**Un diagnóstico al sistema de capacitación en Chile**

**Jorge Rodríguez[[1]](#footnote-1)**

Marzo 2012

1. **Introducción**

Este informe presenta un diagnóstico del sistema de capacitación[[2]](#footnote-2) en Chile. Se pone especial atención en la evidencia disponible sobre (i) focalización de los programas de capacitación, específicamente, su capacidad y efectividad para atender a su demanda potencial y (ii) la evidencia disponible sobre el efecto que éstos poseen sobre sus beneficiarios.

El sistema de capacitación en Chile muestra rasgos deficitarios en varias aristas, lo que abre diversos frentes de acción para la política pública. La red de capacitación se sustenta en su gran mayoría por un subsidio del Estado a aquellas firmas que invierten en capacitación. Este programa (Franquicia Tributaria para la Capacitación) absorbe 87% de los recursos del Ministerio del Trabajo en capacitación. Datos analizados en este informe muestran que este programa no apunta a grupos especialmente vulnerables. Adicionalmente, evidencia con datos administrativos no experimentales demuestran el bajo impacto que éste ha tenido en términos de mejorar salarios y probabilidad de empleo (Rodríguez y Urzúa, 2011).

Si bien existen los llamados Programas Sociales del Ministerio del Trabajo que atienden a grupos vulnerables (jóvenes y mujeres principalmente), la inversión del Estado en estas instancias es claramente insuficiente en relación a su demanda potencial. Ello trae como resultado el dejar a una importante fracción de la población con escaso margen para el desarrollo de competencias para el trabajo Adicionalmente, el instrumento para focalizar recursos en familias vulnerables (la Ficha de Protección Social) no posee una institucionalidad que garantice una correcta asignación de los recursos públicos. Por otro lado, tampoco hay evidencia robusta que indique que, al menos, los programas correctamente focalizados en grupos vulnerables generan algún tipo de valor agregado.

Con todo, el sistema de capacitación contiene una serie de deficiencias importantes respecto de su impacto y focalización hacia grupos vulnerables, lo cual requiere de una reforma sustantiva. En el corto plazo, es imperativo generar evidencia respecto del funcionamiento de distintos programas que atienden a individuos con grandes brechas de competencias. Ello permitiría, en el largo plazo, sentar las bases institucionales para redirigir recursos hacia grupos vulnerables con programas diseñados a partir de la evidencia con que se disponga.

Este informe se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe la institucionalidad del sistema de formación en Chile y cómo se conjuga con el resto de la red para la adquisición de capital humano. En la sección 3 se caracterizan distintos grupos, comparando su desempeño en el mercado laboral acorde con distintos caminos tomados en el sistema escolar formal. Se identifican de esta manera grupos vulnerables como demanda potencial del sistema de capacitación. En la sección 4 se analiza la organización del sistema de capacitación, se describen a sus beneficiarios y se muestra evidencia respecto del impacto que tiene el sistema de capacitación sobre el desempeño en el mercado laboral. Se concluye en el apartado número 5.

1. **La formación de capital humano en Chile y el sistema de capacitación.**

Las instancias de acumulación de capital humano, dependiendo de los arreglos institucionales de cada economía, se pueden encontrar en distintos etapas en el ciclo de vida. Además, se encuentran más o menos interconectados entre sí, lo que depende de la red organizacional dispuesta para atender necesidades desde la oferta y demanda por capital humano. Particularmente en Chile, se evidencian desarrollos ampliamente heterogéneos entre dichas instancias. La Figura 1 ilustra la composición de las instituciones de acumulación de capital humano.

La educación preescolar en Chile es tal vez de los niveles menos desarrollados de la etapa escolar. En efecto, los niveles de cobertura distan enormemente de los niveles que exhiben países desarrollados (Tokman, 2010). No obstante, su conexión con el resto del sistema escolar provee de una plataforma adecuada para impulsar su crecimiento.

Chile posee un desarrollo importante en la etapa escolar (primaria y secundaria). En efecto, la cobertura en el primer caso se acerca prácticamente a una cobertura universal; 97% de la población entre 6 y 17 años asiste a un establecimiento de educación primaria o secundaria (Encuesta CASEN, 2009).[[3]](#footnote-3) Se ha argumentado que, no obstante, la calidad de los servicios educativos carece de eficiencia, al comparar rendimiento de estudiantes chilenos con pares de la OECD (Brunner y Elacqua, 2003). Sin embargo, en los últimos años, se evidencia una tendencia al cierre de brechas.

**Figura 1: Acumulación de capital humano en Chile**



Fuente: Elaboración propia.

Por su lado, la educación terciaria –a partir de una gran reforma en el año 1981 que permitió el ingreso de proveedores privados al sistema– ha exhibido un aumento importante en cobertura. Esta tendencia se sostiene inclusive en la última década, con niveles comparables con estándares OECD y con un crecimiento mayor al promedio de éste (Figura 2). La oferta en educación superior la constituyen en primer lugar las universidades estatales y privadas las que proveen de títulos profesionales. Segundo, los Centros de Formación Técnica (CFT), en cambio, constituyen carreras de corta duración, dirigidos principalmente al desarrollo de competencias en el ámbito de la educación técnica. Estas instancias se diseñan de manera tal de mantener nexos cercanos con el mercado del trabajo. No obstante, la matriz productiva de Chile, intensiva en extracción de recursos naturales, no ha provocado un incremento en la demanda de este tipo de competencias y, por consecuencia, su desarrollo ha sido limitado comparado con el aumento de la matrícula en universidades. Finalmente, Institutos Profesionales (IP) proveen de carreras similares a Universidades pero sin licenciatura, lo que redunda en años de escolaridad más acotados. La composición de la matrícula de educación superior tiene un sesgo evidente hacia las Universidades (Figura 3). Estas instituciones de educación superior poseen bajos vínculos con organizaciones que pertenecen al sistema de capacitación. Si bien hay cursos radicados en el sistema de capacitación dictados por universidades, no hay una conexión clara que permita continuidad en las distintas líneas curriculares.

**Figura 2: Educación superior en Chile y la OECD**



Fuente: OECD.

Nota: Se muestra la proporción de la matrícula en educación terciaria como porcentaje de la población entre 18 y 24 años. Respecto de este estadístico, se muestra el cambio en puntos porcentuales entre los años 2009 y 2002.

**Figura 3: Distribución de matrícula en educación superior**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Ministerio de Educación

En Chile se ha estudiado ampliamente los retornos en el mercado laboral asociados a cada una de las etapas en el sistema escolar formal (Contreras y Bravo, 1999; Sapelli, 2003; Contreras, Melo y Ojeda, 2005).[[4]](#footnote-4) Cada una de éstas posee retornos positivos en términos de salario (Figura 4). Gran parte de los estudios coinciden con esta conclusión. Como veremos, existe una diferencia abismante en la producción académica que intenta evaluar el impacto de la educación formal, respecto de la producción en el frente del sistema de capacitación.

Si bien la cobertura del sistema de educación superior ha tenido avances importantes, existe una parte considerable de la fuerza laboral que no accede a ella. Desafortunadamente, no hay estudios en Chile que indaguen en la importancia relativa que poseen las restricciones financieras, la incertidumbre respecto a retornos futuros o las decisiones informadas pero condicionales en stock de habilidades en la decisión de continuar o desertar de educación superior. Independiente de las razones, en teoría, individuos que no acceden a educación superior tienen al sistema de capacitación como la única opción para incrementar su stock de capital humano, más allá de la propia experiencia laboral.

