

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CHILE

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN CHILE

(CH-L1135)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Solange Berstein (LMK/CCH), Jefa de Proyecto; Veronica Alaimo (SCL/LMK), Jefa alterna; Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Paola Robles (CSC/CCH); Francisco Lois (FMP/CCH); David Salazar (FMP/CUR); Roberto Monteverde (FMP/CCH); Alonso Chaverri (LEG/SGO); Dulce Baptista (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); y Alexandre Bagolle (LMK/CCH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

CHILE

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral en Chile		
Número de Proyecto:	CH-L1135		
Equipo de Proyecto:	Solange Berstein (LMK/CCH), Jefe de Proyecto; Verónica Alaimo (SCL/LMK), Jefe alterno; Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Paola Robles (CSC/CCH); Francisco Lois (FMP/CCH); David Salazar (FMP/CUR); Roberto Monteverde (FMP/CCH); Alonso Chaverri (LEG/SGO); Dulce Baptista (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); y Alexandre Bagolle (LMK/CCH).		
Prestatario:	República de Chile		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$	100.000.000
	Total:	US\$	100.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.1. Política de Acceso a la Información (OP-102); B.2 Country Laws and Regulations; B.3 Screening and Classification; B.7 Supervision and Compliance; B.13 Non-investment Lending and Flexible Lending Instruments.	
	Clasificación:	No requerida	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** En 2013, Chile alcanzó un ingreso por habitante anual de US\$15.800, situándose como uno de los más altos de Latinoamérica. El crecimiento promedio anual fue del 5,3% entre 2010-2013, mientras que la tasa de desempleo alcanzó un mínimo histórico del 5,9% en 2013 y la tasa de inflación se mantuvo en torno a su meta de 3% anual, en un sólido marco institucional, político y macroeconómico. A partir de 2014, en un contexto internacional menos favorable, con precios del cobre muy inferiores a los observados en promedio en la última década, la economía ha mostrado una desaceleración y el Producto Interno Bruto (PIB) se expandió en torno al 2% en 2014 y 2015. Esto ha llevado a Chile a tener resultados fiscales más estrechos. En particular el déficit fiscal estructural se situó en torno a 1,6% del PIB para

2015. Asimismo la relación deuda bruta sobre PIB aumentó hasta llegar a 17,7% y el desempleo fue de 7,7% en el mismo año¹.
- 2.2 En el contexto de bajo crecimiento y desempleo creciente, Chile necesita propiciar ganancias en productividad para mantener y expandir los avances logrados hasta 2013. Las políticas laborales, en particular, los servicios de intermediación laboral (SIL) pueden contribuir a mejorar el desempeño del mercado laboral, a través de mejoras en el emparejamiento entre oferta y demanda laboral (mejorando la productividad en el puesto de trabajo) y la reasignación de trabajadores hacia empleos más productivos. Adicionalmente, los SIL pueden mejorar los niveles de protección de los trabajadores, dado que juegan un rol clave en la articulación de las políticas pasivas (seguro de cesantía) y activas (capacitación, orientación e inserción laboral) de empleo.
- 2.3 En los países con SIL desarrollados, éstos constituyen la puerta de entrada del ciudadano a las políticas de empleo, y articulan toda la oferta de servicios en una lógica de lograr mejores trayectorias laborales. A través de sistemas de perfilamiento, se determina cuál es el tipo de atención que una persona requiere buscando otorgar una intervención que sea a la vez pertinente y costo-efectiva. Los SIL proveen directamente o vinculan a trabajadores y empresas con los siguientes servicios: (i) información del mercado laboral; (ii) asesoría laboral y servicios de reclutamiento para las empresas; (iii) capacitación y otras políticas activas del mercado laboral; y (iv) administración de seguros de desempleo, y gestión de migración. La evidencia disponible muestra que los SIL son políticas costo-efectivas (Card, Kluve y Weber, 2010, 2015), reducen la duración del desempleo (Graversen y Van Ours, 2009) y permiten mejorar el acceso de trabajadores a empleos formales (Pignatti, 2016).
- 2.4 **El SIL en Chile.** El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) regula el SIL, y tiene a su cargo el análisis, propuestas y evaluación de políticas de empleo y de los programas del sector. El Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE), dependiente del MTPS, es el responsable de la provisión del servicio de intermediación laboral (IL). Desde sus inicios, el SIL se creó con una lógica de descentralización territorial, y en este marco se crearon las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) orientadas básicamente al acercamiento entre oferta y demanda local de trabajo. En 2015, Chile contaba con una amplia red territorial de 326 OMILs y con una Bolsa Nacional de Empleo (BNE) funcionando a nivel nacional. El SENCE, mediante el programa de fortalecimiento de las OMIL creado en 2009, viene dedicando mayores recursos financieros y humanos al sistema de intermediación, permitiendo así mejorar las tasas de colocación de las OMIL². Adicionalmente, el MTPS está en proceso de fortalecimiento de la BNE mediante la implementación de mejoras informáticas que apuntan a aumentar su cobertura. Además, tanto el MTPS como el SENCE realizaron importantes avances en generación y análisis de información de mercado laboral a través de la creación de un Sistema de Información Laboral y la implementación de Observatorios Laborales.

