

EVALUACION DEL SISTEMA PUBLICO DE INTERMEDIACION LABORAL Y DE SU OPORTUNIDAD DE PRIVATIZACION

MARCOS SINGER*

ABSTRACT

One of the main causes of the unemployment in low-qualification socioeconomic sectors is the problem of asymmetry of information: firms ignore the true predisposition of the candidates to commit with the job, and facing such uncertainty, they deter from contracting personnel. Using an optimization model, based on the revelation principle for games of incomplete information, we deduce that the public system should offer to those candidates willing to commit salaries too high in order to distinguish them from other candidates. That is why the public system only offers low-commitment transitory jobs, leaving out of the intermediation system the unemployed people with the highest potential. As an alternative, we propose to implement a mixed public-private system, in which the public agencies would specialize on transitory jobs, and the private agencies on higher commitment jobs. In such a case, the salaries for the latter jobs would be realistic, so people with a high potential would participate in the intermediation system.

*Keywords: Job intermediation, revelation principle, state modernization
JEL Classification: J2, J64, H1.*

RESUMEN

Una de las causas del desempleo en los sectores socioeconómicos de baja calificación es el problema de asimetría de información: las empresas ignoran la verdadera predisposición de quienes postulan a un empleo a comprometerse con su trabajo, y ante la duda se abstienen de contratar. Valiéndonos de un modelo de optimización, basado en el principio de revelación para juegos de información incompleta, deducimos que el sistema público de intermediación laboral chileno tendría que ofrecerles a los candidatos que están dispuestos a comprometerse sueldos muy altos para lograr distinguirlos de los candidatos que no lo están. Esto provoca que el sistema público sólo ofrezca empleos de bajo compromiso, usualmente temporales, dejando a los desempleados de mayor potencial fuera del sistema. Como alternativa, proponemos implementar un esquema mixto público-privado, en que las agencias públicas se especializarían en empleos temporales y las privadas en empleos de mayor compromiso. En tal caso los sueldos

* Profesor Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile.
singer@faceapuc.cl

ofrecidos para puestos de alto compromiso sí serían realistas, con lo cual los desempleados con alto potencial también participarían del sistema de intermediación laboral.

Una de las causas del desempleo en los sectores sociales de baja calificación está relacionada con la información disponible en el mercado. Muchas veces la demanda no localiza a la mano de obra (quienes necesitan carpinteros, no los encuentran), o la mano de obra no localiza a la demanda (los carpinteros no contactan a quienes los requieren). Otro problema que inhibe la generación de empleo es el desconocimiento de la calidad de la mano de obra disponible (las empresas que requieren carpinteros no saben si los que están cesantes son buenos o malos, por lo que no los contratan). También genera desempleo el desconocimiento de la calidad de los puestos de trabajo ofrecidos (los carpinteros no saben si el trabajo les conviene o no, por lo que no lo toman). Estos problemas se agravan en sectores sociales estigmatizados. Cuando las empresas no pueden distinguir quiénes son confiables de quiénes no lo son, muchas veces prefieren no arriesgarse a contratar una persona promedio. Recíprocamente, los que provienen de tales grupos sociales muestran una fuerte desconfianza hacia las empresas, y prefieren emplearse en el sector informal de la economía, o continuar desempleados.

Una consecuencia de los problemas descritos es que, de efectuarse la contratación, muchas veces no se cumplen las expectativas de las partes, y el trabajador renuncia a su empleo o la empresa lo despide. El fracaso de la contratación incrementa los índices de desempleo, porque el reemplazo no es instantáneo. La rotación genera fuertes perjuicios a la empresa: costo de la contratación y entrenamiento y capacidad ociosa. También genera costos personales para los trabajadores. En Chile este problema es especialmente grave. De acuerdo con Marshall (2006), el 70 por ciento de los nuevos contratos de trabajo son a plazo fijo y la mitad de ellos dura menos de 6 meses. Del 30 por ciento a plazo indefinido, más de la mitad dura menos de un año. También ha aumentado la probabilidad de perder el empleo en el horizonte de un año, desde 14 por ciento a mediados de los 90, a 24 por ciento en la actualidad. Según Henríquez y Uribe-Echevarría (2002), un 23 por ciento de la población en edad de trabajar modifican cada tres meses su situación laboral, transitando entre situaciones de ocupación, desocupación e inactividad.

Denominaremos a los problemas descritos como de *descalce entre la oferta y demanda*. En Chile no existen estudios acerca de su incidencia,

pero en Finlandia representan aproximadamente el 10 por ciento de las causas del desempleo (Räisänen, 2004). Las personas de mediano y alto ingreso disponen de herramientas para aminorar su impacto, porque sus redes sociales están más cerca de la administración de las empresas y, por lo tanto, están mejor informadas. Muchas empresas contratan *head-hunters* para llenar sus puestos de alta calificación, lo que también aminora el problema de desinformación. Quienes disponen de recursos pueden comunicar creíblemente su calidad (si son buenos o malos carpinteros) mediante alguna inversión en tiempo y dinero que sólo los mejores podrían solventar. Este mecanismo se denomina *señalización*, y usualmente se manifiesta en la consecución de un título académico (Spence, 1974). Las personas de bajos ingresos son las más vulnerables a los problemas de descalce entre la oferta y demanda de trabajo. Sus redes sociales están poco informadas y no cuentan con los recursos necesarios para realizar inversiones de señalización de su verdadera calidad como trabajadores.

Una manera de resolver el descalce entre la oferta y demanda en mercados con fuertes asimetrías de información (seguros, turismo, bienes raíces) es la acción de los intermediarios (Biglaiser, 1993). En el mercado laboral, los intermediarios han demostrado una alta efectividad para vincular a las empresas con la población desempleada (Mazza, 2003). En Chile existe un sistema público de intermediación a cargo de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL). Por las razones que discutiremos más adelante, la OMIL se ha focalizado en los trabajadores que presentan mayor dificultad en su inserción laboral, lo cual ha causado que sea vista como una oficina de apoyo social más que como un servicio de intermediación (Chanamé, 1999). Para la empresa nunca está claro si una vacante que está ofreciendo es llenada de acuerdo con un criterio técnico, o porque la persona necesita emplearse con urgencia. Como resultado de lo anterior, los empleos intermediados son en su mayoría precarios. El estudio de la Universidad Arturo Prat (UAP 2005) muestra que en el período julio 2003-junio 2004, la gran mayoría de las ofertas de trabajo que llegaron a las OMIL de la Región de Tarapacá fueron a plazo fijo, y muchas fueron sólo para reemplazos. En Iquique, un 41,2 por ciento de las vacantes ni siquiera ofrecieron un contrato. Consecuentemente, aquellos desempleados de mayor potencial no participan del sistema OMIL, lo cual es confirmado por un panel de 19 expertos encuestados por Singer y Gómez (2006).