No obstante lo anterior, el sistema de capacitación se encuentra mayormente disociado del sistema escolar y de la educación superior, tal como muestra el esquema en la Figura 1.[[5]](#footnote-5) Si bien no existe impedimento alguno para que aquellos jóvenes que terminan educación secundaria puedan postular a programas de capacitación, no hay una continuidad curricular definida de la educación formal con el sistema de capacitación (la Figura 1ilustra el punto). Los programas en este sistema están diseñados principalmente para mantener nexos cercanos con el mundo del trabajo. De esta manera, el sistema de capacitación funciona bajo el alero del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), específicamente gestionado desde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). En lo que respecta a la coordinación con las políticas educacionales a nivel país, la política pública llevada a cabo en SENCE y MINTRAB posee casi nula coordinación con aquella radicada en el Ministerio de Educación (el cual gestiona los componentes de educación formal). En términos de cobertura, los beneficiarios del sistema de capacitación representan 6,6% de la fuerza laboral. En la sección 3 volveremos con más detalles respecto de su funcionamiento y evidencia sobre su impacto en mercado laboral.

**Figura 4: Retornos a la escolaridad según tipo de educación**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN (1990-2009).

Nota: Se muestran retornos calculados en una ecuación tipo Heckman en dos etapas sobre el logaritmo natural del salario. Se presenta el retorno de un año adicional de escolaridad según nivel de escolaridad.

En términos de cobertura, es razonable plantear la interrogante de si acaso el sistema de capacitación atiende efectivamente a la demanda potencial de usuarios. En Chile, la misión de SENCE consiste en promover políticas públicas para empleabilidad.[[6]](#footnote-6) Por otro lado, gran parte del sistema de educación superior está diseñado para seleccionar a mejores alumnos. Consistente con ello, la plataforma institucional del MINTRAB y SENCE apunta a cerrar brechas para individuos con bajas competencias, individuos que generalmente no acceden a educación superior.[[7]](#footnote-7) El paso siguiente es detallar con mayor precisión cuál es la demanda potencial que posee el sistema de capacitación, para luego comprobar si el sistema ha sido capaz de cubrirla.

1. **La demanda potencial por programas de capacitación.**

Como se mencionó, el sistema de capacitación en Chile tiene como potenciales usuarios aquellos que requieran de cerrar brechas de competencias. Los grupos que generalmente tienen un desempeño relativamente bajos son jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad, evidencia que se sustenta en el Cuadro 1. En las próximas secciones se caracterizarán ambos grupos. Además, se pondrá hincapié en la situación de algunos adultos con baja educación y altas tasas de desempleo. Haremos el punto de que estos grupos vulnerables son de gran número relativo a la fuerza laboral, lo que impone desafíos importantes al sistema de capacitación.

**Cuadro 1: Participación, desempleo y salarios por género y edad.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Edad** |  | **Tasa participación (%)** | | | | |  | **Tasa desempleo (%)** | | | | |  | **Salarios (US$)** | | | | |
|  | **Hombres** |  | **Mujeres** |  | **Total** |  | **Hombres** |  | **Mujeres** |  | **Total** |  | **Hombres** |  | **Mujeres** |  | **Total** |
| **18-24** |  | 44.6 |  | 29.3 |  | 36.9 |  | 21.6 |  | 27.1 |  | 23.9 |  | 484.5 |  | 429.9 |  | 462.7 |
| **25-30** |  | 78.3 |  | 54.7 |  | 66.2 |  | 11.7 |  | 13.8 |  | 12.6 |  | 769.8 |  | 660.5 |  | 724.1 |
| **31-55** |  | 88.4 |  | 52.7 |  | 69.5 |  | 5.8 |  | 8.7 |  | 7.0 |  | 982.6 |  | 669.7 |  | 857.5 |
| **18-55** |  | 76.0 |  | 47.6 |  | 61.2 |  | 9.4 |  | 12.7 |  | 10.8 |  | 877.1 |  | 634.9 |  | 779.6 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2009).

* 1. ***Jóvenes***

No es extraño encontrar una brecha significativa entre distintos indicadores de desempeño en el mercado del trabajo de los jóvenes relativo al de los adultos. De hecho, es una característica compartida en otros países de la región y de la OECD. Esto es explica en parte por un efecto de acumulación de experiencia a lo largo del ciclo de vida laboral, lo que tiene retornos positivos en términos de ingresos. En Chile, para el año 2009, individuos entre 18 y 29 años ganan un 75% de los ingresos de los adultos entre 30 y 55 años de edad. La baja experiencia acumulada implica además una alta probabilidad de estar en desempleo. La Figura 1 muestra cómo las tasas de desempleo caen consistentemente en distintos cohortes de edad. Respecto a ello, se sabe que la duración del empleo para jóvenes resulta más baja, debido a que la propensión de transitar entre empleos es alta comparada con los adultos (Topel y Ward, 1992). No obstante, varios puntos se deben notar respecto del mercado laboral para jóvenes, y que no responden sólo a un efecto de experiencia laboral o de la dinámica inherente de movilidad entre empleos.

En primer lugar, de la Figura 5 se desprende que la brecha en desempleo depende del ciclo económico. De hecho, en períodos de recesión como los acontecidos en los años 1998 y 2009, la tasa de desempleo para cohortes más los jóvenes puede incluso superar el 30%. En ello influyen ciertos rasgos de la institucionalidad en Chile, específicamente, la existencia de costos de despido relativamente más bajos para jóvenes (Montenegro y Pagés, 2007). Esta dependencia de la brecha en desempleo sobre el ciclo requiere de mecanismos específicos para facilitar la entrada de jóvenes a la fuerza laboral en períodos de alto desempleo.[[8]](#footnote-8)

Sin embargo, debe destacarse que dentro del grupo de jóvenes existe una amplia heterogeneidad de competencias para el trabajo. Ello se asocia a distintos stocks de capital humano adquirido. Controlando por cohorte de edad, individuos que no completaron las etapas en educación secundaria tienen, sistemáticamente, altas tasas de desempleo y salarios más bajos en relación a individuos con educación terciaria completa (Figura 6). Además, estas diferencias en salarios se acentúan a medida que individuos ganan experiencia. Ello explica además la persistencia en las tasas de pobreza para aquellos grupos de menor educación (Figura 6, panel c).

**Figura 5: Desempleo por cohortes de edad y año**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2009).

**Figura 6: Desempleo y salarios por cohortes de edad y nivel educacional**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **Tasa de desempleo** | 1. **Salarios** |
|  |  |
| 1. **Tasa de pobreza** | |
|  | |
|  | |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2009).

Nota: La tasa de pobreza se calcula como la proporción de individuos con ingresos familiares bajo un nivel determinado por la canasta básica sobre la población total en cada grupo. Esta canasta básica se ha calculado en el año 2009 en US$128 y US$87 para zonas urbanas y rurales, respectivamente.

