

REFORMA AL SENCE: OPORTUNA Y NECESARIA

- Dado que los recursos invertidos en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) parecieran no estar siendo utilizados eficientemente, entre otras cosas porque no se han observado resultados satisfactorios, el Gobierno envió un proyecto de ley al Congreso Nacional que moderniza la franquicia tributaria asociada a los gastos efectuados en acciones y programas de capacitación, con el objeto de hacerla más efectiva de cara a los fines perseguidos, mejorando asimismo la regulación y otros aspectos del sistema de capacitación.
- Se espera que las reformas planteadas aporten a un incremento en la productividad, significando mejores oportunidades de empleabilidad y mejores salarios, debido al perfeccionamiento esperable en la calidad de las capacitaciones.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) fue creado en 1976, con el objetivo de “promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos”. Sin embargo, todo indica que los recursos invertidos en este servicio no están siendo utilizados eficientemente, entre otras cosas, porque no se han observado resultados satisfactorios en términos de que se capacite efectivamente en aquellas actividades que son importantes desde el punto de vista productivo, de modo de lograr que las personas accedan a mejores empleos y mayores salarios.

Frente a esto, el Gobierno envió recientemente un proyecto de ley al Congreso Nacional que moderniza la franquicia tributaria asociada a los gastos efectuados en acciones y programas de capacitación, con el objeto de hacerla más efectiva de cara a los fines perseguidos, mejorando asimismo la regulación y otros aspectos del sistema de capacitación.

ALGUNOS ASPECTOS CUESTIONABLES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SENCE

Dentro del SENCE existen distintas líneas programáticas donde destacan la capacitación en la empresa a través de franquicias tributarias (FT) y los programas sociales financiados a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Ambos

representan una proporción importante de su presupuesto año a año (\$240 miles de MM de un total para el SENCE de \$384 miles de MM en 2018).

El sistema de FT consiste en un incentivo tributario entregado por el Estado para financiar la capacitación y/o la evaluación y certificación de competencias laborales. Actualmente, pueden acceder a esta franquicia las empresas contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles superior a 35 UTM (\$ 1.692.355) y que cuenten con las cotizaciones previsionales de sus trabajadores/as pagadas. Sin embargo, se ha detectado que este sistema no ha resultado ser una herramienta eficaz. Es más, diversos análisis dan cuenta que no contribuye significativamente a mejorar los ingresos laborales, ni a la empleabilidad de los trabajadores. También se plantea que existen dudas sobre si han generado mejoras en la productividad de las empresas que han usado la franquicia tributaria como elemento de capacitaciónⁱ.

Entre los factores que pueden estar arrojando estos malos resultados se encuentran, por una parte, que los cursos no se ajustan ni a las capacidades laborales que necesita la empresa, ni al desarrollo laboral del trabajador. Además, se ha identificado una variedad muy amplia tanto en la calidad de los cursos, como de las instituciones que los imparten. Al mismo tiempo, se ha detectado que existen muchos cursos de corta duración (21 horas efectivas), siendo que la evidencia internacional recomienda que estos duren 280 horas, en promedioⁱⁱ.

Por otra parte, existe una proporción relevante de recursos de la franquicia tributaria que se utilizan en actividades que no se relacionan con capacitación. Es más, esta proporción ha sido creciente en el tiempo, pasando de un 15% de la inversión total en FT en 2008 a un 43% en 2018, casi tres veces más (Gráfico N°1). De esta forma, nos encontramos con que el 2018 sólo el 57% del gasto destinado a FT para capacitación llegó efectivamente a los trabajadores.

