

MALA NOTICIA PARA LOS TRABAJADORES: EN CAPACITACIÓN LABORAL, TODO SIGUE IGUAL

- El sistema de capacitación en Chile sigue presentando problemas de equidad, eficiencia y efectividad, pese a diagnósticos realizados hace más de una década.
- Con datos de 2023, vemos que el 84% de los beneficiarios pertenecen a grandes empresas, mientras que solo el 4% pertenece a micro y pequeñas empresas, reflejando un problema de focalización.
- Además, los cursos de capacitación tienen una duración insuficiente, con un promedio de solo 23 horas en la modalidad presencial, muy por debajo de las 280 horas recomendadas para generar un impacto real en productividad y salarios.
- El 52% de las instituciones capacitadoras en Chile atienden a menos de 100 trabajadores al año, lo que pone en duda la calidad de los organismos ejecutores.

Chile es uno de los pocos países cuyo mercado laboral aún no se recupera de la pandemia del COVID-19¹. Por otro lado, el país ha sido advertido que más de un 60% del empleo tiene riesgo de ser automatizado y un 21% presenta alto riesgo de ser afectado por el cambio tecnológico². Ante este escenario y teniendo a la mano distintos estudios que evalúan el sistema de capacitación laboral en Chile, vale la pena estudiar si las críticas a la baja calidad y escaso impacto en la trayectoria laboral de los trabajadores de los programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) está siendo abordado. De lo contrario, significaría que, pese a advertencias que llevan años, estamos mal gastando cuantiosos recursos públicos y perdiendo la oportunidad de mejorar las capacidades de emplearse de miles de personas.

DIAGNÓSTICO DE UN SISTEMA EN PROBLEMAS

Las políticas de capacitación en Chile se dividen en dos categorías principales: los Programas de Capacitación dirigidos a población vulnerable, gestionados por el SENCE y la Franquicia Tributaria (o franquicia SENCE), un incentivo tributario del Estado que permite a las empresas descontar del pago de impuestos los gastos relacionados con capacitación, evaluación y certificación de competencias laborales. A su vez, las acciones de capacitación son diseñadas y ejecutadas por Organismos Técnicos de

¹ Ver Bravo, D. (2024). *Análisis de los últimos datos: Mercado laboral*. Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales. Disponible en: <https://encuestas.uc.cl/?p=2325>

² OECD. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>

Capacitación (OTEC), entidades privadas contratadas por empresas a través de la Franquicia Tributaria o directamente por el SENCE³.

En el 2011, año en que el SENCE tenía un presupuesto de más de \$123 mil millones (equivalentes hoy a casi US\$223 millones) el gobierno realizó una evaluación de los instrumentos del sistema de capacitación laboral vigente en la época, que quedó plasmado en el informe final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. El diagnóstico de la Comisión dejó de manifiesto diversas falencias en el sistema de capacitación laboral de Chile. El informe evidenció un patrón regresivo y una distribución cuestionable del gasto público destinado a capacitación, a la vez que manifestó dudas sobre la efectividad tanto de los programas de capacitación dirigidos a población vulnerable como de los programas financiados vía franquicia tributaria. De esta forma, la Comisión concluyó que la política de capacitación era deficitaria en tres dimensiones: 1) la equidad en la asignación de recursos; 2) la eficiencia para lograr sus objetivos; y 3) la efectividad en sus resultados.

Más tarde, en el 2018, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) elaboró un informe sobre la formación de competencias para el trabajo⁴. Los hallazgos del CNEP refuerzan el diagnóstico de la Comisión en 2011, complementando que la política de capacitación se encuentra desarticulada y es poco pertinente, debido a la poca conexión entre la oferta de capacitación y las demandas del mundo productivo; y que la estructura actual de formación no es capaz de anticipar los requerimientos futuros en términos de competencias; entre otros problemas.

Así, tanto la Comisión de 2011 como el estudio de 2018 coinciden en que nuestro sistema de capacitación debe mejorar la focalización de los recursos públicos destinados a este fin, perfeccionar sus herramientas para generar un impacto en la empleabilidad y los salarios de quienes se capacitan, involucrar más a las empresas para que las capacitaciones sean más pertinentes, y mejorar la calidad de las instituciones que ejecutan las capacitaciones.

INCONDUCTENTES ESFUERZOS POR MEJORAR EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN

En 2019 el Ejecutivo ingresó al Congreso un proyecto de ley que modernizaba el SENCE y el funcionamiento de la Franquicia Tributaria⁵, buscando hacerse cargo de las debilidades identificadas. Por ejemplo, el proyecto abordaba aspectos fundamentales

³ Larrañaga, O., Acero, C., Contreras, D., Herrera, R., & Perticará, M. (2014). Presente y futuro de la política de capacitación en Chile. Documento de Trabajo. Disponible [aquí](#).