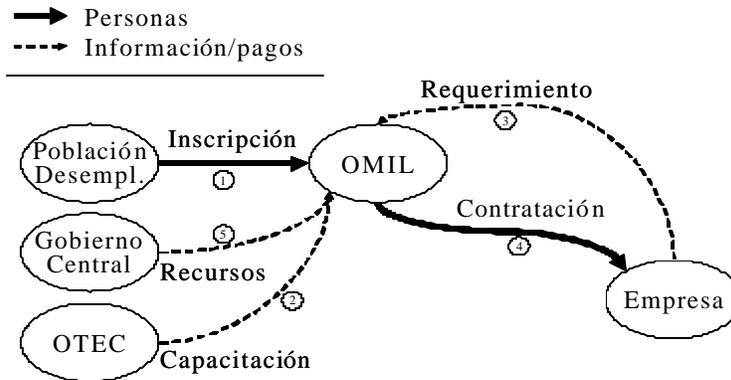
El objetivo de este artículo es explicar las razones por las cuales la OMIL no logra intermediar a los desempleados de mayor potencial, y proponer una manera de superar este problema. En la Sección 1 describimos

el funcionamiento actual del sistema público en Chile. En la Sección 2 modelamos el problema de asimetría de información al momento de la contratación, adaptando el mecanismo propuesto por Kübler (1999). Mediante una simulación con datos chilenos, deducimos que una empresa que intermedia sus vacantes de alto compromiso a través de la OMIL debería ofrecer sueldos exageradamente altos. En la Sección 3 proponemos un sistema mixto de intermediación laboral, en donde se le delega el segmento de desempleados de mayor potencial a agencias privadas. La simulación nos revela que en este caso el sobrepago para los candidatos de alto potencial sí es realista, lo cual permite integrarlos al sistema de intermediación laboral. En la Sección 4 discutimos varias aprensiones al sistema privado. En la Sección 5 presentamos nuestras conclusiones.

I. EL SISTEMA PUBLICO DE INTERMEDIACION LABORAL EN CHILE

Las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) se crearon en 1977 por recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la actualidad suman 260 en Chile. Su financiamiento y dependencia administrativa es municipal. Gran parte de su presupuesto variable proviene de proyectos y concursos financiados por el gobierno central. Las principales actividades de la OMIL son (Alcalá Consultores, 2005): atención de clientes (desempleados y empresas), administración de la base de datos www.infoempleo.cl y del Seguro de Cesantía, entrega de documentos, evaluación del potencial de los desempleados, orientación laboral, derivación a capacitación, colocación laboral y seguimiento de los clientes. La Ilustración 1 muestra los principales flujos de personas e información entre los actores del sistema. La población desempleada se inscribe en la OMIL (1), en donde son evaluados, orientados y derivados a programas de capacitación (2) impartidos por algún Organismo Técnico de Capacitación (OTEC). Regularmente las empresas comunican (3) sus requerimientos de personal. La OMIL recomienda candidatos, muchos de los cuales son contratados (4). El Gobierno Central entrega recursos (5) a la OMIL para apoyar la creación de empleo.

FIGURA 1
DIAGRAMA DEL PROCESO DE LA OMIL



Según Walwei (1996), los principales índices de desempeño de una oficina de intermediación laboral son:

- b*** : probabilidad de que una empresa que acude a una agencia pública satisfaga el requerimiento, es decir, llene la vacante de empleo;
- g*** : probabilidad de que un desempleado que acude a una agencia pública encuentre empleo. Suponemos que es igualmente probable para las personas de alto y bajo nivel de compromiso encontrar empleo, pues para las empresas es difícil reconocer quién es quién al momento de la contratación;

El Cuadro I permite calcular el valor de *b* y de *g* para el quinquenio 2000-2004. Haciendo un promedio simple del desempeño anual, *b* = 65,2% de las vacantes fueron llenadas y *g* = 28,6% de los inscritos encontró trabajo. La brusca y sistemática caída de las cifras a partir del año 2001 se debe a la superación de la crisis asiática. Aun así, los índices de desempeño se mantienen casi inalterables, pues el funcionamiento del sistema OMIL no experimentó cambios relevantes. Como veremos en la Sección 3, si bien una proporción de los inscritos son “cesantes crónicos”, muchos de ellos siguen siendo recomendados para llenar vacantes de trabajo.

CUADRO I
INDICES DE DESEMPEÑO OMIL QUINQUENIO 2000-2004

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

Fuente: <http://www.sence.cl>

II. EL PROBLEMA DE LA INTERMEDIACION

Supongamos que una empresa productiva o de servicios busca mano de obra no calificada, para dos tipos de empleos: de alto compromiso y de bajo compromiso. Los empleos de alto compromiso son más productivos y por ende, mejor remunerados. Son más exigentes y usualmente demandan una larga permanencia de la persona en la empresa. Los empleos de bajo compromiso son menos productivos y peor remunerados. En general son temporales y demandan menor esfuerzo de los trabajadores. Un ejemplo de esta categorización son los empleos de cargador o *peoneta* ofrecidos en el sector del transporte de carga. Los de alto compromiso son puestos de plazo indefinido, en que el trabajador gana experiencia y confianza a lo largo del tiempo. En el reparto de Coca-Cola, por ejemplo, los peonetas de alto compromiso atienden a los clientes y recolectan pagos. Los empleos de bajo compromiso se ofrecen para cubrir períodos de alta demanda, principalmente en marzo, septiembre, noviembre y diciembre.

