

## CAPACITACION LABORAL: EQUIDAD Y EFICIENCIA JUNTOS

- En Chile existen porcentajes elevados de trabajadores activos y personas inactivas que no han tenido acceso a educación superior y muchos de ellos ni siquiera terminaron su educación escolar.
- Dado lo anterior, una adecuada política de capacitación es, sin duda, la herramienta más efectiva para avanzar en el corto plazo en eficiencia y equidad en forma simultánea.
- Sin embargo, la política de capacitación en Chile tiene falencias estructurales evidentes. El programa estrella del gobierno, +Capaz, no estaría teniendo el impacto buscado, principalmente por problemas de implementación.

### PRINCIPIO LYD:

#### *Eficiencia y equidad.*

Chile es el país que más ha crecido en el hemisferio occidental en los últimos 30 años, lo que sin duda es un logro muy notable. Esto significa un cambio gigantesco en el nivel de vida promedio de la población, cuyo PIB en dólares constantes de 2014 ha pasado de US\$ 3.120 en 1985 a US\$ 14.447 en 2014. No obstante, la calidad de la educación no ha mejorado a esa misma velocidad, lo que ha significado que un grupo considerable de trabajadores no cuente con el capital humano necesario para lograr mayores niveles de ingreso. De hecho, si analizamos los niveles de educación de nuestra población activa, nos encontramos que un porcentaje importante no logró terminar su educación escolar, y esto, sin analizar la calidad de esa educación, especialmente en lo que se refiere a preparación para el trabajo.

De acuerdo a las cifras de la encuesta de empleo del INE, del total de personas activas (8,5 millones), un 20% no terminó la educación escolar y un 66% no tiene ningún tipo de educación superior. Estamos hablando entonces de que cerca de 5,6 millones de trabajadores tiene escasa preparación para un mercado laboral cada vez más sofisticado. De los 2,9 millones que tienen educación superior, algo más de un tercio tiene educación técnica. Ese parece ser entonces un desafío para la política educacional, el que más trabajadores logren acceder a la educación técnica.

Adicionalmente, si se analiza la situación educacional de los inactivos, podemos ver que es más precaria aún que la de los trabajadores activos. Es así que mientras un

58% de los ocupados no tiene educación superior, este porcentaje es de 75% para los inactivos. Por ende, cerca de 4,4 millones de personas inactivas no tienen educación superior y dentro de éstas, un 77% no terminó la educación secundaria. Esto representa, sin duda, una evidente restricción para que estas personas puedan acceder al mercado laboral. Es probable entonces que la falta de capital humano sea una de las razones principales para la situación de inactividad, y por ende, programas de capacitación adecuados que llegaran a esos segmentos podrían ser efectivos para aumentar la fuerza de trabajo y al mismo tiempo, permitir una fuente de ingreso autónoma a esos sectores más vulnerables. Esta es una primera falencia de la política de capacitación en Chile, ya que históricamente ha tenido su foco en los sectores activos, que son los principales beneficiarios de los programas.

**CERCA DE 5,6 MILLONES DE TRABAJADORES TIENE ESCASA PREPARACIÓN**

**Cuadro N° 1. Fuerza de Trabajo por Nivel Educativo (trimestre abril-junio 2015)**

		Miles	% del Total
<b>Total Fuerza de Trabajo</b>		<b>8.528,4</b>	<b>100,0</b>
Nivel Educativo	Nunca Estudió	57,7	0,7
	E. preescolar	11,7	0,1
	Educación primaria o primer ciclo de la educación básica	775,8	9,1
	Segundo ciclo de educ. básica o primer ciclo de educ. secundaria	898,6	10,5
	Segundo ciclo de educación secundaria	3.838,4	45,0
	Educación Técnica (Educación Superior no Universitaria)	1.099,2	12,9
	Educación universitaria	1.673,6	19,6
	Postítulos y maestría	133,9	1,6
	Doctorado	18,9	0,2
Nivel Ignorado		20,6	0,2

Fuente: ENE, INE.

