entrevistada comuna 2, enero del 2021).

La alta carga laboral, impactó negativamente en la vinculación con empresas para una posterior intervención con personas en búsqueda de empleo. Una práctica habitual eran los reclutamientos masivos, práctica que finalizó con la crisis sanitaria. En este contexto, la relación de las OMIL con las empresas se vio afectada, muchas de ellas cerraron, disminuyendo la cantidad de empresas con

quienes vincularse y con las que se mantuvo relación, la comunicación online implicó que las relaciones OMIL-empresa se debilitaran,

“muchas empresas pararon los procesos apenas empezó la cuarentena o empezaron las suspensiones en los contratos, pararon todas las plazas laborales también por mucho desconocimiento, por no saber cómo aplicar una entrevista por videollamada, por no saber cómo contactar al usuario si no lo puedo citar a una oficina presencial (...).” (Entrevistada comuna 5, enero del 2021)

En cuanto a la búsqueda de empleo durante la pandemia, mientras en algunas comunas se duplicaron las personas en búsqueda de empleo, sumándose nuevos perfiles, como profesionales y técnicos, en otras oficinas recibieron considerablemente menos usuarios, sin necesariamente cambiar su perfil.

Si ya existía una brecha entre oferta y demanda de empleo, con la pandemia se profundizó. La disminución de ofertas de empleo producto en parte de la “Ley de protección al empleo”, y el cierre de empresas, produjo un importante desbalance. Además, durante la pandemia los requisitos en cuanto a cualificación aumentaron, mientras que sueldos y otras condiciones habrían disminuido,

“lo que nos pasó durante la pandemia era que las empresas tenían requerimientos bastante altos, con sueldos más o menos bajos, y que las personas estaban dispuestas también, a postular a cualquier trabajo, aunque fuera lejos, aunque se pagara poco” (Entrevistada comuna 3, enero de 2021).

Previo a la pandemia, los usuarios tenían mayores posibilidades para escoger, pudiendo rechazar alternativas que la OMIL ofrecía, antes de elegir la que se adecuara a sus expectativas. Esto cambia con la pandemia, quedando la balanza a favor del empresariado, que no necesita hacer ofertas de calidad para que sean aceptadas.

Como señalamos, en un escenario donde el mercado laboral ofrece empleos con condiciones laborales precarias, el emprendimiento aparece como una alternativa, sin embargo, en contexto de pandemia, esta vía se volvió en algunos municipios obligación, debido a la escasa oferta laboral,

“Fueron meses bien terribles, (...) en marzo todavía se mantenían algunas de las ofertas laborales que nosotros teníamos usualmente (...), ya en abril y en mayo hubieron como 13 ofertas laborales en el mes, lo que es una cuestión que a nosotros nunca nos había pasado.” (Entrevistada comuna 3, enero de 2021)

Con la pandemia aparecen para las OMIL una serie de dificultades para poder llevar a cabo su labor, mientras que se profundizan las que existían previamente, quedando en evidencia una serie de elementos a mejorar para entregar atención una mejor atención a sus usuarios.

Reflexiones finales

En este artículo, se muestran los hallazgos sobre un diagnóstico de las acciones realizadas por las OMIL durante el primer año de pandemia. La importancia de estas oficinas se basa en ser el principal organismo intermediador público de trabajo en Chile, con alcance nacional. Los principales hallazgos muestran que la mayor cantidad del financiamiento es vía municipio y no del gobierno central (SENCE), considerado la mayoría de las veces, insuficiente. Esta diferencia de presupuestos, en un escenario que exigía rápida digitalización o implementación de procesos de intermediación “2.0”, puso en jaque a aquellas oficinas que poseían peores condiciones, mostrando la desigualdad existente entre municipios.

El principal problema de empleo que arroja el estudio es la cualificación de los usuarios. Esto no deja de llamar la atención, pues, como en otras problemáticas sociales, se indica al individuo como responsable principal de sus problemas, sin hacer una lectura en profundidad del problema del desempleo estructural en Chile, cuyas políticas de empleo se basan, justamente, más en enseñar a redactar currículum y preparar entrevistas que en crear efectivamente nuevos puestos de trabajo. Es importante considerar esto, puesto que la mayoría de los encuestados indicó que el grueso de su público proviene del 40% más vulnerable de la población, que por cierto puede tener dificultades, pero que, revisten un carácter antes estructural (ausencia de derechos sociales) que individual, propio del sistema neoliberal y la segmentación del mercado laboral que caracteriza nuestro país.

La mayoría de las OMIL identifica su cantidad de ofertas laborales como *insuficiente*, siendo coherente con las cifras nacionales de enviados v/s inscritos. Esto da pie a que las capacitaciones estén enfocadas en oficios para autoempleo u otras formas de “emprendimientos”. Si bien el escenario es realmente complejo, pareciera necesario aumentar esfuerzos porque la política de empleo promueva formas de trabajo que no sean las que entreguen menor seguridad social y salarios insuficientes, sabiendo que es la tendencia existente en Chile.