⁴ CNEP. (2018). Formación de competencias para el trabajo. Comisión Nacional de Productividad. Disponible [aquí](#).

⁵ Véase el Boletín 12487-05 de 2019. Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica. Disponible [aquí](#).

relativos al funcionamiento de la Franquicia Tributaria, como establecer un copago mínimo, que permitiría un mayor involucramiento de las empresas en el proceso de capacitación, impactando indirectamente sobre la calidad de las instituciones ejecutoras que se ampliaba a instituciones de educación superior. Sin embargo, no respondía a otros aspectos esenciales del sistema como la focalización y la duración de los cursos ni tampoco modificaba los Programas de Capacitación gestionados directamente por el SENCE. De todas formas, el proyecto de ley aún se encuentra en segundo trámite legislativo en el Senado y no se ha tramitado desde el 2022.

El 27 de enero de 2023, la actual administración presentó su agenda de productividad⁶, la cual contiene un eje de trabajo enfocado en capacitación y reconversión laboral. El plan de trabajo, si bien comparte a grandes rasgos el diagnóstico de los distintos estudios, las medidas contenidas en él son poco precisas, y parecen ser insuficientes para abordar comprehensivamente el problema que enfrentamos en esta materia.

Si bien este año se promulgó la ley que moderniza y fortalece ChileValora⁷ (abordando la certificación); se constituyó el Consejo Nacional de Capacitación, órgano consultivo que tiene como función asesorar al Ministerio del Trabajo en la formulación de la Política Nacional de Capacitación; y se han endurecido los requisitos para las entidades que ofrecen cursos de capacitación; las principales debilidades del sistema no han sido abordadas y a 13 años del diagnóstico inicial los datos muestran que esos problemas se mantienen presentes, tal como veremos a continuación.

1. El problema de focalización

El sistema de capacitación vigente carece de una focalización apropiada para llegar a los segmentos de la población que requieren mayor capacitación. En el año 2023, un total de 982.968 participantes se capacitaron mediante el mecanismo de franquicia tributaria, donde el 84% (cerca de 820 mil participantes) provenían de grandes empresas. En cambio, tan solo el 4% (28 mil) de los participantes aprobados eran de micro y pequeñas empresas, y el 5% (52 mil) de medianas empresas⁸.

Tanto el análisis de la Comisión de 2011 como el informe del CNEP en 2018, advertían que los trabajadores de empresas más grandes suelen tener mayores niveles de escolaridad y, en consecuencia, mayores salarios que los trabajadores de empresas más pequeñas, por lo que la distribución mencionada iría en contra de generar más oportunidades laborales a los trabajadores más vulnerables.

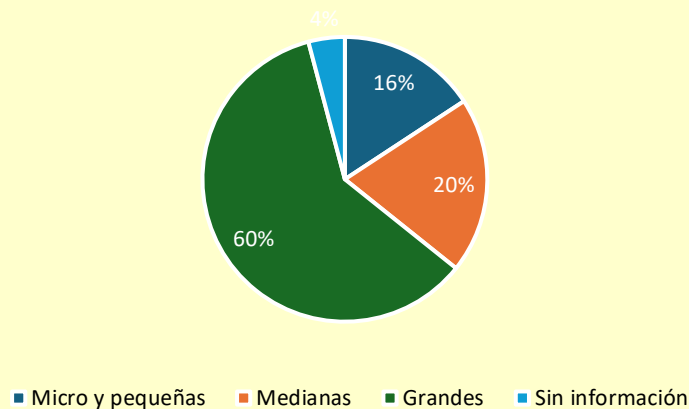
⁶ Véase Gobierno de Chile. (2023). Agenda de Productividad 2023. Disponible [aquí](#).

⁷ Véase Ley 21.666. Disponible en: <https://bcn.cl/3jdcc>

⁸ El 7% restante proviene de empresas sin información sobre su tamaño.

Así, se observa que son las empresas grandes — más productivas y que cuentan con más recursos para poder financiar los programas de capacitación de sus empleados— quienes concentran el uso de este beneficio (60% del total de las empresas que usaron la franquicia SENCE en 2023), mientras que menos de 1 de cada 5 empresas que utilizan el beneficio son micro o pequeñas empresas (ver Gráfico N°1).