Los candidatos tienen diferentes atributos personales, que los hacen más o menos idóneos para diferentes trabajos. Muchos de esos atributos son fáciles de observar: amabilidad, estudios, capacidad física, etc. El atributo más importante es el compromiso de la persona hacia el trabajo, es decir, su predisposición a esforzarse. Suponemos que dicha actitud puede describirse como:

- q** : Tipo de candidato. Quienes son del tipo $q = 1$ buscan empleos de alto compromiso, que demandan más esfuerzo y son más productivos. Quienes son del tipo $q = 2$ desean empleos de bajo compromiso.
- a** : Probabilidad de que el candidato sea del tipo $q = 1$, es decir, que busque un trabajo de alto compromiso.

Es difícil distinguir la actitud del candidato hacia el trabajo al momento de contratarlo, lo cual acarrea problemas tanto para la empresa como para la persona. Si se llena una vacante de alto compromiso con alguien que busca un empleo pasajero, la empresa muy pronto tendrá que contratar a una nueva persona. Algo similar ocurrirá si una persona de alto compromiso es contratada para un empleo de bajo compromiso. Al no satisfacer sus expectativas, la persona muy pronto se frustrará y abandonará su puesto de trabajo. Dado que el empleo de alto compromiso es mejor remunerado, la empresa corre el riesgo de que un desempleado de bajo compromiso se haga pasar por alguien de alto compromiso. En el ejemplo de Coca-Cola, los cargadores podrían declarar su intención de trabajar por un largo tiempo para la empresa, cuando en realidad sólo desean juntar un poco de dinero para un gasto puntual. También puede ocurrir que las ofertas salariales de empleos de alto compromiso no sean suficientemente atractivas, dado el esfuerzo adicional que requieren, y personas de alto potencial terminen empleándose en puestos de bajo compromiso. Por lo tanto, en el mercado del trabajo es crucial lograr un adecuado calce entre tipos de empleos y tipos de trabajadores.

En lo que resta de esta sección modelaremos la función de intermediación de una agencia pública. A continuación, en la Sección 3 modelaremos la intermediación de un sistema mixto, con agencias públicas y con agencias privadas. Nuestro propósito es mostrar que bajo supuestos generales, el sistema público sólo intermedia personas de bajo compromiso, en tanto el sistema mixto intermedia a ambos tipos de personas desempleadas. Para ello, simularemos los modelos de intermediación asignándole a los parámetros valores observados actualmente en el mercado del trabajo chileno.

A. *Mecanismo Optimo de Intermediación Pública*

Una agencia pública puede intervenir de diversas maneras en el calce entre tipos de empleos y tipos de candidatos: promoviendo la negociación directa entre las partes, publicando las ofertas de trabajo, actuando como mediador, etc. Cada una de estas modalidades de intermediación puede modelarse como un *mecanismo*, en el que el *principal* (el empleador) desea realizar una transacción con uno o varios *agentes* (los candidatos). El principal conoce las identidades o tipos que pueden adoptar los agentes, pero no puede distinguir cuáles son de cuál tipo. Cada agente sí conoce su propio tipo, pero lo mantiene como información privada. El *diseño de mecanismo* consiste en la selección de las reglas de la transacción que maximizan la utilidad esperada del principal. El diseño usualmente consta de tres etapas. En la primera, el principal ofrece un *mecanismo, contrato o esquema de incentivos* a los agentes. En la segunda etapa cada agente decide si aceptar el mecanismo o rechazarlo y con ello percibir una cierta *utilidad de reserva*. En la tercera etapa los agentes que aceptaron el mecanismo actúan según las reglas especificadas (Rasmusen, 1996).

Para evaluar el efecto que puede tener la agencia pública en el mercado del trabajo supondremos que le permite a la empresa utilizar el mecanismo óptimo para contratar a sus trabajadores. Esto es, estimaremos el desempeño del sistema público en el mejor de los casos. Según el *principio de revelación* de Gibbard (1973), se puede diseñar el mecanismo óptimo de contratación definiendo las variables de decisión

y_1 : esfuerzo exigido al trabajador por un empleo de alto compromiso;
 y_2 : esfuerzo exigido al trabajador por un empleo de bajo compromiso;
 w_1 : sueldo de un empleo de alto compromiso;
 w_2 : sueldo de un empleo de bajo compromiso.

Definimos los parámetros

D : pérdida de capital humano de un candidato que, deseando un trabajo de alto compromiso, no consigue trabajo alguno.
R : utilidad de reserva del candidato de participar del mecanismo de intermediación.

También definimos las funciones

- $f(y, q)$: costo para el candidato de tipo q de realizar el esfuerzo y exigido por el puesto de trabajo. Supondremos que $\partial f / \partial y > 0$ y $\partial^2 f / \partial y^2 > 0$, es decir, mayor esfuerzo demanda mayor costo personal, y el costo marginal crece en la medida que más esfuerzo se le exige a la persona.
- $p(y)$: función de producción que transforma el esfuerzo del trabajador en ingresos para la empresa. Supondremos que $\partial p / \partial y > 0$ y $\partial^2 p / \partial y^2 \leq 0$, es decir, mayor esfuerzo genera más ingresos, pero el ingreso marginal decrece o es constante en la medida que más se le exige a la persona.

Para definir el contrato óptimo a ofrecer mediante la agencia pública resolvemos

$$\text{Maximizar } b \cdot [a \cdot (p(y_1) - w_1) + (1 - a) \cdot (p(y_2) - w_2)]$$

Sujeto a:

$$g[w_1 - f(y_1, 1)] - D(1 - g) \geq g[w_2 - f(y_2, 1)] - D(1 - g) \quad (CI_{q=1})$$

$$g[w_2 - f(y_2, 2)] \geq g[w_1 - f(y_1, 2)] \quad (CI_{q=2})$$

$$g[w_1 - f(y_1, 1)] - D(1 - g) \geq R \quad (P_{q=1})$$

$$g[w_2 - f(y_2, 2)] \geq R \quad (P_{q=2})$$

La función objetivo considera que la vacante se puede llenar con candidatos de alto o de bajo compromiso, pero una vez que están contratadas, la empresa descubre su tipo y por ello les exige y_q y les ofrece el sueldo w_q que les corresponde. Las restricciones de compatibilidad de incentivos $CI_{q=1}$ y $CI_{q=2}$ aseguran que ningún desempleado tenga interés de aceptar un contrato que no le corresponde a su tipo q . Para alguien del tipo $q = 1$, que desea un trabajo de alto compromiso, $w_1 - f(y_1, 1)$ es el sueldo menos el costo personal de un empleo exigente, y $w_2 - f(y_2, 1)$ es el sueldo menos el costo personal de un empleo poco exigente. Las restricciones de participación $P_{q=1}$ y $P_{q=2}$ garantizan que la utilidad de cada oferta de trabajo no sea inferior a la utilidad de reserva de las personas.