Otro problema del actual sistema de FT tiene relación con el limitado acceso que tienen las pequeñas empresas a utilizarlo, debido a que no pueden costear capacitaciones dado que no manejan montos lo suficientemente altos en sus planillas de remuneraciones. Así, según el Informe de Productividad del proyecto de ley, en 2017 el 82% del gasto público en capacitación por FT fue utilizado por las grandes empresas. Esto es sin duda un factor a corregir, puesto que, según lo que muestran las cifras de empleo, un porcentaje importante de los ocupados trabaja

en empresas más pequeñas (38% en empresas de 10 personas o menos y un 51% el año 2018 si agregamos las empresas de entre 11 y 49 personas) (Gráfico N° 2).

EN 2018 SÓLO EL 57% DEL GASTO FISCAL POR FT LLEGÓ A LOS TRABAJADORES

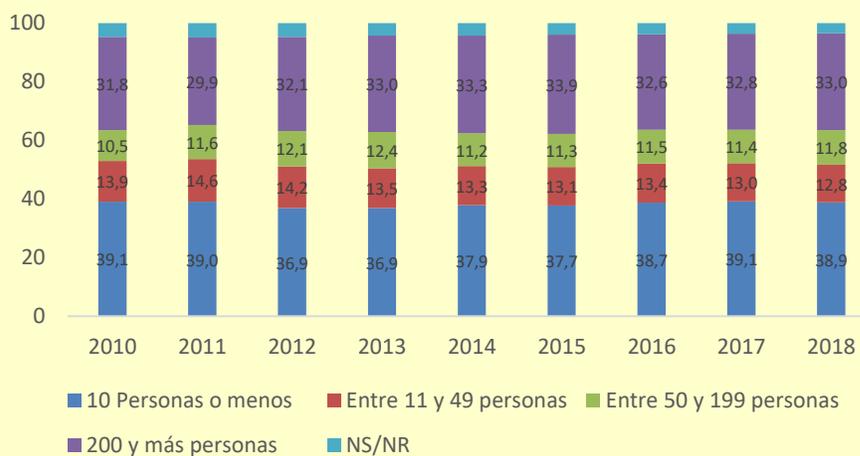
Gráfico N° 1: Gasto en capacitación y otros como porcentaje de la inversión pública total en FT (%)



Fuente: LyD a partir del Informe de Productividad del PDL.

UN PORCENTAJE IMPORTANTE DE LOS OCUPADOS TRABAJA EN EMPRESAS PEQUEÑAS

Gráfico N° 2: Proporción de Ocupados según el tamaño de empresa (%)



Fuente: LyD sobre la base a datos INE.

Por otro lado, existen ineficiencias en el uso de los recursos del FONCAP, debido a que los programas que financia no han sido bien evaluados. El programa Más Capaz,

por ejemplo, fue considerado como una experiencia deficiente por la Comisión Nacional de Productividad (CNP) en 2018, siendo además evaluado como “insuficiente” por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en 2015. En ambos casos, las malas calificaciones tienen relación con la baja duración de los cursos y con que no logran los resultados que se persiguen, que son empleabilidad y mejores salarios, para lo cual las capacitaciones deben realizarse en actividades que sean realmente útiles para las necesidades de las empresas o empleadores.

PROPUESTAS PARA MODERNIZAR Y MEJORAR EL SENCE

Dado lo anterior, parece oportuno y necesario haber planteado como una prioridad una reformulación al sistema actual de capacitaciones. Recordemos que una iniciativa similar fue propuesta en el primer gobierno del Presidente Piñera sin que la misma se hubiere alcanzado a tramitar; ha estado en las recomendaciones efectuadas por la CNP en la materia; fue parte, asimismo, de las iniciativas planteadas el año pasado en el “Acuerdo para el Desarrollo Integral”, donde la mesa propuso reformular el sistema, “convirtiéndolo en un sistema dinámico, que se adapte a las necesidades de los distintos sectores productivos y grupos de trabajadores, que sirva especialmente a las Pymes (sin excluir a sus dueños, que actualmente no pueden capacitarse haciendo uso de la franquicia tributaria) y empresas en crecimiento, y que entregue habilidades tecnológicas de última generación”. Al mismo tiempo, dentro de las propuestas entregadas al Presidente de la República por la mesa que realizó las “Propuestas de Modernización Laboral”, también se encuentra acentuar las competencias de los trabajadores, de modo de prepararlos y formarlos para los nuevos tiempos.