Al año 2009, acorde con datos de la encuesta CASEN, 40% de los jóvenes entre 18 y 30 años tenían sólo educación secundaria completa (más de 1 millón 300 mil jóvenes). Por otro lado, 21% de jóvenes en el mismo grupo eran desertores de educación secundaria, esto es, cerca de 700 mil individuos. Hay evidencia, por lo tanto, de que existe un gran número de jóvenes que no accede a educación superior, con alto desempleo, bajos salarios y alta probabilidad de caer en pobreza.

* 1. ***Mujeres.***

De acuerdo con las cifras presentadas en el Cuadro 1, un problema importante en Chile tiene que ver con los bajos índices de participación laboral de la mujer. Si bien ello pareciera ser una característica transversal en distintos países –debido a factores como maternidad y otros– en Chile el problema es especialmente grave. En efecto, dentro de los países OECD, Chile es una de las economías con más baja participación laboral femenina. No obstante, es también uno de los países más dinámicos en tratar de revertir dicha situación (Figura 7).

**Figura 7: Tasa de participación laboral femenina en países OECD**

(Nivel año 2010 y variación 2010-2000)



Fuente: OECD.

La evidencia comparada y el significativo dinamismo que caracteriza la fuerza laboral femenina han suscitado el interés de varios autores por estudiar los determinantes de tales fenómenos. Contreras, Mello y Puentes (2010) concluyen que dentro de las variables importantes para determinar la entrada de la mujer al mercado del trabajo están el stock de educación, aumentos en el retorno a la escolaridad y el número de niños en el hogar. Anteriormente, Benvin y Perticara (2007) estiman que gran parte de este crecimiento se puede explicar por cambios estructurales en preferencias. Una posible explicación a ello puede tener que ver con variaciones en actitudes y roles de género. Al respecto, Puentes y Ruiz-Tagle (2011) encuentran una asociación importante entre participación laboral femenina y roles de género. Adicionalmente, Contreras y Plaza (2010) estiman que actitudes tipo “machismo” de la mujer puede explicar bajas tasas de participación laboral, pudiendo incluso compensar el efecto que poseen variables asociadas a capital humano. Recientemente, Puentes y Ruiz-Tagle (2011) encuentran que los roles de género no se explican por variables contemporáneas, actuando más bien como dotación que, posiblemente, se forme en edades tempranas. La importancia de este factor se muestra en el Cuadro 2. Allí, se presentan distintas respuestas a la pregunta *¿Por qué no busca empleo?*, separadas por nivel educacional (CASEN 2009). De aquellas mujeres inactivas con sólo educación secundaria, 49% indica que no busca empleo por “quehaceres del hogar”. Este porcentaje se reduce a poco menos de la mitad para mujeres con educación terciaria. Un factor importante además –independiente del nivel de capital humano– es la presencia de niños en el hogar.

Existe una vasta heterogeneidad en los niveles de capital humano en las mujeres, lo que da espacio para que acciones de política pública puedan inducir mayores tasas de participación femenina. La Figura 8 muestra que gran parte del aumento en las tasas de participación laboral femenina provienen de estratos con baja educación. En promedio, según los datos de la encuesta CASEN, 59% de las mujeres entre 25 y 55 años de edad están dentro de la fuerza laboral. Este porcentaje cae a 45% para mujeres con educación secundaria incompleta. Si bien mujeres con secundaria completa y terciaria incompleta se ubican sobre el promedio (cifra demasiado influenciada por el dato de mujeres con terciaria), ambos números se alejan considerablemente respecto de aquellas mujeres que completan educación terciaria. Con todo, cerca de 46% de mujeres que tienen no más de educación terciaria incompleta se encuentran fuera del mercado del trabajo. Por lo tanto, es evidente que acciones tendientes a incrementar el stock de capital humano de mujeres vulnerables puede determinar su entrada al mercado del trabajo

**Figura 8: Participación laboral femenina y educación**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2009.

**Cuadro 2: Respuestas a pregunta *¿Por qué no busca empleo?***

(Distribución de respuestas, en %)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **¿Por qué no busca empleo?** |  | **Educación** | | |
|  | **Secundaria** |  | **Terciaria** |
| **Quehaceres del hogar** |  | 48,8 |  | 28,1 |
| **No tiene con quien dejar los niños** |  | 20,4 |  | 21,1 |
| **Estudiante** |  | 0,0 |  | 19,2 |
| **Enfermedad crónica o invalidez** |  | 8,0 |  | 2,7 |
| **No tiene interés en trabajar** |  | 5,0 |  | 8,2 |
| **No tiene con quien dejar a adultos mayor** |  | 2,2 |  | 1,2 |
| **No tiene con quien dejar a un postrado** |  | 2,1 |  | 1,3 |
| **Jubilado(a), montepiada o pensionada** |  | 1,8 |  | 1,1 |
| **Un familiar se opone** |  | 1,1 |  | 0,3 |
| **Otras razones** |  | 10,6 |  | 16,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2009)

En conclusión, las cifras indican que existe una gran porción de la población femenina con baja propensión a entrar a la fuerza laboral. Distintos factores influyen en ello: educación, niños, roles de género, entre otros. Una política pública de capacitación debe tomar en cuenta dichos factores para incrementar su efectividad.

* 1. ***Adultos.***

Si bien no se ilustra con claridad en el Cuadro 1 –en donde resaltan como grupos especialmente vulnerables mujeres y jóvenes– existe un conjunto de adultos que poseen altos niveles de vulnerabilidad. Los datos indican que este segmento cubre una parte importante de la población.

El Cuadro 3 muestra distintos indicadores desagregados por niveles educacionales para individuos entre 29 y 60 años. Como se puede apreciar, existen diferencias notables en probabilidad de empleo, salarios, pobreza e informalidad, según niveles de escolaridad. Por otro lado, individuos que pertenecen al 40% de menores ingresos tienen, consistentemente, mayor probabilidad de estadía en su estado de desempleo (Figura 9).

Del cuadro, además, se comprueba que adultos con baja escolaridad (sea, educación secundaria incompleta) representan 46% del total de individuos. Éstos corresponden a cohortes de mayor edad, lo que es consistente con la evidencia en Chile sobre el avance importante en cobertura en distintos niveles educacionales durante los últimos 20 años. Sin embargo, estas cohortes de mayor edad promedio tienen escasas –si no nulas– posibilidades de retornar a la educación superior. Es en este frente donde el sistema de capacitación puede representar una oportunidad de cerrar brechas vía actualización de conocimientos.

**Cuadro 3. Indicadores de bienestar para adultos (30 a 60 años)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores** |  | **Educación** | | | | | | | | |
|  | **Secundaria incompleta** |  | **Secundaria completa** |  | **Terciaria incompleta** |  | **Terciaria completa** |  | **Promedio** |
| **Empleo** |  | 59,4 |  | 70,6 |  | 73,6 |  | 84,1 |  | 67,9 |
| **Salario** |  | 479,3 |  | 693,8 |  | 1324,1 |  | 1817,8 |  | 872,3 |
| **Pobreza** |  | 19,1 |  | 10,6 |  | 6,5 |  | 2,5 |  | 12,9 |
| **Informalidad** |  | 28,2 |  | 13,8 |  | 11,9 |  | 6,8 |  | 17,5 |
| **Edad** |  | 46,4 |  | 42,9 |  | 43,5 |  | 43,1 |  | 44,5 |
| **Población** |  | 3.010.297 |  | 2.178.076 |  | 262.061 |  | 1.109.370 |  | 6.559.804 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN (2009).