B. Simulación Numérica

Como señalamos en la Sección 1, durante el quinquenio 2000-2004 el valor de b fue 65,2 por ciento y la probabilidad g fue 28,6 por ciento. Suponemos que la proporción a de candidatos de alto compromiso es 33 por ciento, y que la pérdida D de capital humano es \$ 50.000 (US\$ 94) al mes. Luego en la Sección 3 evaluaremos, mediante un análisis de sensibilidad, cómo afectan estos supuestos a nuestras conclusiones. Suponemos también que toda persona puede optar a un empleo que demanda un esfuerzo y^* a un sueldo mínimo legal w^* , igual a \$ 127.500 (US\$ 241) al mes en Chile. Definiremos $y^* = w^* = 0$, de tal modo de interpretar y_1 e y_2 como un sobreesfuerzo por encima de lo exigido por el mercado, y para interpretar w_1 y w_2 como un sobresueldo, medido en miles de pesos al mes, por encima del mínimo legal. Dado que muchas vacantes a sueldo mínimo no se llenan, una gran proporción de desempleados están indiferentes entre aceptar tales ofertas o continuar desempleados. Por lo tanto, $w^* - f(y^*, q) = 0$, lo que implica que $R = 0$. Conjeturamos la función de costo $f(y, q)$ igual a y^{q+1} , esto es, si el trabajador es de alto potencial su función de costo es y^2 , y si no lo es, su función es y^3 . También conjeturamos una función de producción $p(y) = 10y$. Recordando que el esfuerzo y_q es incremental respecto del y^* , estamos suponiendo que la utilidad neta para el empresario de un empleo a sueldo mínimo es nula, lo que es consistente con el hecho de que muchas empresas están indiferentes entre ofrecer o no tales vacantes.

Al optimizar el programa matemático de la Sección A, obtenemos $y_2 = 1,83$ y $w_2 = 6,09$ para los candidatos de bajo nivel de compromiso. La oferta supera en \$ 6.090 (US\$ 12) mensuales el sueldo mínimo. En dicho resultado se activa la restricción de participación $P_{q=2}$, lo que significa que no todas las personas de bajo nivel de compromiso que reciben una oferta de trabajo la aceptarán, pues están indiferentes entre hacerlo y optar por su utilidad de reserva.

El resultado para los candidatos de alto nivel de compromiso es $y_1 = 5,37$ y $w_1 = 154,73$, lo que implica que las empresas que operan con la OMIL tendrían que ofrecer un sobrepago de \$ 154.730 (US\$ 292) mensuales por encima del sueldo mínimo para atraer e identificar a los candidatos con alto nivel de compromiso. En el ejemplo de Coca-Cola, un cargador temporal ganaría \$ 133.586 (US\$ 252) al mes, lo cual es coherente con la realidad de mercado. Sin embargo, un cargador de alto compromiso ganaría \$ 282.230

(US\$ 533), sueldo que no es ofrecido por ningún empresario, ni a través de la OMIL ni fuera de ella. Dado que no se puede satisfacer la restricción de participación de quienes podrían ser cargadores de alto compromiso, aquéllos que muestran un alto potencial no acudirán al sistema de intermediación laboral público. Este desenlace es similar al del modelo de “autos cacharros” (*lemons* en inglés) de Akerlof (1970). El mercado generado por la OMIL no atrae desempleados de alto compromiso, lo que inhibe a los empresarios a ofrecer empleos bien remunerados. Recíprocamente, al no haber empleos atractivos, los desempleados de mayor potencial nunca acudirán a la OMIL.

III. INTERMEDIACION PUBLICA-PRIVADA

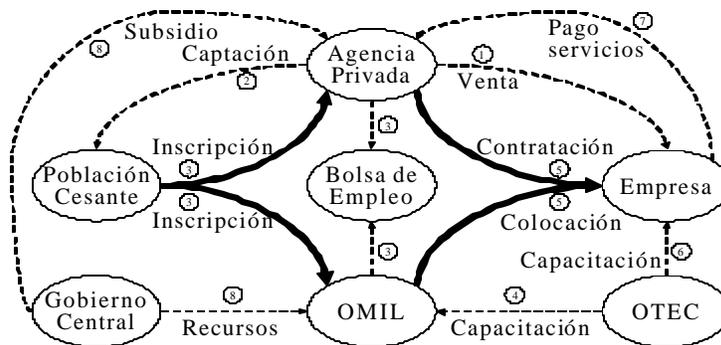
Un conjunto de países está llevando a cabo una profunda reforma del estado, que consiste en delegar en actores privados actividades que, tradicionalmente, han sido realizadas por el sector público. En Chile las concesiones viales son un ejemplo a nivel mundial. El estado adjudica las vías potencialmente más rentables, y se queda con aquellas que no son de interés para los privados. De acuerdo con Pollitt y Bouckaert (2004), con ello se intenta ganar eficiencia, eficacia y orientar al sector público a la satisfacción del cliente. Como parte de esta modernización, varios países desarrollados (Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Suiza) están reformando sus servicios de intermediación laboral (Sol y Westerveld, 2005). La principal innovación es abandonar la filosofía del “desarrollo de capital humano”, orientada a capacitar a la gente desempleada para facilitar su inserción laboral. La nueva filosofía es “primero, a trabajar”, cuya prioridad es colocar exitosamente a la persona en un puesto de trabajo. Australia, Holanda y el Reino Unido destacan como los países más avanzados en esta modernización (Struyven y Steurs, 2005). En ellos coexisten agencias públicas y privadas. Las primeras administran los programas de cesantía –en ciertos casos también realizan la intermediación de menor dificultad– y las segundas ejecutan el grueso del trabajo de intermediación. El estado financia a las agencias privadas mediante pagos fijos (para aminorar el riesgo del negocio) y pagos por resultado (para incentivar la colocación).