¹ Cifras para población 15-64 años. La tasa de desempleo en 2015 fue de 8,5% para mujeres de 15-64 años y de 19,6% para jóvenes de 15-24 años. No tenemos datos para discapacitados.

² Pasaron de 5.600 colocaciones en 2009 a 72.814 en 2014.

Finalmente, en los últimos años, el Gobierno ha dedicado crecientes recursos a programas de capacitación e inserción laboral que buscan mejorar la empleabilidad de grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y discapacitados).

- 2.5 **A pesar de los avances, el SIL de Chile** está aún poco desarrollado, la cobertura del sistema es muy baja, sobre todo entre los empleadores: 2% de las empresas formales listan vacantes en la BNE (versus 15% en México y 16% en Brasil) y aproximadamente 7% de la población económicamente activa (PEA) está inscrita en ella (versus 9% en México y 7% en Brasil). La carga de trabajo promedio del personal en Chile es de 1.570 desempleados por funcionario en contraste con 170 en Europa y 282 en Asia-Pacífico (BID, AMSPE y OCDE, 2016). Por último, el financiamiento de estos servicios es de 0,03% del PIB (OECD, 2013) frente a un promedio de 0,17% del PIB en los países desarrollados (Alaimo et al, 2015).
- 2.6 **Desafíos del SIL.** Primero, Chile carece de una Política Nacional de IL que contemple un marco institucional para el SIL así como un esquema de vinculación público-privado para promover la articulación entre los varios actores clave del mercado laboral en materia de IL. Actualmente no tiene un modelo de gobernanza, existe solamente un conjunto de normas jurídicas que regulan funcionalidades del SIL, como los actores del sistema, el rol de los diferentes actores, las fuentes de financiamiento y las funcionalidades que debe cumplir el sistema. En consecuencia, las diversas funcionalidades no obedecen a una mirada integral de IL. Asimismo, los empleadores son un actor clave del sistema por su rol como generador de empleo y como demandante de perfiles de trabajadores. La baja cobertura del SIL entre empleadores puede deberse a una oferta limitada de servicios, la ausencia de consejeros especializados en la atención a empresas así como de una estrategia de involucramiento con el sector productivo. Finalmente, si bien la coordinación y articulación entre niveles de gobierno y entre instituciones públicas es fundamental para encontrar un balance entre las economías de escala de trabajar al nivel nacional, y la flexibilidad para encontrar soluciones que atiendan las problemáticas locales, esta es todavía limitada.
- 2.7 Segundo, el sistema de IL carece de un esquema que permita estandarizar la oferta y la prestación de servicios y la gestión de los mismos a través de un sistema común. A nivel de procesos, existen flujos para la atención a buscadores de empleo, pero no para la atención a empleadores, y no existen flujos de procesos para la atención a usuarios con mayor dificultad de inserción laboral (jóvenes, mujeres y discapacitados). Todo ello, incide en una gran variabilidad territorial en la oferta y calidad de los SIL. Además, la oferta de servicios no está basada en el diagnóstico de necesidades de usuarios que permita definir su grado de vulnerabilidad en el mercado laboral e intensidad del apoyo que requieren. Ello permitiría dar más apoyo a quienes más lo necesitan, mejorando la costo-efectividad del SIL. Asimismo, el esquema de gestión del SIL carece de un enfoque estratégico en la utilización de canales de atención (presenciales, vía internet, por teléfono); y cuenta con un limitado sistema de monitoreo y gestión por desempeño.
- 2.8 Tercero, existe insuficiente información sobre oferta y demanda del mercado laboral, incluyendo brechas de habilidades. No hay un sistema que permita

consolidar las distintas piezas de información de diversas agencias públicas (Educación, Trabajo, SENCE, Hacienda, Estadística, Universidades, otras) de forma articulada y que genere información oportuna y pertinente en términos de periodicidad, nivel de desagregación geográfica, y otros temas. Esto limita la capacidad de desarrollar servicios más acordes a la realidad nacional y local.

