

CAPACITACIÓN LABORAL: UNA TAREA PENDIENTE

- El actual sistema de capacitación a cargo del SENCE se encuentra fuertemente cuestionado tanto por su institucionalidad como por los programas que ejecuta.
- El ícono de un mal programa ha sido "Más Capaz", el cual fue objeto por segundo año consecutivo de una rebaja presupuestaria superior a 40% anual.
- Hay consenso de que existe una serie de deficiencias en el sistema de capacitación. Ello amerita modificaciones profundas al sistema de franquicia tributaria, así como promover la formación continua y crear nuevos incentivos.

La capacitación en Chile ha sido abordada como una política pública que busca aumentar los niveles de empleabilidad de los trabajadores, principalmente de aquellos grupos vulnerables con bajos niveles de formación y acceso al empleo.

El organismo público encargado de generar la capacitación en Chile es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el cual es concebido como un servicio descentralizado que se relaciona con el gobierno por medio del Ministerio del Trabajo y Prevención Social.

En la actualidad se han levantado voces que han detectado dentro de los principales problemas de la capacitación en Chile falencias en el diseño y focalización de los distintos programas, el modelo de la franquicia tributaria y la estructura administrativa del SENCE.

La capacitación se ofrece por dos vías: la primera, consistente en que las empresas que destinan recursos propios para capacitar a sus trabajadores pueden descontar dicho gasto del impuesto de primera categoría con un tope de 1% de la planilla anual de remuneraciones (conocido coloquialmente como una franquicia tributaria). La otra vía es por medio de programas de capacitación financiados con recursos públicos que tienen por objeto formar, generar conocimientos, aptitudes y habilidades.

El sistema de capacitación se estructura en colaboración con dos tipos de entidades: los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Los primeros corresponden a empresas que crean e imparten cursos de capacitación, mientras que los segundos son empresas

intermediarias encargadas de asesorar en la búsqueda de cursos de capacitación a las empresas que solicitan sus servicios.

LA CAPACITACIÓN EN CHILE

Históricamente, distintos gobiernos han desarrollado una serie de programas relativos a la capacitación de trabajadores con el propósito de aumentar la participación laboral y alcanzar mejores índices en materia de productividad, como lo son el programa de capacitación en oficios, aprendices, formación en el puesto de trabajo, entre otros.

El actual Ejecutivo, dando cumplimiento a su programa de gobierno, puso en marcha un nuevo programa de formación en oficios e inserción laboral dirigido a mujeres y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, conocido como "Más Capaz". Este programa, en lo que respecta a su plan piloto, fue evaluado de manera deficiente por la Dirección de Presupuestos el año 2015, por lo que el Ejecutivo intentó reformularlo al año siguiente, sin que hasta ahora se conozcan los nuevos resultados.

Este año, y por segunda vez consecutiva, el presupuesto para capacitación ha tenido una importante disminución, lo cual respondería al mal desempeño de los programas implementados por el SENCE. En particular, en el último año la rebaja fue de 42,1%, dejándole un presupuesto de tan solo \$ 33.796.029 miles para el 2018. En contrapartida, el número de capacitaciones ha tenido un importante aumento, pasando de 870.000 en 2004 a 1.620.000 en 2014, sin que exista evidencia sobre mejoras en la productividad, la contratación formal o la movilidad de los trabajadores.

En cuanto a la franquicia tributaria, ésta es utilizada por aproximadamente 15.000 empresas, lo que corresponde a apenas un 3,2% de los potenciales usuarios, concentrado mayoritariamente en grandes empresas.

En conjunto, sólo un 3% del presupuesto del Ministerio del Trabajo será destinado el 2018 a SENCE, lo cual, a simple vista, no parece coherente con una política activa de capacitación. Tanto organismos locales como internacionales destacan que estamos en deuda como país en materia de productividad, la cual se relaciona, en parte, con la capacidad de los trabajadores de crear mayor valor.

UN DIAGNOSTICO PREOCUPANTE

Hay consenso sobre la existencia de serios problemas en las políticas de capacitación nacionalⁱ. Estos fueron agrupados en 2011 por la Comisión Revisora (conocida como

Comisión Larrañaga) convocada por el Ministerio del Trabajo en tres áreas principales: equidad en asignación de recursos, eficiencia para lograr sus objetivos y efectividad de sus resultados. Se señalaron además las falencias que enfrentaba el SENCE en capacidades, resultados y programas ofrecidos y las graves implicancias que ello tenía para el país. Lo anterior no ha sido corregido con el transcurrir de los años, lo que mantiene la urgencia de reformular nuestro sistema de capacitación.

En relación a la franquicia tributaria se han planteado duras críticas sobre la base de los resultados disponibles; existe consenso en que no hay resultados que indiquen impactos significativos en ingresos laborales, empleabilidad o productividad de sus beneficiarios. Entre las posibles explicaciones para ello se encuentran el creciente aumento de cursos de corta duración, los distintos niveles de calidad entre OTEC, la inoperancia de las OTIC y la incapacidad del SENCE para fiscalizar y supervisar. Por otro lado, se apunta también a una mala focalización de recursosⁱⁱ.

Además, existen tensiones entre empleadores y trabajadores. Por un lado, el empleador espera del proceso de capacitación mejoras en productividad; sin embargo, el sistema no entrega solución a problemas del trabajador como la facilidad de horarios, o el alineamiento de expectativas entre el empleador y el trabajador. Por su parte, este último busca reconocimiento por los cursos realizados, pero también una herramienta para certificarse, adquirir nuevas capacidades y conocimientos, y finalmente mejorar su remuneración o las posibilidades de ello. Sin embargo, en productividad, empleabilidad y remuneraciones la evidencia no encuentra impacto significativo en el sistema de franquicia tributaria actual.