Podemos decir que las políticas activas de empleo, en relación a las OMIL, se mantendrán con dificultades y tensiones de cumplir sus objetivos mientras no se avance hacia la construcción de una sociedad organizada de manera más democrática, menos jerárquica y con una distribución más igualitaria de los recursos.

Si el empleo precario sigue siendo la regla, la intermediación laboral se realizará sólo en esa línea.

Bibliografía

- Antunes, R. (2015) El nuevo proletariado de servicios, valor e intermitencia: La vigencia (y la venganza) de Marx. Recuperado de <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=3072>
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (2019). Decreto 26 APRUEBA POLÍTICA NACIONAL DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y CREA COMITÉ DE COORDINACIÓN DE INTERMEDIACIÓN LABORAL. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1138819>
- Bolsa Nacional de Empleo. (3 de junio de 2021). Preguntas Frecuentes de la Bolsa Nacional de Empleo. Obtenido de BNE: <https://www.bne.cl/static/pdf/manuales/faq.pdf>
- Campos, G. (2001). Los rostros opuestos del mercado de trabajo. Aportes, Revista de la Facultad de Economía-BUAP, septiembre-diciembre, vol. VI, N°18. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/376/37601809.pdf>
- Durán, G., & Kremerman, M. (2020). Los Verdaderos Sueldos de Chile: Panorama actual del Valor de la Fuerza de Trabajo usando la Encuesta Suplementaria de Ingresos ESI (2019). Santiago: Fundación Sol. Recuperado de <https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/los-verdaderos-sueldos-de-chile-2020-6700>
- Fernández-Huerga, Eduardo. (2010). La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro. *Investigación económica*, 69(273), 115-150. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672010000300004&lng=es&tlng=es.
- Fernández Marín, A. M.; Riquelme Perea, P. J. & López Martínez, M. (2020). El enfoque de los mercados de trabajo segmentados: origen y evolución, Cuadernos de Relaciones Laborales, 38(1), 167-187. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/68873/4564456553374>
- Forni & De Grande (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista mexicana de sociología*, 82(1), 159-189. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2020.1.58064>

- Fundación Sol (2015) REFORMA LABORAL ¿PONE FIN AL PLAN LABORAL DE LA DICTADURA O LO CONSOLIDA? Infórmate, debate, propone. Recuperado de: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2015/03/Fundaci%C3%B3n-SOL-2015-Cuadernillo-Reforma-Laboral.pdf>
- Garate, M. (2010) La revolución capitalista de Chile (1973 - 2003). Colección de historia. Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Gaudichaud, F. (2016). Pensando las fisuras del neoliberalismo maduro. Trabajo, sindicalismo y nuevos conflictos de clases en el Chile actual. Revista Theomai, (36), 218-235.
- Ghai, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. Revista Internacional del Trabajo, 125-160. Obtenido de <https://ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf>
- Meszáros, I. (2012). La crisis estructural necesita de una transformación estructural. Ediciones CDAM-ECG. Disponible en <https://rebellion.org/docs/158368.pdf>
- Neffa, J. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. N° 8. Ceil/Conicet. Argentina.
- Neffa, J., Féliz, M., Panigo, D. & Pérez, P. (2006). Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. Marxistas y Keynesianos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Samaniego, N. (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie macroeconomía del desarrollo. División de desarrollo económico. CEPAL
- SENCE (2020) Guía Operativa OMIL Programa de Fortalecimiento OMIL 2020 y sus anexos.
- Singer, M., & Gómez, C. (2006). Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral. En P. U. Chile, *Doce propuestas para Chile* (págs. 201-228). Santiago: Concurso Políticas Públicas. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/27111/1/Camino%20al%20Bicentenario.%20Doce%20propuestas%20para%20Chile%202006.pdf>
- Sotelo, A. & Gil, F. (2020) A SUPEREXPLORAÇÃO DO TRABALHO: UMA PERSPECTIVA DA PRECARIÉDADE E DA CONDIÇÃO PROLETÁRIA A PARTIR DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/23495>

Patricio Valenzuela. Académico, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Investigador del Instituto Milenio para la Investigación en Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas, MIPP.

Florencia Vergara Escobar. Antropóloga Social y Magíster en Antropología Sociocultural, Universidad de Chile. Asistente de Investigación en la Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile. Investigadora en el Núcleo Especulador sobre la Tecnociencia y los Biomateriales.

Paula Vidal Molina. Doctora en Trabajo Social, Universidade Federal de Río de Janeiro, Postdoctora en Estudios Latinoamericanos por la Freie Universität Berlin, Alemania. Doctoranda en Historia por la Universidad de Chile. Es profesora Asociada del Departamento de Trabajo Social, se desempeña como Coordinadora Académica del Magíster en Trabajo Social y del Núcleo de Relaciones Socioeconómicas y Luchas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Investigadora Responsable del Proyecto ANID/CONICYT Fondecyt 1190866. Correo electrónico: pvidal@u.uchile.cl