Nuestra propuesta consiste en adaptar la filosofía de “primero, a traba-

jar” a la realidad chilena, delegando la intermediación de desempleados de alto nivel de compromiso a agentes privados (Singer y Gómez, 2006). La OMIL se concentraría en el segmento de bajo nivel de compromiso, como *de facto* lo hace en la actualidad. La Figura 2 muestra el esquema de operación y financiamiento propuesto. Describiremos en primer lugar el funcionamiento de las agencias privadas. Se inicia con una venta (1), mediante la cual la agencia averigua las necesidades que tienen las empresas y se compromete a suplirlas a la brevedad. A continuación la agencia busca y capta (2) a candidatos que cumplen con las características descritas. Los candidatos se inscriben (3) en la bolsa nacional de empleo y si cumplen con las expectativas de la empresa, son contratados formalmente (5) y luego capacitados (6) de acuerdo con los requerimientos específicos del contratante. Una vez que el trabajador cumple un cierto período contratado, digamos de tres meses, la empresa le paga (7) a la agencia por el servicio. Finalmente el gobierno central complementa dicho pago con un subsidio. El funcionamiento de la OMIL no difiere mayormente del que tiene en la actualidad. Los desempleados siguen inscribiéndose (3) espontáneamente. También son capacitados (4) mientras no consiguen empleo. Las colocaciones (5) pueden ser contrataciones formales a largo plazo o temporales. Además del financiamiento municipal, el gobierno central continúa entregando recursos (8).

FIGURA 2
DIAGRAMA DEL PROCESO PROPUESTO

La efectividad de los incentivos monetarios como herramienta para ali-



near los intereses del mandante con los del agente ha sido comprobada en múltiples actividades económicas (Eisenhardt, 1989). Dado que el pago y subsidio a la agencia privada se efectúa una vez que la contratación ha sido exitosa, podemos anticipar que el servicio privado de colocación sería más eficaz que el público, el cual no puede ser sujeto a incentivos monetarios relevantes. (Sería complejo para una municipalidad que, gracias a los incentivos, el personal de la OMIL terminara siendo mejor remunerado que el de la dirección de tránsito). Un segundo elemento que debería favorecer el desempeño de las agencias privadas es su foco de negocio. Los privados no cargan con responsabilidades políticas, sociales o de promoción de la igualdad. No tienen que administrar beneficios sociales, lo que enfoca su operación a la colocación efectiva. Hoy en día muchos desempleados que no tienen intención de conseguir empleo se inscriben en la OMIL, porque los subsidios y seguros de cesantía así lo exigen (Van Adams, 1993). Un estudio realizado en la comuna de La Pintana reveló que sólo un 48 por ciento de los inscritos en la base de datos de su OMIL deseaba trabajar. Al resto se les denomina “cesantes crónicos”, porque no quieren o no pueden conservar sus trabajos. Aun así, son recomendados para llenar vacantes de trabajo, pues algunos beneficios sociales exigen que las personas desempleadas intenten ser contratadas. Con ello las bases de datos pierden confiabilidad como fuente de información de candidatos efectivos.

La agencia privada también dispondría de una dotación más adecuada. De acuerdo con el estudio de González *et al.* (2002) a 31 OMIL urbanas, menos de la mitad disponía de un Orientador Laboral y de un Relacionador de Empresas (vendedor). Cargos más burocráticos como el de Inscriptor o de Secretaria eran mucho más frecuentes. Tan importante como la cantidad del personal, es su calidad. La calidad depende del potencial inicial del funcionario y del aprendizaje del oficio a lo largo de los años. No existen estudios sistemáticos de estos aspectos en la OMIL; sólo opiniones (OIT, 2006). En general, los cargos no son bien remunerados ni gozan de alto estatus dentro de la organización municipal, pues no están dentro de las prioridades de muchos alcaldes (Chanamé, 1999). La consecuencia de la poca motivación del personal y de la baja prioridad política de la función de intermediación laboral es una alta rotación del personal de la OMIL. Con ello la inversión en desarrollo profesional, así como el *know-how* acumulado, se pierde y debe ser renovado permanentemente. El sistema público-privado que proponemos crea los incentivos para que la dotación de cada agencia se ajuste de manera de maximizar su utilidad económica. La rota-

ción se reduce porque el personal está dedicado al negocio principal (estatus) y es remunerado de acuerdo a su desempeño (incentivos). La proyección profesional produce estabilidad y aprendizaje organizacional, que debería traducirse en un incremento de la productividad (Osterloh y Frey, 2000).

Otra ventaja de la agencia privada es que no sufre de la inflexibilidad legal que restringe a las instituciones públicas como la OMIL. Las agencias pueden experimentar con formas de intermediación adecuadas para cada realidad local. En Australia, muchas agencias le entregan a los desempleados ropa para sus entrevistas de trabajo y les prestan teléfonos celulares para localizarlos rápidamente. En el Reino Unido, Hales *et al.* (2003) detectó que un 20 por ciento de los desempleados eran premiados si lograban permanecer en sus empleos. Muchas agencias han expandido su ámbito de acción para lograr una relación más estrecha con las empresas (Mazza, 2003). Entre los servicios complementarios a la intermediación destacan el desarrollo de planes de recursos humanos, la consultoría legal y el servicio de *out-placement* (apoyo a los trabajadores que están siendo despedidos). La flexibilidad permite aprovechar economías de escala. Recordando que el número de OMIL en Chile es de 260, es improbable que convenga tener 260 Relacionadores de Empresas, 260 Encargados de Capacitación o 260 secretarías. Algunos de los roles podrían consolidarse. Por ejemplo, un Relacionador de Empresas podría atender varias comunas, especialmente porque muchas empresas requieren localizar personal en diferentes puntos de una ciudad.

A. Mecanismo Óptimo de Intermediación Mixta

Al igual que la agencia pública, la agencia privada puede realizar la intermediación de diversas maneras. Para evaluar el efecto que podría tener en el mercado del trabajo, supondremos que diseña el mecanismo óptimo. Por lo explicado en párrafos anteriores, aceptaremos que una agencia privada siempre tiene éxito en llenar una vacante de empleo de alto compromiso, es decir, el parámetro b , que para la OMIL es igual a 65,2 por ciento, para la agencia privada es 100 por ciento. El análogo del parámetro g de la OMIL es:

d : probabilidad de que un desempleado que acude a una agencia

privada encuentre empleo. Cabe señalar que Kübler (1999) no considera este parámetro, si bien incide en el análisis, tal como lo muestra el Cuadro I de la siguiente sección.