El nivel educacional de los inactivos y la comparación con los trabajadores activos se puede obtener de los datos de la encuesta CASEN, que son una muestra elocuente de que una política de capacitación adecuada sería la herramienta más poderosa para avanzar en un plazo relativamente corto en eficiencia y equidad simultáneamente. Una capacitación efectiva no sólo aumenta la productividad de quien la recibe, sino que también le permite acceder al mercado laboral en mejores condiciones, y/o mejorar sus remuneraciones, y por ende, avanzar hacia una mejor distribución del ingreso. Esto se hace evidente analizando la relación que existe entre los ingresos y el nivel educativo, que se muestra a continuación sobre la base de datos de la NESI 2013. Acceder a mejores niveles de ingreso depende en forma muy importante del acceso a educación superior, técnica o universitaria.



**SITUACIÓN LABORAL DE INACTIVOS ES MÁS PRECARIA QUE LA DE ACTIVOS**

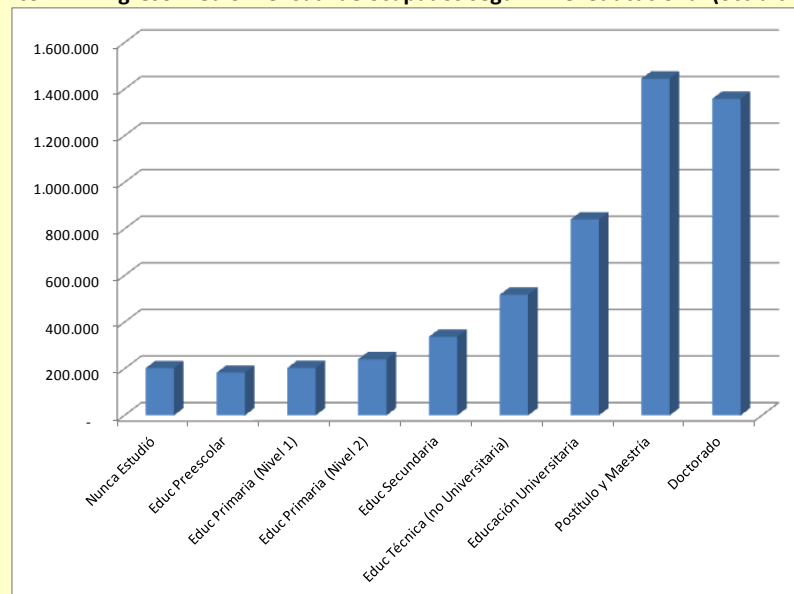
**Cuadro N° 2 Nivel educativo de acuerdo a categoría ocupacional (% sobre el total de la categoría)**

Nivel educacional	Condición de actividad			Total
	Ocupados	Desocupados	Inactivos	
Sin educ. formal	1,0	0,6	4,8	2,6
Básica incompleto	9,7	7,0	17,3	12,9
Básica completo	10,2	8,2	12,5	11,1
M. hum. Incompleta	11,0	11,9	19,3	14,6
M. téc. prof. Incompl	2,0	2,3	3,9	2,8
M. hum. Completa	24,3	26,7	17,2	21,4
M. téc. Completa	10,0	9,9	4,9	7,8
Técnico superior incompleto	2,9	5,0	3,0	3,0
Técnico superior completo	7,7	6,8	2,3	5,3
Profesional incompleto	5,5	10,5	10,4	7,8
Postgrado incompleto	0,6	0,2	0,1	0,4
Profesional completo	13,1	10,2	3,6	8,9
Postgrado completo	1,5	0,3	0,2	0,9
ns/nr	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Casen 2013

**NIVELES DE INGRESO DEPENDEN FUERTEMENTE DE ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR**

**Gráfico N° 1. Ingreso medio mensual de ocupados según nivel educacional (oct-dic 2013)**



Fuente: NESI 2013, INE.