GRANDES EMPRESAS HACEN MAYOR USO DE FRANQUICIA TRIBUTARIA
Gráfico N°1: Composición Franquicia Tributaria por tamaño de empresa (2023)



Fuente: Elaboración en base a datos del SENCE.

2. El problema de la calidad de los cursos

Un punto relevante del funcionamiento del sistema de capacitación actual es que los niveles de formación se estructuran en base a horas lectivas y no a resultados de aprendizaje. Es decir, el participante aprueba si ha asistido a un mínimo del 75% de las horas totales del programa, y no se realiza una instancia que permita evaluar si se adquirieron las competencias necesarias para aprobar el curso.

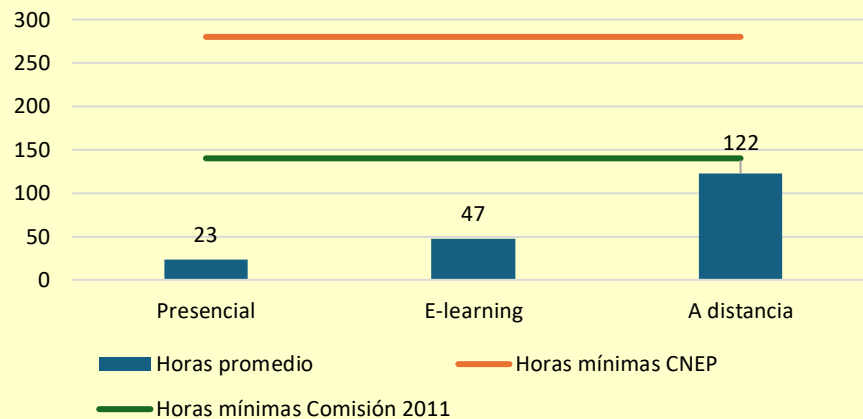
Un segundo punto relevante es que tanto los programas administrados por el SENCE como los programas financiados vía franquicia tributaria, son de corta duración. El informe del CNEP en 2018 documenta que, para tener un impacto sobre las variables deseadas como empleabilidad y salarios, se requieren cursos de larga duración con una duración mínima de 280 horas, mientras que la Comisión Revisora de 2011 estimó que para que un curso tenga impactos significativos sobre los salarios debe tener una duración superior a las 140 horas.

Pese a ello, el promedio de horas por participante en los programas impartidos presencialmente (modalidad que representa al 20,6% de las personas capacitadas) apenas alcanza las 23 horas. En tanto, la modalidad e-learning (39,5% del total), es decir,

aquellos cursos impartidos mediante una plataforma digital, promedia 47 horas. Finalmente, la educación a distancia (39,8%) tiene un tiempo de 122 horas promedio.

HORAS PROMEDIO SON INSUFICIENTES PARA LOGRAR MEJORAR EMPLEABILIDAD

Gráfico N°2: Promedio de horas según modalidad de capacitación en 2023 y horas mínimas recomendadas por informes técnicos



Fuente: Elaboración en base a datos del SENCE.

En tanto, en el 2023 hubo 57.748 personas beneficiarias de los programas de capacitación del SENCE, donde el promedio de horas por participante ascendió a 148 en los distintos programas, con programas como Reinvéntate llegando a 201 horas, y otros como Transferencias al sector público con 91 horas. Si bien estos programas presentan mayores horas promedio que los financiados a través de franquicias SENCE, aun así, existe una gran brecha entre las horas mínimas documentadas por el CNEP y las horas efectivas de los cursos de capacitación, mientras que apenas sobrepasan las horas mínimas encontradas por la Comisión de 2011.

No es sorprendente entonces que exista un bajo impacto de los programas de capacitación sobre la productividad, el empleo y el salario de los trabajadores que participan en estos, como evidencian los informes de la Comisión de 2011 y de la CNEP, si solo uno de los programas se acerca tímidamente al nivel de horas recomendadas para que un programa tenga impacto sobre estas variables laborales.

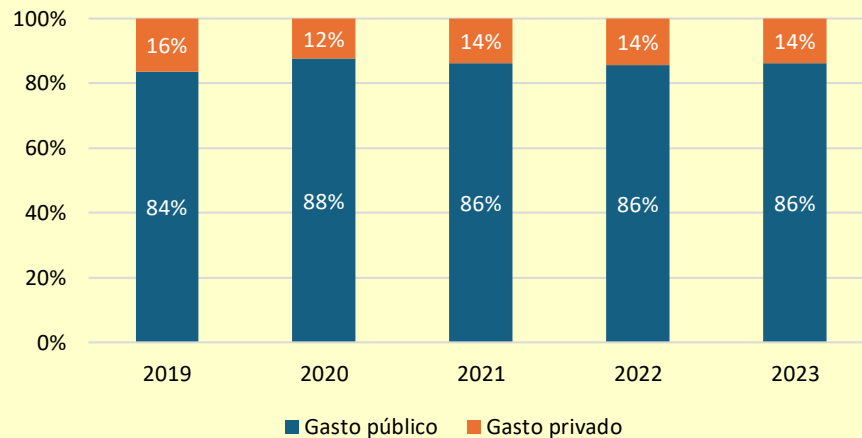
3. El problema del involucramiento de las empresas y el creciente gasto por persona