Definimos también el parámetro

F : comisión que pagan las empresas a una agencia privada por llenar una vacante.

Suponemos que el costo F para las empresas hace que éstas acudan a las agencias privadas sólo por empleos de alto compromiso. Esto es, el beneficio de contratar a alguien de bajo compromiso es menor que F , lo que implica que $F > p(y_2) - w_2$. Como vimos de la Sección B, los empleos de alto compromiso no pueden ser intermediados eficientemente por la agencia pública. En resumen, la agencia privada y la pública ocuparían nichos de mercado separados: la agencia privada intermediaría los empleos de alto compromiso y la agencia pública los de bajo compromiso.

Utilizando el principio de revelación, el mecanismo óptimo para contratar trabajadores en el sistema mixto público-privado requiere definir las variables de decisión

y_1' : esfuerzo exigido al trabajador por un empleo de alto compromiso;
 y_2' : esfuerzo exigido al trabajador por un empleo de bajo compromiso;
 w_1' : sueldo de un empleo de alto compromiso;
 w_2' : sueldo de un empleo de bajo compromiso.

Para definir las ofertas resolvemos el siguiente programa de optimización. Incluimos en la función objetivo la posibilidad de que la vacante la llene tanto la agencia privada (con personas de alto compromiso) como la agencia pública (con personas de bajo compromiso), porque si a (la proporción de desempleados de alto compromiso) es bajo, a las empresas les conviene considerar todo tipo de trabajadores. Las restricciones de compatibilidad de incentivos y de participación son análogas a las de la Sección B.

Maximizar $a \times (p(y_1') - w_1' - F) + b \times (1 - a) \times (p(y_2') - w_2')$

Sujeto a:

$$\mathbf{d} [w_1' - \mathbf{f} (y_1', 1)] - D (1 - \mathbf{d}) \geq \mathbf{g} [w_2' - \mathbf{f} (y_2', 1)] - D (1 - \mathbf{d}) \quad (\text{CI}'_{q=1})$$

$$\mathbf{g} [w_2' - \mathbf{f} (y_2', 2)] \geq \mathbf{d} [w_1' - \mathbf{f} (y_1', 2)] \quad (\text{CI}'_{q=2})$$

$$\mathbf{d} [w_1' - \mathbf{f} (y_1', 1)] - D (1 - \mathbf{d}) \geq 0 \quad (\text{P}'_{q=1})$$

$$\mathbf{g} [w_2' - \mathbf{f} (y_2', 2)] \geq 0 \quad (\text{P}'_{q=2})$$

B. Simulación del Sistema Mixto

Para estimar el valor del parámetro \mathbf{d} , consideramos el caso de Australia, cuyas agencias privadas tienen una probabilidad igual al 50 por ciento de conseguirle empleo a alguien que lleva menos de un año desempleado (Bruttel, 2005b). En dicho país la ley define que las agencias privadas deben intermediar la contratación de todos los desempleados, sean de alto o de bajo compromiso. Dado que los desempleados de alto compromiso deberían ser altamente demandados, supondremos que la probabilidad de colocación está en un punto intermedio entre 100 por ciento y 50 por ciento, por ejemplo $\mathbf{d} = 75$ por ciento. En Australia la comisión F es igual a US\$ 1.007, si bien es financiada enteramente por el estado. Dado que el ingreso *per cápita* (ajustado por paridad de poder adquisitivo) de Australia para el año 2005 es US\$ 32.000, y el de Chile es US\$ 11.300, por proporcionalidad F debería estar alrededor de US\$ 333 = \$ 173.160 en Chile. Aceptando que la permanencia de la persona será de 12 meses, definimos que la comisión mensual es $F = \$ 173.160/12 @ \$ 15.000$ (US\$ 28). Singer y Gómez (2006) justifican que este valor permite hacer sustentable la agencia privada como negocio.

Al resolver el programa de optimización del sistema público-privado, los resultados para los trabajadores con bajo potencial productivo son idénticos a los del sistema público, es decir $y_2' = 1,83$ y $w_2' = 6,08$. En otras palabras, las condiciones para quienes hoy en día acuden a la OMIL no cambian. Para los trabajadores con alto potencial productivo es $y_1' = 5,0$ y $w_1' = 41,66$. El sueldo ofrecido está sólo \$ 41.660 (US\$ 79) por encima del sueldo mínimo. Este sobrepago sí parece realista, es decir, las empresas estarían dispuestas a ofrecer tales salarios. La causa principal de que el sobrepago sea menor que el calculado en el punto B para el sistema público es la probabilidad de contratación \mathbf{d} . Gracias a que la agencia privada logra

atraer ofertas de empleos atractivas, el desempleado de alto compromiso pierde poco capital humano. Rápídamente es colocado en un puesto de trabajo que remunera adecuadamente su productividad.

Los resultados expuestos son robustos respecto de diversos valores de **a**, **D**, **d** y **F**. El Cuadro II muestra el salario por sobre el sueldo mínimo para trabajadores de alto compromiso, en el sistema público de intermediación y en el sistema mixto público-privado. La primera fila muestra los resultados de los valores originales de los parámetros. Las otras filas modifican **D** y **d**. Todos los resultados se mantienen para valores de **a** entre 15 por ciento y 50 por ciento, y para valores de **F** entre \$ 5.000 (US\$ 9,4) y \$ 50.000 (US\$ 94) .