Nota: (i) Empleo: población empleada sobre total de individuos entre 30 y 60 años de edad en cada grupo. (ii) Pobreza: porcentaje de individuos sobre el total en cada grupo que poseen ingresos familiares bajo el valor referencial para el ingreso familiar mensual de US$128 en zonas urbanas y US$86 en zonas rurales. (iii) Informalidad: porcentaje de individuos empleados sin contrato de trabajo.

**Figura 9. Probabilidad de salida y permanencia en desempleo**

(Adultos, 30 a 60 años)

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **Probabilidad de permanencia** | 1. **Probabilidad de salida acumulada** |
|  |  |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social (2009).

Nota: Se muestran estimadores Kaplan Nelson Aalen y Kaplan Meier en los paneles a y b, respectivamente. Los quintiles de ingreso se construyeron a partir de salarios promedio 2006-2009.

1. **Un zoom al sistema de capacitación**

La sección anterior describe algunas características de grupos vulnerables en Chile. Se argumentó además que dichos grupos constituyen una demanda potencial al sistema de capacitación, por cuanto, al ser grupos con alta probabilidad de no completar todas las etapas desde educación preescolar a educación superior, les sea óptimo desarrollar competencias laborales más arraigadas con el mercado del trabajo. A continuación, se hará un análisis detallado respecto de los programas de capacitación.

El Cuadro 4 presenta los programas de SENCE que tienen que ver con capacitación.[[9]](#footnote-9) A primera vista, se puede apreciar que existe un abanico interesante de posibilidades, para distintos grupos. Sin embargo, tal como analizaremos en detalle a continuación, dicha gama se concentra más bien en un tipo de programas que no atiende a la población con mayores necesidades relativas de desarrollo de competencias.

**Cuadro 4: Programas de capacitación SENCE (2010)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Programa** |  | **Beneficiarios** |  | **Inversión pública (US$ MM)** |
| **TRABAJADORES ACTIVOS** |  |  |  |  |
| **Franquicia Tributaria** |  | 496.999 |  | 292 |
|  |  |  |  |  |
| **PROGRAMAS SOCIALES** |  |  |  |  |
| **Aprendices** |  | 2.273 |  | 5,0 |
| **Programa Especial de Jóvenes** |  | 3.848 |  | 18,6 |
| **Mujeres Jefas de Hogar** |  | 2.433 |  | 24,3 |
| **Reinserción laboral para adultos** |  | 2.753 |  | 0,33 |
| **Bono trabajador activo** |  | 1.383 |  | 0,53 |
| **Bono capacitación empresa y negocio** | | 354 |  | 0,17 |
|  |  |  |  |  |
| **Total** |  | **510.043** |  | **340,9** |

Fuente: SENCE y Dirección de Presupuestos.

Notas: Los datos de beneficiarios son extraídos de Anuarios Estadísticos SENCE 2010. En el caso de inversión pública, de dicha publicación se obtiene montos para Bono trabajador activo, Bono capacitación empresa y negocio y Franquicia Tributaria. Las demás cifras vienen de Dirección de Presupuesto (ejecución al cuarto trimestre 2010).

* 1. **La Franquicia Tributaria**

El programa que absorbe la mayor cantidad de beneficiarios e inversión pública es la Franquicia Tributaria para Capacitación (FT). La Figura 10 muestra la evolución del programa. Cerca de 12% de la fuerza laboral ocupada se capacita por esta vía (2009). En ello, el Estado invierte alrededor de US$292 millones (año 2010), esto es 87% de los recursos que SENCE destina –directa o indirectamente– a capacitación.

**Figura 10: Evolución de Franquicia Tributaria**



Fuente: Rodríguez y Urzúa (2011).

Nota: Se muestra la cantidad de individuos y capacitaciones (línea discontinua) en términos anuales. No hay restricciones respecto del número de cursos que un individuo puede realizar.

Tal como lo indica su nombre, FT corresponde a una exención de impuestos para empresas que invierten en capacitación de sus trabajadores. Este monto depende de la planilla anual de remuneraciones de la empresa, de un valor de referencia llamado Valor Hora SENCE (VHS) y de la remuneración del trabajador. SENCE sitúa el costo de una hora de capacitación (VHS) en US$8. En base a ello, subsidia la capacitación para un trabajador en 100% del VHS, si el salario imponible de éste está bajo 25 Unidad Tributaria Mensual (UTM, donde 1UTM=US$81). Si el salario está entre 25 y 50UTM, se cubre sólo 50% del VHS. Si es mayor a 50UTM, se cubre 15% de VHS. La empresa tiene derecho a una exención en términos anuales, determinado como un porcentaje de su planilla anual de remuneraciones. Si ésta se sitúa entre 35 y 45 UTM, se puede descontar como máximo 7UTM de impuestos con cargo a inversión en capacitación. Si la planilla anual es mayor a 45 y menor a 900 UTM, el tope de subsidio impositivo es de 9 UTM. Para empresas con planillas anuales por sobre 900 UTM, se les puede descontar hasta 1% de su planilla anual. Este último tope implica que empresas con más trabajadores tienen la posibilidad de invertir una mayor cantidad de recursos para capacitación, hecho que se corrobora al observar la Figura 11.[[10]](#footnote-10)

No hay criterios de elegibilidad para que un trabajador tome un curso financiado a través de FT. La decisión final para capacitarse la toma la empresa.

**Figura 11: Distribución de trabajadores capacitados por Franquicia Tributaria según tamaño empresa**



Fuente: Rodríguez y Urzúa (2011).

Una mirada en detalle a las características de los beneficiarios revela que éstos, comparados con individuos que no se capacitan, son relativamente más aventajados en términos de desempeño en el mercado laboral. La diferencia en remuneraciones imponibles entre trabajadores que alguna vez se capacitaron por FT respecto de trabajadores nunca capacitados es aproximadamente 20%, brecha que se acentúa en el tiempo (Rodríguez y Urzúa, 2011). Ello, se podría argumentar, podría deberse al impacto mismo de la capacitación. No obstante, la Figura 12 descarta parcialmente esta hipótesis. Allí se muestran los salarios promedio para dos años para una muestra particular de trabajadores formales; individuos “tratados”, que corresponden al grupo que toma su primera capacitación por FT en el año 2010 e individuos “no tratados”, conformado por trabajadores nunca capacitados. La Figura 12 ilustra que, incluso antes de que el grupo de tratados incurriese en su primera capacitación, ya existe una diferencia importante en sus salarios.

Esta diferencia se explica por diversas características observables. Datos administrativos del Seguro de Cesantía muestran que la proporción de individuos capacitados con educación terciaria es más del doble que dicho porcentaje en el grupo de nunca capacitados (17% versus 8%, respectivamente). Factores no observables también entran en juego, dado el marco actual con que opera FT. Recordemos que el único criterio de elegibilidad para entrar a este programa es estar trabajando, hecho que, obviamente, de inmediato restringe la muestra a trabajadores más propensos a encontrar empleo y por lo tanto con mayor stock de habilidades. Por otro lado, dado que la decisión de inversión en capacitación la toma la empresa, ésta tiene el incentivo a escoger para capacitar a aquellos trabajadores con más potencial.