## **POLÍTICA DE CAPACITACIÓN EN CHILE**

A pesar que el gobierno destina más de US\$ 300 millones anuales a su política de capacitación<sup>i</sup>, existe consenso de que nuestro país tiene importantes carencias. El gobierno anterior convocó a una comisión de expertos para analizar las políticas de capacitación y sugerir posibles modificaciones, liderada por Osvaldo Larrañaga. Esta comisión llegó a la conclusión que “la política de capacitación vigente en el país es claramente deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados”, lo que constituye un diagnóstico bastante lapidario de una política que debería ser central en el accionar del Ministerio del Trabajo. Se plantea un problema serio de focalización de recursos, considerando que cerca de un 80% del gasto público en capacitación se destina a la franquicia SENCE, que beneficia principalmente a trabajadores de grandes empresas, con niveles de remuneraciones muy superiores a los trabajadores que no reciben este beneficio. La proporción del gasto que se destina a los grupos vulnerables es reducida, y cubre un porcentaje muy mínimo de lo que sería la población objetivo. Adicionalmente, los programas en general no estarían contribuyendo a mejorar la empleabilidad y los ingresos de los trabajadores beneficiados. El informe detectó deficiencias serias en los organismos que realizan y gestionan los cursos, como asimismo, una proliferación de cursos de corta duración.

En la misma línea del informe de la Comisión Larrañaga, un estudio de Jorge Rodríguez y Sergio Urzúa<sup>ii</sup> sobre la franquicia tributaria SENCE no encuentra efectos importantes en ingresos o empleo. Encuentran también que los programas de larga duración (más de 280 horas) y proveídos por instituciones de gran tamaño sí tendrían efectos positivos, pero este tipo de programas son minoritarios.

A pesar de la evidencia sobre estas falencias, está pendiente aún la necesaria reforma en esta materia y parece mantenerse una lógica de improvisación en los programas dirigidos a los grupos vulnerables. El actual gobierno se ha fijado metas muy ambiciosas respecto a capacitación de jóvenes y mujeres vulnerables a través del Programa +Capaz, pero los resultados preliminares no parecen ser muy auspiciosos, a pesar de que aún se cuenta con poca información para hacer una evaluación detallada. Este programa, eje de la política de capacitación del actual gobierno, se propuso como meta capacitar a 450.000 personas vulnerables durante el período de cuatro años, 300.000 mujeres y 150.000 jóvenes, en oficios productivos, de acuerdo a los perfiles ocupacionales definidos por Chile Valora. La duración de los cursos es entre 200 y 300 horas, por lo que están algo por debajo de



**A pesar de la evidencia existente sobre las falencias de la política de capacitación laboral en Chile, está pendiente aún la necesaria reforma en esta materia y parece mantenerse una lógica de improvisación en los programas dirigidos a los grupos vulnerables.**

lo que se considera apropiado. Los beneficiarios reciben un subsidio para transporte y apoyo en el cuidado de niños<sup>iii</sup>, lo que parece razonable y necesario como diseño.

El gobierno realizó a través de una consultora una evaluación del Plan Piloto 2014 del Programa +Capaz, que detectó varias falencias. Lo primero, es que cerca de un tercio de los encuestados (724 personas que tomaron algún curso) consideró que los cursos eran más cortos de lo necesario, lo que induce a pensar que quedaron con la percepción de preparación insuficiente. No existen tampoco lineamientos claros sobre cómo debe ser organizada la jornada de capacitación, lo que puede llevar a que se ofrezcan de acuerdo a la conveniencia del prestador<sup>iv</sup> más que de los alumnos. Tampoco está asegurada la condición de “formador” o las habilidades pedagógicas de los relatores de los cursos, que tienen esa condición principalmente por ser conocedores de la materia. En este sentido, se detecta una mínima utilización de la metodología de enseñanza recomendada por el SENCE (formación por competencias). Por otra parte, no existe relación entre la oferta de cursos en un área y las necesidades del mercado en esa zona. Señala también la evaluación como un aspecto clave que el programa tenga énfasis en el emprendimiento, dado que muchos oficios tienen alternativas en ese campo. Por último, se detectaron falencias en aspectos administrativos, de necesidad de materiales, información y otros.