CUADRO II
ANALISIS DE SENSIBILIDAD

Valor de Parámetros		Sobrepago Alto Compromiso	
D	d	Público	Mixto
\$50.000	75%	\$154.730	\$41.660
\$30.000	75%	\$99.890	\$35.000
\$50.000	50%	\$154.730	\$75.000
\$30.000	50%	\$99.890	\$35.000

La especialización de las agencias privadas en el nicho de empleos de alto compromiso y de la OMIL en el nicho de bajo compromiso significa una ventaja adicional para los desempleados. Muchos de ellos concurren a la OMIL en busca de un puesto permanente. Otros tantos buscan un empleo temporal. Quien desea un puesto permanente pierde capital humano si es contratado, sin saberlo, para un empleo temporal, del cual será despedido independientemente de su desempeño. Para el desempleado es difícil anticipar si el empleo que se le ofrece es estable o temporal. En ocasiones las empresas crean la expectativa de un empleo permanente, pues de esa manera las personas trabajan más duro, dada la perspectiva de futuras retribuciones. La oferta de empleo a través de una agencia privada resuelve este problema de asimetría de información que afecta a los trabajadores. La agencia certifica, dado el costo **F** que le significa a la empresa que la contrata, que la oferta es de largo plazo.

Tanto la OMIL como la agencia privada tienen incentivos para cooperar mutuamente. Una OMIL no tiene interés de quitarle participación a una agencia privada, pues colocar un empleo de alto compromiso demanda más trabajo, el cual no es recompensado ni por la empresa ni por el estado. Los candidatos que muestran condiciones para acceder a puestos permanentes serían referenciados por la OMIL a la agencia privada, pues su colocación efectiva disminuye el desempleo de la comuna. También se reduce la carga de trabajo de la OMIL, lo que permite darle un mejor servicio al segmento de desempleados que son su foco de atención.

IV. APRENSIONES RESPECTO DE LA INTERMEDIACION LABORAL PRIVADA

Un reparo acerca de los sistemas privados de intermediación laboral es que los incentivos ligados al éxito hacen que los agentes se concentren en quienes tienen mayores posibilidades de encontrar trabajo, lo que se denomina “descreme”. Hirst *et al.* (2002) reporta un caso de una agencia en el Reino Unido que clasificaba a los desempleados en cuatro grupos: listo para trabajar, casi listo, no listo y no empleable. Entre un 25 por ciento a un 40 por ciento de las personas atendidas por la agencia pertenecía a esta última categoría, lo cual hace dudar de que se les haya dedicado algún esfuerzo para ayudarlos. Lo anterior expone al sistema mixto de intermediación laboral a la misma crítica que hoy en día se esgrime en contra del sistema educacional en Chile. Según se dice, los estudiantes privilegiados acuden a colegios privados subvencionados, mientras que los estudiantes desvalidos acuden a colegios municipales, de inferior calidad técnica.

Bruttel (2005a) replica a esta crítica señalando que los funcionarios públicos también descreman; no con el objeto de incrementar sus ingresos, sino para minimizar su esfuerzo. También señala que, bajo condiciones similares, en el Reino Unido las agencias privadas colocan más desempleados problemáticos que las agencias públicas. Una segunda réplica a la crítica en contra del descreme es que, hoy en día, el sistema público de intermediación laboral discrimina *de facto* a quienes tienen mayor potencial. Dada la imagen asistencial de la OMIL, no apoya a un conjunto de desempleados que podrían salir de su situación de pobreza si tan sólo se les diera una oportunidad de trabajo.

Otro problema de la filosofía “primero, a trabajar” es que las agencias privadas tienden a invertir en herramientas de corto plazo (Bruttel, 2005a).

En Inglaterra, un 49 por ciento de los desempleados atendidos por la agencia pública recibió entrenamiento, mientras que sólo un 34 por ciento de los atendidos por agentes privados fue entrenado. En Australia, antes que se destinaran recursos dedicados exclusivamente a la capacitación, sólo el 11 por ciento de quienes eran atendidos recibía algún entrenamiento. Bredgaard *et al.* (2005) reportan una situación similar en Dinamarca.

A esta crítica podemos replicar que el efecto de la capacitación a personas desempleadas es objeto de debate. Muchos argumentan que forma “capital humano”, gracias a lo cual las personas se vuelven más productivas y, por lo tanto, mejoran sus salarios en sus futuros empleos. Otros argumentan que las materias estudiadas suelen ser generales, por lo que la capacitación no incide en la futura productividad de la persona. Su verdadera función es comunicarle creíblemente a los empleadores que el candidato es disciplinado y confiable (ver el argumento de señalización al inicio del artículo). Según Mato Díaz (2003), 21 estudios realizados en 13 países concuerdan con este segundo punto de vista. Lo mismo se desprende del estudio de Aedo y Pizarro (2006) para Chile.

Existe otra serie de inconvenientes del sistema privado de intermediación que debe ser estudiada en detalle. Fernández-Mateo (2003) muestra que el agente privado tiene incentivos para negociar a favor del empresario, convenciendo a los candidatos de aceptar un sueldo por debajo del estándar de mercado. Si bien esta posibilidad existe, nada impide al trabajador cambiarse a un mejor empleo posteriormente. Lindeboom *et al.* (1994) demuestran que es más fácil encontrar empleo para una persona actualmente trabajando que para un desempleado. Por lo tanto, sus perspectivas de salario son mejores estando en un empleo mal pagado, que estando desempleado.

V. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

El atributo más importante de quien postula a un puesto de trabajo, su predisposición a esforzarse, no puede ser detectado fidedignamente por el empleador. Con frecuencia el candidato declara estar en busca de un empleo permanente, de mayor remuneración que un empleo temporal. Si la empresa llena una vacante de alto compromiso con alguien que en realidad no lo desea, muy pronto tendrá que contratar a un nuevo trabajador, incurriendo en costos de capacitación, de pérdida de eficiencia y de capacidad ociosa en tanto no logra llenar el cupo. Ante la duda, muchos empleadores se

abstienen de contratar personal para puestos de alto compromiso, lo que aumenta el desempleo y frena el desarrollo económico.

Si bien la intermediación laboral realizada por la OMIL podría en teoría afinar la evaluación que hacen las empresas de los candidatos, en la práctica ha concentrado su accionar en empleos temporales. Con ello ha dejado fuera del sistema a un conjunto de personas que, siendo de escasos recursos, muestran un potencial para surgir económicamente.

Para enfrentar este problema, proponemos delegar en agencias privadas la intermediación de los desempleados con mayor potencial para trabajos de alto compromiso. Al igual que ocurre con las concesiones viales, y con otras reformas del estado, se le da espacio al emprendimiento privado en el segmento más rentable del negocio. La utilidad de las agencias privadas es que “certifican” que tanto la empresa como el trabajador tienen intenciones de mantener la relación laboral por un largo tiempo. Dado que los empleos temporales se concentran en la OMIL, como ya ocurre en la actualidad, y los empleos permanentes en los agentes privados, el mercado del trabajo se hace más transparente, y con ello más eficiente para reducir el desempleo.