La iniciativa en trámite tiene tres objetivos principales: modernizar el uso de la FT, mejorar la regulación del SENCE y abrir más campos en la sociedad civil para efectuar las capacitaciones. Asimismo, se efectúan diversas mejoras en la regulación, se elevan las sanciones administrativas y se adecuan las competencias del servicio.

Entre otras modificaciones, destaca el cambio de reglas de aplicación de la franquicia tributaria y fortalecimiento del copago. Por una parte, se propone que sólo se puedan franquiciar los gastos efectivamente realizados. Al mismo tiempo, se propone la eliminación del tramo exento hoy vigente y se plantea un copago incremental (20%, 50% y 85%) por parte de la empresa de acuerdo al nivel de renta

individual de los trabajadores objeto de la capacitación (25 UTM, entre 25 y 50 UTM, más de 50 UTM, respectivamente).

Por otra parte, se establece que las empresas podrán financiar acciones de capacitación, sujetas a la franquicia, de trabajadores de terceras empresas que presten servicios a la primera tales como empresas subcontratistas, que presten servicios transitorios o que sean proveedores en la medida que estas últimas sean empresas de menor tamaño. Por su parte, se adecuan los objetivos o fines de los recursos del Fondo Nacional de Capacitación con el objeto de asegurar que estos sean utilizados para aumentar la empleabilidad de los trabajadores, contemplando programas especiales para Pymes, y se refuerza el sistema de asignación transparente de los recursos.

EFFECTOS ESPERADOS Y COMENTARIOS

En primer lugar, se espera que las reformas planteadas aporten a un incremento en la productividad, significando mejores salarios y mejor calidad de vida. Esto, en línea con recomendaciones del BID: “El objetivo de los programas no es crear puestos de trabajo, sino crear empleos productivos...” y en línea con las recomendaciones de la CNP, bajo el diagnóstico que Chile “no cuenta con un sistema de competencias integrado, donde se transfiere conocimiento sin la adecuada vinculación con el mundo productivo”.

Con lo anterior, se espera generar un aumento en la calidad de las capacitaciones y, por tanto, mayor empleabilidad de las personas en actividades que sean necesarias para la industria. Por el lado de los costos, en tanto, se estima que habrá más costos para las empresas, toda vez que deberán pagar al menos un 20% de las capacitaciones vía FT, pero a su vez desplazando -al menos parte de- la capacitación de mala calidad. Al respecto, pareciera del todo razonable que la empresa se haga cargo de parte del costo de la capacitación, por cuanto se beneficiará de la mayor productividad que esta conlleve. Sin embargo, sería interesante conocer si las Pymes, especialmente aquellas que no podían acceder al FT porque su planilla de remuneraciones era menor a 35 UTM, serían capaces de correr con el 20% del costo de la capacitación. Esto dependerá finalmente del beneficio neto esperado que se perciba de las mismas.



Finalmente, cabe destacar que una reforma al SENCE es necesaria. El mercado laboral está avanzando rápidamente. La tecnología y la automatización ya están cambiando la manera en que trabajamos, y hay actividades que van a ser reemplazadas por máquinas en un futuro no muy lejano. Los recursos del SENCE deben destinarse (y eficientemente) para lo que fueron concebidos; es decir, para “promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos”.

ⁱ Larrañaga et a. “Informe Final de Comisión Revisora del Sistema de Capacitación” (2011), Comisión Nacional de Productividad “Formación de Competencias para el trabajo en Chile” (2018), Evaluación de Programas, DIPRES 2015.

ⁱⁱ Comisión Nacional de Productividad “Formación de Competencias para el trabajo en Chile” (2018).