En definitiva, aunque esta política tiene un foco correcto en sus objetivos, se estarían produciendo problemas en su implementación. De hecho, en la Ley de Presupuestos 2015 se le asignaron a este programa \$ 98.194,5 millones, para lo cual se extrajeron recursos de otros programas de capacitación, algunos de los cuales contaban con una evaluación positiva, como el Programa de Capacitación en Oficios, el Programa de Formación en el Puesto de Trabajo y el Bono de Capacitación de Trabajadores Activos, que se eliminó. También se eliminó el programa para Mujeres Jefas de Hogar. Esto nos llevó a plantear durante la discusión presupuestaria que el Programa +Capaz no era la necesaria reforma a la política de capacitación laboral, sino sólo un cambio de nombre de programas existentes, y al parecer eso podría ser cierto.

Aunque no se cuenta con información sobre la implementación y resultados del programa durante el año en curso, evidencia indirecta permite deducir que las metas y objetivos no se estarían cumpliendo. Lo primero es que se le redujo el presupuesto en un 8%, pero además, la ejecución del primer semestre fue sólo de 16%, lo que dificulta que se cumpla la meta de 75.000 capacitaciones<sup>v</sup>. Al mismo tiempo, se le volvieron a asignar recursos al Programa de Formación en el Puesto de Trabajo y al Bono Trabajador Activo. El Programa de Capacitación en Oficios mantiene la asignación inicial de recursos, pero muestra una ejecución de más del doble del

+Capaz, a pesar de ser este último el programa estrella. A lo anterior se suma información reciente de prensa sobre serios cuestionamientos a instituciones ejecutoras de la capacitación. La Fundación CADES, del español Angel Ojeda, acusado y detenido por millonario fraude en España por apropiación de fondos públicos destinados a capacitación, se ha adjudicado en Chile recursos del SENCE por \$ 9.115 millones en los últimos tres años. Adicionalmente, durante el gobierno anterior fueron cuestionadas una serie de instituciones que gestionaban y entregaban capacitación, y que durante este gobierno fueron nuevamente aceptadas. Así, los problemas de diseño y gestión de la política de capacitación son evidentes, y sin embargo, no están recibiendo la necesaria prioridad.

## CONCLUSIONES

Una importante meta como país es mejorar los ingresos autónomos de los grupos más vulnerables, lo que no sólo les permite acceder a un mejor nivel de vida, sino también los hace menos dependientes del asistencialismo estatal. Un problema para lograr este objetivo es el capital humano con que cuentan los segmentos de bajos ingresos, tanto por pocos años de escolaridad como también por la calidad de la educación recibida en términos de competencias valiosas para el trabajo. La única forma de enfrentar efectivamente el problema anterior es con políticas de capacitación laboral. Como país se destina una cantidad importante de recursos a este ítem, más de US\$ 300 millones anuales, los cuales tienen una asignación reconocidamente ineficiente y un impacto casi nulo.

El actual gobierno ha puesto en el eje de su política de capacitación el Programa +Capaz, con un objetivo bastante ambicioso respecto al número de personas que recibirían capacitación. Si bien en términos del grupo beneficiado y de los objetivos este programa parece correcto, la información preliminar sobre sus resultados plantea serias dudas sobre su efectividad. Todo induce a pensar que una política pública que debería ser prioritaria en términos de eficiencia y equidad sigue completamente relegada.

<sup>i</sup> Esta cifra de todas formas parece insuficiente si se quiere mejorar efectivamente la productividad de un porcentaje significativo de la población vulnerable.

<sup>ii</sup> "The Impact of Training Programs Financed by Public Funds", Rodríguez, J. y Urzúa, S., February 22, 2013.

<sup>iii</sup> El programa +Capaz tiene una evaluación preliminar elaborada por la consultora ClíoDinámica Ltda, en que se señala la importancia de contar con este apoyo, aunque en la práctica la implementación del cuidado de niños ha presentado deficiencias.

<sup>iv</sup> Los prestadores de este programa piloto fueron OTEC y liceos técnicos profesionales.

<sup>v</sup> Esto podría deberse también a que existan retrasos en el pago de cursos terminados recientemente.