La mayoría de nuestras conclusiones se basa en resultados bien conocidos acerca de las relaciones de principal y agente con fuertes asimetrías de información. A falta de una adecuada certificación de la calidad de los contratantes, pueden ocurrir fallas de mercado que inhiben las transacciones, no obstante que serían convenientes para todas las partes. Sin embargo, la cuantificación del efecto depende de varios de los supuestos que hemos considerado. Por ejemplo, al comparar el sistema público con el sistema mixto, suponemos que ambos implementan el mecanismo óptimo de intermediación, lo cual podría no darse en la realidad. Conjeturamos una función específica de costo del esfuerzo y de productividad personal, lo cual es necesario si queremos realizar una simulación. Otro supuesto cuestionable es que los parámetros de desempeño de la OMIL en las condiciones actuales se mantendrían en el sistema mixto. Podría argumentarse que el desempeño es endógeno a las condiciones de mercado, y que por ello variaría de reformarse el sistema de intermediación laboral. Todo lo anterior plantea desafíos para una agenda de investigación empírica, que evalúe si los beneficios teóricos de reducir las asimetrías de información se traducirán en beneficios en la práctica para el mercado laboral.

BIBLIOGRAFIA

- Aedo, C. y Pizarro, M. (2006). "Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de jóvenes Chile Joven". En evaluación por *Cuadernos de Economía*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Akerlof, G. (1970). "The market for 'Lemons': Quality uncertainty and the market mechanism" *Quarterly Journal of Economics* 84, 488-500.
- Alcalá Consultores (2005). "Desarrollo de estándares de atención al cliente para los procesos críticos de las oficinas municipales de información laboral". Oficina de Estudios, Área Innovación y Desarrollo, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile.
- Biglaiser, G. (1993). "Middlemen as experts" *RAND Journal of Economics* 24, 212-223.
- Bredgaard, T., Larsen, F. y Rune Moller, L. (2005). "Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis. Transitions and Risk". New Directions in Social Policy Conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne, 23-25 Feb.
- Bruttel, O. (2004). "Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service". Paper for the Second Annual ESPAnet Conference, University of Oxford.
- Bruttel, O. (2005a) "Are employment zones successful? Evidence from the first four years". *Local Economy* 20, 389-403.
- Bruttel, O. (2005b). "Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service". Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Chanamé, C. (1999). "El sistema de intermediación laboral y los servicios públicos de empleo en Chile: diagnóstico, evaluación y propuesta para mejorar su gestión". Universidad de Chile.
- Eisenhardt, K.M. (1989). "Agency theory: An assessment and review". *Academy of Management Review* 14, 57-74.
- Fernández-Mateo, I. (2003). "How free are free agents? Relationships and wages in a triadic labor market". MIT Sloan School of Management.
- Gibbard, A. (1973). "Manipulation for voting schemes". *Econometrica* 41, 587-601.
- González, J., Garcés, C., Maldonado, P., Ogaz, M. Sánchez, G. y Solar, P. (2002) "Diagnóstico a 31 oficinas municipales de Información Laboral (OMIL) urbanas". Subdepartamento de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile.
- Hales, J., Taylor, R., Mandy, W. y Miller, M. (2003). "Evaluation of employment zones: Report on a cohort survey of long-term unemployed people in the zones and a matched set of comparison areas". National Centre for Social Research, DWP Report 176 (London/Sheffield: Department for Work and Pensions).
- Henríquez, H. y Uribe-Echevarría, V. (2002). "La trayectoria laboral de las personas: un aporte al debate sobre la protección al trabajo". *Temas Laborales*, Año 8, N° 20. Santiago: Dirección del Trabajo.
- Hirst, A., Tarling, R., Lefauchaux, M., Rowland, B., McGregor, A., Glass, A., Tu, T., Simm, C., Shaw, H. y Engineer, R. (2002). "Employment zones: A study of local delivery agents and case studies". Department for Work and Pensions Report WAE 124.
- Kübler, D. (1999). "Coexistence of public and private job agencies: Screening with heterogeneous institutions". *Public Choice* 101, 85-107.
- Lindeboom, M., van Ours, J. y Renes, G. (1994). "Matching employers and workers: An empirical analysis on the effectiveness of search". *Oxford Economic Papers*, 46, 45-67.
- Marshall (2006). "Mercado del trabajo". *El Mercurio*, martes 13 de junio.
- Mazza, J. (2003). "Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL* N° 80.
- Mato Díaz, J. (2003). "Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo". División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- OIT (2006). *Chile: Superando la crisis. Mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000-2005*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Osterloh, M. y Frey, B.S. (2000). "Motivation, knowledge transfer, and organizational forms".

- Organization Science*, 11, 538-550.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. (Oxford: Oxford University Press).
- Räisänen, H. (2004). "What kind of job-broker is the public employment service? Evidence from the Finnish job vacancy microdata in 2002-2003". Government Institute for Economic Research. Helsinki.
- Rasmusen, E. (1996). *Juegos e Información*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Singer, M. y Gómez, G. (2006). "Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral". Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sol, E. y Westerveld, M. (Eds). (2005). *Contractualism in employment services: A new form of welfare governance*. (The Hague: Kluwer Law International).
- Spence, A.M. (1974). "Competitive and optimal responses to signaling: An analysis of efficiency and distribution". *Journal of Economic Theory*, 8, 296-332.
- Struyven, L. y Steurs, G. (2005). "Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands". *Journal of European Social Policy*, 15, 211-229.
- UAP (2005). "Seguimiento a la colocación efectuada por las oficinas municipales de información laboral de la Región de Tarapacá, Período julio 2003-junio 2004". Universidad Arturo Prat de Iquique.
- Van Adams, A. (1993). "Developing effective employment services," HRO Dissemination Notes World Bank, No. 9, 28.
- Walwei, U. (1996). "Improving job-matching through placement service" en: G. Schmid and J. O'Reilly, K. Schömann (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* (Cheltenham: Elgar, 402-430).