- 2.9 **Justificación.** El Gobierno de Chile ha solicitado una operación de Apoyo a Reformas de Políticas para fortalecer el SIL, en dos tramos de hasta US\$50 millones cada uno, a ser desembolsados potencialmente en septiembre 2017 y marzo 2018. La selección de esta modalidad, en tanto instrumento de apoyo a reformas sectoriales y cambios institucionales, responde a su efectividad como herramienta para enfrentar los desafíos de desarrollo de políticas y por la adicionalidad que el Banco aporta para la implementación de reformas de política que vienen realizando de forma parcial el MTPS y SENCE desde la administración anterior. La operación está justificada de conformidad con lo establecido en 3.27 del documento CS-3633-1, en base a las necesidades de financiamiento del gobierno. Esta operación representaría 0,86% de las necesidades brutas de financiamiento del sector público para 2017 y 20% del financiamiento con multilaterales.
- 2.10 **Objetivos y componentes del programa.** El objetivo del programa es mejorar la integración y la provisión de servicios de intermediación laboral a buscadores de empleo y empresas en Chile. Para ello, apoyará acciones de política dirigidas al logro de los siguientes objetivos específicos: (i) reformular el modelo de gobernanza del SIL; (ii) adecuar la oferta y la prestación de servicios del SIL y reestructurar su modelo de gestión; y (iii) articular un sistema de información del mercado laboral (SIML) y la generación de conocimiento del sector. Contempla cuatro componentes:
- 2.11 **Componente I. Estabilidad Macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa.
- 2.12 **Componente II. Modelo de gobernanza y coordinación institucional público-privada.** Se prevén las siguientes acciones de política, que se lograrán en dos etapas: (i) desarrollo de una Política Nacional de IL, incluyendo el fortalecimiento del marco institucional asociado –se contempla diseño en primera etapa y aprobación en segunda; y (ii) desarrollo de un modelo de vinculación de las entidades públicas con competencias en IL con los empleadores. Se estructurarán esquemas de vinculación público-privados primero en tres regiones y a nivel nacional en una segunda etapa.
- 2.13 **Componente III. Modelos de prestación de los servicios de IL y de gestión.** Las acciones de política estarán orientadas a institucionalizar un modelo de prestación de servicios con un enfoque de costo-efectividad, que incluya: (i) un esquema de atención a usuarios basado en un diagnóstico de las necesidades de estos, que destine mayores recursos a quien más lo necesita; (ii) una estrategia de entrega de servicios multicanal, que defina a través de qué canal, se ofrece qué servicio y a qué grupo de clientes; y (iii) un modelo de gestión por desempeño. La primera etapa será de diseño y la segunda etapa de implementación.

- 2.14 **Componente IV. SIML y generación de conocimiento de la IL.** Las acciones de política se dirigirán a desarrollar un SIML integral en dos etapas: (i) desarrollo de la arquitectura de un SIML que integre datos nuevos y/o existentes de oferta, demanda, emparejamiento, identificación de brechas y anticipación de demandas; y (ii) aprobación de un marco institucional para administrar el SIML, coordinar las iniciativas existentes e incorporar áreas todavía no contempladas, incluyendo la estructura organizacional y el esquema de gestión.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa busca consolidar y potenciar las acciones financiadas con la operación CH-L1064 y varios de sus productos fueron instrumentales para la originación y preparación de esta operación, como la creación de los observatorios regionales y un piloto de IL. Asimismo, acciones financiadas con CH-T1120 posicionaron el tema de IL en el país, brindando una visión actual de los sistemas de IL a través de estudios y talleres con expertos internacionales y especialistas de LMK, en Santiago, Valparaíso y Punta Arenas. También se relaciona con: CH-L1095 (busca articular a los actores involucrados en la educación técnico-profesional); CH-T1175 (financia el desarrollo de un instrumento de diagnóstico de usuarios del SIL); CH-T1179 (busca adecuar el sistema de formación para el trabajo a las necesidades del sector productivo); con el programa NEO de inserción juvenil de FOMIN; y con las acciones de empleo en el marco de la Alianza del Pacífico
- 3.2 La operación propuesta está alineada con: (i) la Estrategia de País del BID con Chile (2014-2018) (GN-2785) en su objetivo estratégico 5.1 “Mejorar la participación laboral y empleabilidad de los grupos más vulnerables laboralmente” y el CPD 2017; (ii) la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación. Adicionalmente, el programa se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en su indicador de productos intermedios “beneficiarios de programas de capacitación”. El programa se alinea con la prioridad sectorial V.a. de acceso al trabajo del marco sectorial de Trabajo, (GN-2741-7). También se enmarca dentro de las prioridades de la actual administración (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018) y toma en cuenta el marco legal existente del SIL en Chile (Sáez, 2016).

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con los criterios sociales y ambientales de los Filtros de Salvaguardas del Banco, esta operación no requiere acciones adicionales (ver Anexo II y Anexo III).