**Figura 12: Salarios de capacitados por Franquicia Tributaria y no capacitados.**



Fuente: Rodríguez y Urzúa (2011)

Los servicios de capacitación en Chile son provistos por empresas privadas llamadas Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC). El mercado de las OTEC se caracteriza por mantener una dinámica de regulación basada en requisitos mínimos de funcionamiento. Las exigencias tienen que ver principalmente con la presentación de un plan de capacitación; mantener estándares de infraestructura acordes con el objetivo de la capacitación; y el cumplimiento de la Norma Chilena 2728 que exige el cumplimiento de estándares en procesos de gestión del tipo ISO-9001.

La Figura 13 muestra que OTEC con al menos una acción de capacitación (esto es, un curso efectuado) constituyen cerca de 42 mil en un año (promedio 1998-2010). Si restringimos el número de OTEC a aquellas que al menos hayan efectuado 10 acciones de capacitación en un año (medido en el eje vertical izquierdo) el promedio cae a 3 mil por año. Más aún, aquellas OTEC que realizan 100 cursos en un año –es decir, mantienen una frecuencia regular– no son más de 300 promedio en un año. De no haber un quiebre masivo de OTEC en cada uno de estos años,[[11]](#footnote-11) esto implica que la inversión inicial para constituir una OTEC es considerablemente baja.

**Figura 13: Evolución de mercado de OTEC (1998-2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de SENCE.

Nota: La Figura muestra el número de OTEC condicionando en el número de acciones de capacitación en un año.

No obstante, lo primero que llama la atención de la Figura 13 es un salto importante en el número de OTEC en el año 2002. Si bien no tenemos información objetiva al respecto, ello respondería a irregularidades en tal año, de acuerdo a conversaciones informales que proporcionó el equipo de estudios de SENCE. El equipo BID no tiene evidencia formal respecto de este fenómeno que se evidenció entre el 2001 y 2003. A partir de este último año se implementa la Norma Chilena 2728, lo cual hizo bajar considerablemente el número de OTEC inscritas.

Como es de esperarse, la concentración promedio de mercado es baja. Una OTEC promedio agrupa 0,005% de las acciones de capacitación en el 2009. Un cifra similar registra la concentración de mercado promedio de capacitados en dicho año. La evolución del índice de concentración de Herfindahl muestra que el grado de poder de mercado tuvo una caída en 2002 –coincidente la una inscripción masiva de OTEC mencionada anteriormente–. La introducción de la Norma Chilena 2728 en el 2003 provocó un quiebre importante en la dinámica de concentración de mercado, no obstante, ésta sigue siendo significativamente baja. Con todo, las cifras indican que las exigencias para el funcionamiento de una OTEC no parecen constituir barreras de entrada importantes al mercado.

**Figura 14. Índice de Herfindahl en el mercado de las OTEC**



Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos de SENCE.

Nota: El índice de Herfindahl (suma de concentraciones al cuadrado) se calcula para acciones de capacitación y para número de capacitados.

En términos de fiscalización, SENCE se limita a revisar las exigencias ya mencionadas. No existe una revisión en términos de potenciales resultados sobre los beneficiarios de capacitación. Tampoco existen evaluaciones sobre aquellos factores y procesos que pueden seguir las OTEC para incrementar la empleabilidad de los capacitados (para luego fiscalizar el cumplimiento de dichos elementos).

Las bajas barreras de entrada y la poca información respecto de la calidad del servicio proporcionado por las distintas OTEC propicia un escenario de altas asimetrías de información. Parte de ello es razón para la existencia de las llamadas Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Tal como lo sugiere su nombre, actúan como mediadoras entre empresas y OTEC, además de organizar y supervisar programas de capacitación. Su rol es ayudar a las primeras a encontrar las mejores alternativas dentro del mercado. Son empresas sin fines de lucro que financian sus actividades administrando los recursos del Estado para actividades de capacitación (generalmente, el 1% de la planilla anual de remuneraciones). Estos recursos deben ser financiados en el transcurso del año calendario en que son asignados, de lo contrario pasan a “segundo año” como excedentes, y finalmente a “tercer año”, en forma de Becas Sociales OTIC: subvención a desempleados (o trabajadores de empresas no adheridas a una OTIC) para financiar capacitación.

Lamentablemente, no hay evaluaciones formales respecto del funcionamiento de las OTIC, como tampoco hay datos suficientes como para hacer un análisis más acabado. La evidencia disponible, si bien no sistemática, puede encontrarse en el análisis hecho por la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.[[12]](#footnote-12) En su informe final se evalúa negativamente el funcionamiento de las OTIC. En primer lugar, de acuerdo a este informe, más de la mitad de los recursos administrados de las OTIC pasan a segundo año y entre 10% a 15% a Becas Sociales OTIC, lo que reflejaría cierta ineficiencia en la gestión de recursos. Por otro lado, las empresas adheridas a las OTIC son generalmente empresas de gran tamaño con departamentos de RRHH de alto desarrollo, por lo que su aporte en reducir asimetrías en dichas empresas sería marginal. Finalmente, hay indicios de integración vertical OTIC-OTEC en algunos gremios. Todo ello, permite presumir que la contribución de las OTIC en atenuar asimetrías de información no ha sido significativa.

Los elementos señalados en este apartado indican que la institucionalidad de FT no está configurada para maximizar la probabilidad de incremento en empleabilidad. En este escenario, sorprende los escasos esfuerzos por evaluar el sistema. Al respecto, Rodríguez y Urzúa (2011) usan registros administrativos de SENCE y de MINTRAB para estimar el impacto de capacitación en probabilidad de estar empleado y salarios. Controlando por factores observables y no observables, encuentran que el impacto de un programa de capacitación es cercano a 0 en ambas dimensiones.[[13]](#footnote-13) Existe cierta heterogeneidad en este efecto: cursos de mayor duración y OTEC de gran tamaño pueden lograr impactos sobre 0 en términos de salario. Lamentablemente, dichos casos escasamente se pueden encontrar en el mercado de la capacitación.[[14]](#footnote-14)

Con todo, cifras y estudios recientes muestran que FT no se enfoca en trabajadores especialmente con déficits de competencias. La configuración institucional de la FT no parece ser la adecuada para maximizar la calidad de los cursos. Consistente con ello, no hay evidencia que dichos trabajadores se vean beneficiados en términos de salario o empleabilidad. Estos hechos preocupan, por cuanto FT es el pilar que sostiene el sistema de capacitación en Chile.

* 1. **Los programas sociales de SENCE**

SENCE gestiona una serie de programas dirigidos hacia trabajadores vulnerables. El total de estos programas representa 3% del total de beneficiarios y 14% de la inversión pública asociada a SENCE para capacitación. A continuación, se revisan los más importantes.