Con respecto a las OTIC, no existe evidencia que permita afirmar que éstas hayan cumplido con el objetivo de mejorar la calidad general del sistema proponiendo cursos mejores a las empresas, así como tampoco lograr bajar los costos de transacción entre OTEC y empresas (particularmente en mipymes). En cuanto a los OTEC, el estudio sobre Organización, Estructura y Funcionamiento del Mercado de la Capacitación en Chile, elaborado en 2015 por la Universidad de Chile señala que existen más de 2.000 de estas entidades, que en su mayoría son muy pequeños en términos de ventas y tienen una alta tasa de entrada y salida del mercado, lo que da cuenta de un mercado poco consolidado. El mismo estudio señala que en materia de capacitación se aprecia un sesgo de cobertura hacia los trabajadores con mayores niveles de calificación y salarios.

Asimismo, atendido el marco legal y los incentivos actuales, la capacitación vía franquicia tributaria ocurre principalmente en empresas grandes. Ello, porque su

estructura y tamaño permiten que el costo de capacitación por trabajador sea menor para ellas, dejando fuera a las mipymes.

También se han planteado críticas a la estructura de la capacitación cuya cabeza recae en el SENCE, donde es posible observar falta de capacidades requeridas en su rol de administrador, fiscalizador, y articulador con las distintas OTEC y OTIC y las necesidades del mercado. Parte importante de los problemas provienen de una baja calidad de los oferentes, cursos con dudosa pertinencia, y una baja capacidad del SENCE como institución para dirigir y supervisar el sistema. Todo ello sumado a una enorme falta de información, lo que lleva en consecuencia a que los cursos no logren vincularse efectivamente a las trayectorias laborales de cada alumnoⁱⁱⁱ.

PROPUESTAS

Una buena política pública requiere de seguimiento y evaluación. Al reforzar dichas herramientas -con información sistematizada de calidad y evaluaciones de impacto periódicas- es posible disminuir el riesgo de despilfarrar recursos fiscales.

De acuerdo a la información existente, se desprende que se requiere reformar profundamente el sistema de franquicia tributaria, puesto que no ha logrado aumentar la productividad, empleo y salarios de los trabajadores, sin que se focalice en el público objetivo para el cual se originó.

Esta reforma al sistema de franquicia debiera combinar un incentivo tributario diferente que reemplace al actual. Una recomendación interesante es la elaborada por el Centro de Sistemas Públicos (2015) en que se propone un esquema de copago explícito por cursos, responsabilizando a la empresa y al trabajador en su concreción y entregando un monto de financiamiento de acuerdo a horas aportadas y número de trabajadores capacitados, combinado con incentivos tributarios diferenciados de acuerdo al nivel de remuneraciones y al copago de los trabajadores, pudiendo alcanzar de este modo a las mipymes.

También es posible pensar en un modelo de fondos concursables que atiendan a aquellos sectores con proyectos innovadores con valor agregado, otorgando esquemas de financiamiento de mayor flexibilidad que permita alcanzar a aquellas empresas que hoy no se ven beneficiadas por los programas de capacitación. Por lo demás, se hace imperioso reformular el sistema de capacitación vigente introduciendo un marco de cualificaciones, el cual es un instrumento destinado a desarrollar, organizar y reconocer las habilidades y aptitudes de los trabajadores, ordenándolas en niveles continuos, en base a descriptores determinados.

De este modo, este mecanismo debiese tener como componentes la educación y capacitación; la capacidad de entregar movilidad laboral horizontal y vertical; la capacidad de asegurar sus procesos y certificados a través de organismos competentes y normativas bien implementadas; la obligación de conformar los currículos educativos y de capacitación con información del mercado laboral, sujeto a intermediación de consejos de competencias sectoriales; la obligación de asegurar la calidad de los oferentes de cursos a través de normas de acreditación y mecanismos de monitoreo y evaluación; lograr tener un abanico considerable en su gama de cursos cubriendo necesidades y disponibilidad de la población; proveer formas de financiamiento de acuerdo a la capacidad de pago; contar con profesores e instructores calificados y con la participación activa de los distintos actores del mercado (gremios empresariales, agrupaciones de trabajadores y otros); contar con políticas públicas vinculadas al seguro de desempleo y la intermediación laboral, y con una institucionalidad acorde a ello.

CONCLUSIÓN

Es preciso fomentar políticas públicas que disminuyan la brecha en competencias laborales que enfrentan nuestros trabajadores en relación con aquellos en países desarrollados, los cuales cuentan con sistemas de formación continua de competencias, teniendo como componentes básicos la educación y la capacitación. Se busca en ellos enfrentar los desafíos de la cambiante demanda por trabajo, derivados de un mundo cada vez más globalizado y tecnológico, así como también dar a los trabajadores la posibilidad de tener trayectorias laborales ascendentes.

Atendido el actual escenario, se hace más necesaria una reforma al sistema de capacitación, no solo a través de una modificación institucional del SENCE, sino además por una revisión y reformulación de sus respectivos programas e incentivos, de modo de contribuir a una mayor productividad de las empresas y más oportunidades de acceso al trabajo, así como mayor movilidad y mejores salarios.

ⁱ Comisión revisora de políticas públicas de capacitación e intermediación laboral (2011), Presente y futuro de la política de capacitación en Chile (2014), Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile (2015).

ⁱⁱ Comisión Revisora del sistema de capacitación e intermediación laboral. 2013.

ⁱⁱⁱ Un ejemplo positivo es el primer Consejo de Competencias instaurado a finales del 2013, para el sector minero. Esta iniciativa ha ayudado a solucionar los problemas de vinculación de trayectoria laboral con los cursos de capacitación. Esta iniciativa, es financiada enteramente por empresas del sector.