V. OTROS TEMAS

- 5.1 La evaluación preliminar de riesgos permitió identificar los siguientes riesgos: (i) gestión pública y gobernabilidad (falta de coordinación entre distintos actores

institucionales relevantes y potencial cambio de prioridades por elecciones presidenciales en noviembre 2017); (ii) desarrollo (ausencia de un diseño detallado del SIL y la potencial dificultad de involucrar al sector privado); (iii) monitoreo y rendición de cuentas (mecanismos débiles para la administración de bases de datos y la definición y seguimiento de indicadores); (iv) fiduciarios (retrasos vinculados a procesos administrativos de MTPS y SENCE). De todos éstos, se destaca que el MTPS y el SENCE aun no comparten una visión común de los objetivos, roles y funciones que los distintos actores deberían tener en un SIL articulado, generando así riesgos de desarrollo que las próximas etapas de diseño y ejecución del programa deberían tomar en consideración.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V de este documento detalla el cronograma de preparación de esta operación y establece los hitos necesarios para que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea distribuida el 21 de marzo de 2017. Se estima que el presupuesto necesario para el diseño de esta operación alcanza a US\$32.402 para misiones, US\$12.800 para talleres y US\$68.000 para consultorías. Se solicitará una cooperación técnica para financiar estudios que apoyen el diseño y ejecución del programa. [Solicitud CT](#)

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
CH-L1135 Program to Strengthen the Labor Intermediation System in Chile		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
CHILE	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Ops Fin Mgmt & Procurement Svc	LABOR INTERMEDIATION SYSTEMS	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
SOLANGE MICHELLE BERSTEIN JAUREGUI	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
17 Nov 2016	ethelm Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	{Not Set}	
QRR (Estimated)	{Not Set}	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments](#)

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

{Not Set}

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Policy Filter Report

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDIAS AMBIENTAL Y SOCIAL

El objetivo del programa es mejorar la integración y la provisión de servicios de intermediación laboral a buscadores de empleo y empresas en Chile. Para ello, apoyará acciones de política dirigidas al logro de los siguientes objetivos específicos: (i) reformular el modelo de gobernanza del SIL; (ii) adecuar la oferta y la prestación de servicios del SIL y reestructurar su modelo de gestión; y (iii) articular un sistema de información del mercado laboral (SIML) y la generación de conocimiento del sector. En relación a las cuestiones ambientales, de acuerdo con los criterios del Sustainable Finance Toolkit del Banco, se constató que, con base en la Política B.13, el proyecto no requiere clasificación (Anexo II). Esto es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación basada en políticas, dirigidas al sector de trabajo, bajo responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) como descrito en el Perfil de Proyecto. No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, la operación no presenta ningún riesgo en ese sentido. Consecuentemente, no se considera necesaria la preparación de una estrategia ambiental para el proyecto.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces archivos técnicos
Opciones técnicas y diseño (conocimiento)	Libro “El mundo de los servicios públicos de empleo”. BID-OCD-AMSPE (2015)	Completo	https://publications.iadb.org/handle/11319/7423
	Libro “Empleos para Crecer”. Alaimo, Bosch, Kaplan, Pagés y Ripani (2015)	Completo	https://publications.iadb.org/handle/11319/7203
	Review of current Public Employment Services (PES) practices in selected OECD countries on activating vulnerable groups	Completo	IDBdocs#40749880
	Key Dimensions for Provision of Public Employment Services: A Diagnostic Tool for LAC countries	Diciembre 2016	
	Case studies of governance models for Labor Intermediation Services	Diciembre 2016	
Opciones técnicas y diseño (acciones en el país)	Piloto “Diseño e Implementación de la Primera Fase del Sistema Integrado de Intermediación Laboral” (CH-L1064)	Etapas I: mayo 2017	
	Relanzamiento de la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) (MTPS)	Diciembre 2016	
	Technical Advisory on Multi-channeling Management for Labor Intermediation Services	Mayo 2017	
	Desarrollo de una estrategia multiservicio y multicanal	Mayo 2017	
	Diseño de un mecanismo de diagnóstico de usuarios del sistema de intermediación laboral en Chile	Pendiente	
	Instalación de observatorios regionales	Etapas II: mayo 2017	
	Esquema de asociación con el sector privado	Pendiente	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces archivos técnicos
	Esquema de atención de grupos vulnerables	Pendiente	
	Asistencia técnica para la elaboración de una Política Nacional de Intermediación Laboral	Pendiente	
	Asesoría técnica para revisión del modelo de gestión por desempeño del SIL	Pendiente	
	Diagnóstico y estudio de factibilidad de un sistema de información del mercado laboral integrado	Pendiente	
	Asesoría técnica para la elaboración del marco institucional para el sistema de información de mercado laboral	Pendiente	
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Análisis de costo-beneficio del programa	Febrero 2017	
Marco institucional e implicancias institucionales	Análisis legal del sistema de intermediación laboral en Chile	Completo	IDBDocs #40746133
	Implicancias organizacionales de un Servicio de Intermediación Laboral integrado	Febrero 2017	
	Apoyo a la implementación jurídico institucional de las acciones del Programa CH-L1135	Febrero 2017	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).