* + 1. *Programa Especial de Jóvenes (PEJ)[[15]](#footnote-15)*

Este programa consiste en proveer de capacitación en oficios a jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Su objetivo es “…capacitar en competencias de empleabilidad y formación en oficio a hombres y mujeres jóvenes, entre 16 y 29 años, con el fin de aumentar sus competencias para incorporarse al mercado laboral”.[[16]](#footnote-16) Los criterios de focalización se basan en el puntaje de la Ficha Protección Social (FPS). Este indicador se construye sobre la base de un cuestionario voluntario que se le aplica a hogares que desean participar en algún programa social del Estado. La escala de puntajes se obtiene a partir de un polinomio que incluye aspectos como tamaño del hogar, condición de actividad económica, comuna, educación, ingreso familiar entre otros. Un puntaje bajo los 11.734 puntos permite a los integrantes de un hogar poder acceder a una importante gama de servicios sociales del Estado (se analizará en detalle en la sección 4.3 los criterios para establecer estos puntajes de corte). En el caso de PEJ, si bien son elegibles jóvenes entre 16 y 29 años, se priorizan a individuos entre 18 y 24 años bajo 11.734 puntos.

El programa lo ejecutan OTEC que pertenecen a una categoría especial denominada Registro Especial de OTEC. Para integrar este grupo las OTEC deben constituirse como organizaciones sin fines de lucro, conformadas por un Directorio y que tengan como giro único la capacitación a jóvenes de bajos recursos. Respecto de este requisito, se deben destacar tres aspectos. En primer lugar, no ha habido en SENCE una revisión de dichas condiciones. Segundo, no existen tampoco requisitos de permanencia o mecanismos que activen la salida de una OETC de este grupo, ya que no se han definido criterios objetivos para evaluar el desempeño individual de cada OTEC que pertenece a este registro. Finalmente, no hay mecanismos que incentiven la entrada de otros actores al Registro en base a indicadores de calidad, como puede producirse a través de procesos de licitación. Con todo, la permanencia de las OTEC en dicho grupo no se explica por indicadores claros de eficiencia o impacto sobre capacitados.

Adicional al punto de corte para la selección de beneficiarios, a las OTEC pertenecientes al Registro se les permite seleccionar a sus beneficiarios. La evidencia con que cuenta el equipo BID al respecto[[17]](#footnote-17) da cuenta de que las OTEC priorizan a individuos con bajos recursos, pero con alto grado de motivación.[[18]](#footnote-18) Para ello, cuentan con distintos instrumentos además para medir habilidades cognitivas y no cognitivas. La falta de incidencia de SENCE al respecto implica que, aun cuando no esté escrito, exista el incentivo para que cada OTEC elija a individuos con alto potencial de éxito.

Análisis preliminares realizados por el MINTRAB sobre el programa PEJ han mostrado que sus beneficiarios obtienen efectos positivos en términos de salario y empleo. Este análisis se ha construido con registros administrativos sobre evidencia no experimental. En particular, se ha comprobado que el programa genera un incremento entre US$46 a US$50 en las remuneraciones mensuales de los participantes.

Considerando los positivos resultados que MINTRAB percibe de este programa –y el análisis sobre FT que dan cuenta de su bajo impacto– la administración actual ha decidido escalar este programa, aumentando la cobertura a jóvenes de escasos recursos e incluso a adultos sobre 25 años. Actualmente, se estiman en 6 mil beneficiarios promedio por año. Se desea escalar este programa a 20 mil beneficiarios para el 2012, para luego en años posteriores alcanzar a 50 mil beneficiarios.

Considerando el hecho de que el programa, tal como funciona en la actualidad, apunta a un grupo muy especial de jóvenes –probablemente con un alto grado de habilidades cognitivas y no cognitivas dentro del segmento definido por los criterios de focalización– y las bajas exigencias a las OTEC que proveen de estos servicios, no hay garantías verificables de que el impacto del programa escalado a 50 mil beneficiarios sea positivo.

* + 1. *Aprendices*

En Chile, el programa Aprendices se focaliza en jóvenes entre 15 y 24 años. Consiste en un componente de enseñanza relacionada –financiada por un bono de capacitación– y capacitación en la empresa. La permanencia del trabajador como Aprendiz se establece formalmente como un tipo de contrato de trabajo (establecido en el Código del Trabajo), en donde se detalla la duración máxima de dicha condición (actualmente en 12 meses).

La empresa es la que postula a sus trabajadores para constituir un Aprendiz. En su postulación, se debe detallar el plan de capacitación, que incluye además la designación de un Maestro Aprendiz a cargo de la enseñanza del beneficiario. El joven recibe un sueldo equivalente a 50% del salario mínimo, lo cual se financia con recursos públicos. Los beneficiarios de este programa alcanzaron 2.273 en el año 2010.

Evidencia internacional sustenta la utilización del mecanismo de Aprendices para desarrollar competencias. En efecto, los programas que consideran capacitación en empresas han tenido un mayor impacto que aquellos programas que consideran sólo capacitación desde salas de clase (Attanasio, Kugler y Meghir, 2008). Naturalmente, la efectividad del programa dependerá de la capacidad de gestión del mismo. En el caso de Chile, es sabida la falta de recursos para fiscalizar adecuadamente el funcionamiento de los distintos programas de capacitación. Por otro lado, el programa en Chile considera también un componente de capacitación en una OTEC. Lamentablemente, no hay evidencia respecto del impacto del programa Aprendices en Chile. Actualmente, éste se amplió para considerar una línea de mujeres de 25 a 60 años y una línea de hombres entre 50 a 65 años. Tampoco hay evidencia que sustente dicha decisión.

* + 1. *Bonos para Capacitación*

En el año 2011 se implementan los bonos de capacitación, que consisten en subsidios dirigidos directamente al beneficiario de la capacitación. Existen dos líneas; Bono para Trabajador Activo (BTA) y Bono de Empresa y Negocio (BEM).

El programa de BTA se focaliza en trabajadores con rentas no superiores a US$1.200 por mes, un mínimo de un año de experiencia laboral y con al menos 6 cotizaciones al sistema de previsión en los últimos 12 meses. En promedio, este bono alcanza US$400. Adicional a ello, se considera un copago por parte del beneficiario de alrededor de 20% del valor total del curso. Acorde con información de SENCE, a septiembre de 2011 se habían capacitado cerca de 55 mil trabajadores. No hay evidencia disponible como para aseverar si dichos trabajadores tuvieron resultados satisfactorios en términos de renta o empleabilidad.

El programa BEM tiene como objetivo “…mejorar la competitividad y productividad de micro y pequeñas empresas, a través de una capacitación focalizada”.[[19]](#footnote-19) Está focalizado en empresas o trabajadores por cuenta propia con ventas inferiores a un millón de dólares al año. A septiembre de 2011, se habían capacitado cerca de 23.000 micro y pequeños empresarios. Tampoco se han conducido estudios que prueben la efectividad del programa en términos del cumplimiento de su objetivo.

Para ambos programas, SENCE gestionó un proceso de licitación para que distintas OTEC puedan ser parte del registro que provea servicios para este programa. El objetivo es considerar a OTEC que sean de mejor calidad, acorde con distintos indicadores medibles. Hasta el momento, dichos indicadores incluyen experiencia del relator (profesor a cargo de las clases en los cursos de capacitación), experiencia previa de la OTEC e infraestructura adecuada. No hubo, sin embargo, una evaluación formal respecto de si los indicadores escogidos efectivamente son capaces de predecir buenos resultados sobre la población beneficiaria.