Las empresas financian una parte pequeña del gasto total en capacitación, por lo que existe un bajo involucramiento de estas en el proceso de capacitación de sus empleados. Al observar la trayectoria de la composición del gasto total en capacitación vía franquicia tributaria, se aprecia que alrededor del 86% del gasto total corresponde

al Estado (ingresos que se dejan de percibir debido a la franquicia tributaria), mientras que tan solo el 14% pertenece al gasto privado efectivo de las empresas. Es decir, se avanza en la dirección opuesta a lo recomendado.

Entre 2019 y 2023 el gasto público en modalidad de franquicia tributaria ha aumentado en 60%, cerca del doble que el gasto privado, mientras que los participantes se han reducido en 129%. Es decir, el gasto por persona casi se ha triplicado (2,7).

BAJO INVOLUCRAMIENTO DE LAS EMPRESAS EN EL GASTO EN CAPACITACIÓN
Gráfico N°3: Composición del gasto total por tipo de gasto (2019-2023)



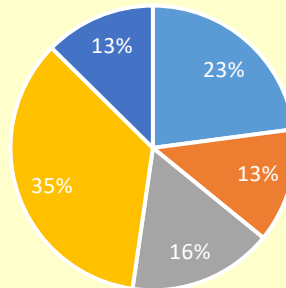
Fuente: Elaboración en base a datos del SENCE.

En cuanto a los programas de capacitación propios del SENCE, el gasto en 2023 fue de \$21.885 millones, donde el gasto por persona ronda el \$1,5 millones en ciertos programas como Reinvéntate. A la vista del bajo impacto que han tenido tanto los programas impartidos por SENCE como la Franquicia Tributaria, cabe preguntarse si acaso dichos recursos debieran ser destinados a otro tipo de políticas. Por ejemplo, el programa Reinvéntate tiene un costo por persona similar al arancel anual de una carrera técnica en una institución de educación superior acreditada.

4. El problema de la calidad de las instituciones ejecutoras

En 2023 hubo 262 OTEC que prestaron servicios de capacitación en los programas de capacitación del SENCE. Alrededor del 23% de estas instituciones atendieron a menos de 30 participantes en el año, 36% a menos de 50 beneficiarios y el 52% atendió a menos de 100. Esto da cuenta de que los entes capacitadores carecen de la escala suficiente para generar una instrucción de calidad, tal como advirtieron los informes de diagnóstico citados.

52% DE LAS INSTITUCIONES ATIENDE A MENOS DE 100 TRABAJADORES AL AÑO
Gráfico N°4: Instituciones capacitadoras por tramos de beneficiarios atendidos (2023)



■ Menos de 30 ■ Entre 30 y 50 ■ Entre 50 y 100 ■ Entre 100 y 500 ■ Más de 500

Fuente: Elaboración en base a datos del SENCE.

Cuando se analiza para la franquicia tributaria, la composición varía. Si bien las OTEC que capacitan a más de 500 beneficiarios se incrementa a 26%, sigue habiendo un 21% de OTEC que atiende a menos de 30 personas al año.

REFLEXIONES FINALES

Han pasado 13 años desde el diagnóstico inicial de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, junto a otros estudios posteriores que refuerzan el diagnóstico de la necesidad de cambios profundos de nuestro sistema de capacitación. Sin embargo, poco o nada se ha llevado a cabo para abordarlos. La reforma al SENCE del 2019 duerme en el Congreso desde el 2022, y los esfuerzos del Ministerio del Trabajo no están puestos en recuperar el golpeado mercado del trabajo, donde la capacitación podría ser una herramienta útil, especialmente para ciertos segmentos de la población, como las personas mayores de 50 años cuya tasa de ocupación sigue por debajo de las observadas con anterioridad a la pandemia.

Con una economía poco dinámica, con bajas perspectivas de crecimiento económico e inversión, tal como muestran las proyecciones del Banco Central en el IPoM de septiembre 2024, si no actuamos rápido, es cada vez menos probable que estas personas se reincorporen al mercado laboral.