* + 1. *Otros programas de SENCE*

Finalmente, se encuentran diversos programas de SENCE que apuntan distintos grupos. Entre ellos, están el Programa Nacional de Becas, el Pre-contrato de capacitación y Post-contrato. En el primer caso, se trata de un programa que apunta a grupos vulnerables pero que dejó de funcionar en el año 2010. Los pre-contrato, por su lado, ofrecen capacitación con cargo a FT, previo a que un trabajador firme el contrato de trabajo. Este programa resulta de gran envergadura (30 mil en un año), aunque no tiene criterios de focalización claros. No hay evidencia alguna respecto de su funcionamiento. Finalmente, el programa de post-contrato corresponde a capacitación en OTEC para trabajadores desvinculados de empresas que han usado FT. La escala de este último programa es relativamente pequeña (290 individuos para el año 2009). Tampoco hay evaluaciones de impacto.

La cantidad de programas existente –algunos de ellos con objetivos traslapados, lo que implica una competencia por la misma población objetivo– revela la falta de estrategia de largo plazo en la política pública de capacitación. Por otro lado, se aprecia una falta sistemática de evidencia que provea de directrices claras en la política, fundadas en estudios robustos que indiquen los mejores caminos a seguir. De esta manera, es común que los parámetros que definen los programas cambien año a año, muchas veces careciendo del sustento necesario que proveen evaluaciones experimentales (o incluso no experimentales) a través de procesos transparentes y libre de intereses creados.

* + 1. *¿Son efectivos los Programas Sociales de SENCE?*

Como ya se mencionó, ejemplos de evaluaciones rigurosas son pocas. Un caso de excepción lo constituyó el programa Jóvenes Bicentenario (programa muy similar a PEJ), el cual fue diseñado para ser evaluado con metodologías experimentales. El análisis reveló (PNUD, 2011) que el programa tiene impactos positivos, pero sobre sólo una pequeña porción de la población; aquella que logra terminar todas las etapas del programa. El impacto promedio del programa no es significativo en ninguna dimensión (empleo o salarios). Dicho estudio tuvo una influencia fundamental para decidir la paralización definitiva del programa. Además, proveyó de lecciones importantes para el diseño del resto del sistema.

Gran parte del resto de la evidencia, como lo pudo constatar el equipo BID, carece de fundamentos metodológicos sólidos. Ante la escaza o nula evidencia, difícilmente se pueda conjugar un diagnóstico robusto de los programas sociales de SENCE.

* 1. **¿Está correctamente focalizado el sistema de capacitación?**

En secciones anteriores se describieron ciertos grupos con bajo rendimiento en el mercado del trabajo: mujeres, jóvenes y adultos con bajo capital humano. Estos grupos tienen el factor común de un grado bajo de escolaridad, condición que los convierte en “demanda potencial” de programas de capacitación. Es natural preguntarse si acaso la oferta de capacitación gestionada por SENCE es capaz de escalar lo suficiente como para atender dicha demanda.

El Cuadro 5 calcula una demanda potencial de capacitación tentativa. Muestra la población sin educación superior en los tres grupos mencionados. Debemos recordar que, no es de extrañar en estos grupos salarios significativamente menores el promedio nacional y tasas de desempleo por sobre 10%. El programa FT no tiene criterios de focalización por población vulnerable, por lo que difícilmente puede ser considerado como un programa destinado a atender dicha población, De hecho, se comprobó que usuarios de dicho sistema poseen salarios sobre el promedio. Usando los datos de población atendida de programas sociales de SENCE, se comprueba que, en promedio, el sistema de capacitación estaría cubriendo no más de 0.2% de estos grupos. Por lo tanto, es evidente el problema de escala que exhibe el sistema.

**Cuadro 5. Demanda potencial atendida por SENCE.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Grupo** |  | **SENCE** |  | **Demanda atendida (%)** |
| **Jóvenes** |  | 6.582 |  | 0,51 |
| **Mujeres** |  | 2.894 |  | 0,20 |
| **Adultos** |  | 2.894 |  | 0,15 |

Fuente: Elaboración propia a partir de SENCE y CASEN (2009).

Nota: Se muestra población atendida (columna SENCE) de programas de capacitación de SENCE para el año 2010. El programa Bono de Trabajador Activo, por no apuntar especialmente a alguno de estos grupos, se repartieron sus beneficiarios de manera equivalente en las tres categorías. La demanda potencial se calculó a partir de la encuesta CASEN 2009, como el total de individuos con secundaria completa o menos. En el caso de jóvenes, se tomó el tramo etáreo de 18 a 23 años. En el caso de adultos, en cambio, se toma a individuos sobre 29 años pero con secundaria incompleta como nivel de escolaridad tope. La demanda atendida es igual al cociente entre los beneficiarios SENCE con la demanda potencial.

Adicionalmente a los problemas de escala del sistema de capacitación, existen dudas fundadas respecto de los instrumentos para la focalización. En Chile, gran parte del sistema de protección social tiene como base para la focalización la FPS, que se dijo, es una encuesta que intenta estimar un indicador de vulnerabilidad social de las familias. El cálculo implica la construcción de tres indicadores por familia: (i) capacidad generadora de ingresos, (ii) ingresos, (iii) índice de necesidades. Los programas sociales de SENCE exigen pertenecer al 40% más vulnerable acorde con los puntos de corte que se establecen sobre la base de la FPS.

La principal debilidad de este instrumento es la imposibilidad del organismo que lo gestiona (Ministerio de Planificación, MIDEPLAN) de poder validar los datos reportados por parte de las familias. De esta manera, ciertas variables –que se saben críticas para el cálculo de puntaje– resultan sub o sobre reportadas, de modo de aumentar la probabilidad de recibir beneficios. Además, hay evidencia de malas prácticas en la aplicación de la FPS en algunos municipios, sin sanciones asociadas. Por otro lado, la actualización de la FPS se realiza de manera voluntaria, de modo que familias que mejoran su situación no tienen incentivos a re-calcular su puntaje.[[20]](#footnote-20)

Los criterios de focalización que se ocupan se establecen en base a umbrales en este puntaje. A partir de la encuesta CASEN (representativa a nivel nacional), se simula el puntaje FPS y luego se calculan deciles acordes con el puntaje simulado. Sobre la base de los puntos de corte de estos deciles se han establecido los criterios para acceder a programas sociales. De esta manera, el punto de corte más común ha sido 11.734 puntos, correspondiente al punto en donde, teóricamente, debiera ubicarse el 40% de la población más vulnerable en Chile. El Cuadro 6 muestra la distribución de población usando los deciles construidos. Se puede apreciar que 71% de los hogares que tiene FPS se ubica por debajo de los 11.734 puntos (primeros cuatro deciles). Esto constituye un indicio de importantes errores de inclusión.

**Cuadro 6: Deciles FPS y número de hogares**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Decil FPS** | **hogares** | **%** | **% acumulado** |
| I | 458.993 | 29 | 29 |
| II | 261.707 | 17 | 46 |
| III | 238.200 | 15 | 61 |
| IV | 155.188 | 10 | 71 |
| V | 108.187 | 7 | 78 |
| VI | 99.664 | 6 | 84 |
| VII | 88.516 | 6 | 90 |
| VIII | 78.947 | 5 | 95 |
| IX | 55.637 | 4 | 98 |
| X | 26.796 | 2 | 100 |
| **Total** | **1.571.835** | **100** |  |

Fuente: Elaboración propia a partir de registros administrativos FPS. La base de datos está actualizada al año 2011.

Tal como se señala las conclusiones vertidas por el Comité de Expertos –que en el año 2010 analizó la capacidad de focalización de la FPS– dos de las variables con evidencia de ser manipuladas son el tamaño del hogar y discapacidad (ver también Herrera, Larrañaga y Telias, 2010). En efecto, la tasa promedio de discapacidad en los datos FPS supera en más de dos veces la tasa promedio de individuos en base a encuesta CASEN 2003.[[21]](#footnote-21) Por otro lado, de acuerdo a un estudio elaborado por MIDEPLAN (MIDEPLAN, 2010), 17% de los hogares presentan cambios en sus grupos familiares, o bien se han dividido en dos o más grupos. Asimismo, Larrañaga, Herrera y Telias (2010) muestran que el tamaño promedio del hogar de la FPS es considerablemente más pequeño que lo reportado en la encuesta CASEN 2003.

Por lo tanto, los antecedentes recabados en esta sección apuntan a que el sistema de capacitación no sólo tiene importantes problemas en su capacidad para atender a grupos vulnerables, sino también posee instrumentos con alta probabilidad de cometer errores de inclusión en la focalización.

1. **Conclusiones**

El presente diagnóstico revela una serie de deficiencias del sistema de capacitación en Chile. Sin tener la intención de elaborar una lista exhaustiva de puntos a destacar, este estudio se centra en dos elementos fundamentales que caracterizan al sistema.

En primer lugar, la plataforma institucional del Sistema de Capacitación en Chile tiene como objetivo cerrar brechas de competencias en trabajadores desaventajados. Dichos trabajadores en Chile se concentran en estratos de baja edad, en mujeres y en ciertos segmentos de adultos con períodos de desempleo prolongados y bajo capital humano. No obstante, en la práctica, gran parte del Sistema de Capacitación apunta a trabajadores con stock de capital humano sobre el promedio. En ello influye la alta demanda por FT, programa que subsidia a empresas por inversión en capacitación. El resto de los programas con foco en grupos vulnerables no alcanzan una escala que pueda atender a la demanda potencial por capacitación. Asimismo, no se poseen los instrumentos adecuados como para pesquisar a grupos con necesidades reales de capacitación.

En segundo lugar, a diferencia de otras instancias de adquisición de capital humano, no se conoce con certeza el impacto que tiene el Sistema de Capacitación. Recientemente, una evaluación no experimental con datos administrativos muestra que el programa de mayor cobertura FT –cuyos beneficiarios alcanzan cerca de 80% del total de capacitados– exhibe impactos nulos (o muy cercanos a 0) sobre sus beneficiarios (Rodríguez y Urzúa, 2011). Del resto de los programas, que apuntan a trabajadores de menor calificación, no se dispone de evidencia rigurosa como para aseverar su eficacia.

Adicionalmente, si bien no fue tema central de este informe, ya se evidencian en otros estudios la debilidad de SENCE como organismo rector de las políticas públicas en capacitación (Rucci, 2010). Alguno de estos factores tienen que ver con la falta de articulación con otras políticas públicas de largo plazo; baja coordinación con formación técnica superior (CFT); carencia de incentivos para que los proveedores se alineen con objetivos de empleabilidad, entre otros. Todos estos elementos sugieren fuertemente la necesidad de una reforma sustantiva al sistema de capacitación en Chile.

**Referencias**

Attanasio, O., Kugler, A. and C. Meghir (2008). Training Disadvantaged Youth in Latin America: Evidence from a Randomized Trial. NBER Working Papers, NBER.

Brunner, J. J. and G. Elacqua (2003). Informe Capital Humano en Chile. Universidad Adolfo Ibañez.

Contreras, D., Bravo, D. and P. Medrano (1999). Measurement Error, Unobservables, and Skill Bias in Estimating the Return to Education in Chile. mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Contreras, D., Melo, E. and S. Ojeda (2005). "¿Estimando el Retorno a la Educación o a los no Observables?: Evidencia de Datos de Panel." Estudios de Economía **32**(2): 187-199.

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011). Informe Final.

Larrañaga, O., Herrera, R. and A. Telias (2010). La Ficha de Protección Social, División Social de MIDEPLAN.

MIDEPLAN (2010). Caracterización de los usuarios de la Ficha de Protección Social. , Documento de Trabajo de la División Social de MIDEPLAN.

Montenegro, C. and C. Pagés (2007). "Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile." Estudios de Economía **34**(2): 109-139.

Rodríguez, J. and S. Urzúa (2011). An Evaluation of Training Programs Financed by Public Funds in Chile.

Rucci, G. (2010). Chile: Capacitación en el Sistema de Formación Continua Basado en Competencias Laborales. Avances, Desafíos y Recomendaciones de Política, Inter-American Development Bank. Technical Notes N° 155.

Sapelli, C. (2003). Ecuaciones de Mincer y las Tasas de Retorno a la Educación en Chile: 1990-1998. Documentos de Trabajo, N° 254, Instituto de Economia. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Comité Ficha Protección Social (2010). Informe Final Comité Expertos Ficha de Protección Social.

Tokman, A. (2010). Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas. Working paper, Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP.

Topel, R. and M. Ward (1992). "Job Mobility and the Careers of Young Men." Quaterly Journal of Economics **107**: 439-79.

Urzúa, S. and G. Veramendi (2010). The Impact of Out-of-Home Childcare Centers on Early Childhood Development, Inter-American Development Bank.

1. Nota realizada por Jorge Rodríguez (Consultor SCL/LMK), en el marco de la preparación del Programa CH-L1064. [↑](#footnote-ref-1)
2. Entendemos el concepto de Sistema de Capacitación simplemente como el conjunto de programas de capacitación. Esta red no forma parte de la educación secundaria o terciaria. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se evidencia, no obstante, una diferencia importante entre el rendimiento (medidos en pruebas PISA) de estudiantes chilenos comparados con resultados de la OECD (Brunner y Elacqua, 2003). Sin embargo, en los últimos años, se evidencia una tendencia al cierre de estas diferencias. [↑](#footnote-ref-3)
4. Recientemente, Urzúa y Veramendi (2010) encuentran impactos positivos sobre distintos indicadores de desarrollo para niños matriculados en salas cunas y jardines infantiles. [↑](#footnote-ref-4)
5. Existe la posibilidad de impartir cursos de capacitación desde Centros de Formación Técnica. El desarrollo de esta instancia no ha sido desarrollada mayormente. [↑](#footnote-ref-5)
6. www.sence.cl [↑](#footnote-ref-6)
7. En economías como Alemania, las capacitaciones tipo “vocacional” proveen de una alternativa ante carreras de más larga duración, las que están restringidas en la práctica para individuos con mayor stock de habilidades [↑](#footnote-ref-7)
8. En Chile existe el Subsidio al Empleo Joven. Evidencia preliminar analizada por la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación (comisión que, a pedido del MINTRAB, efectuó una revisión en profundidad sobre la gran mayoría de los programas de capacitación en Chile) apunta a que, precisamente, el Subsidio habría tenido efectos positivos en períodos en donde el desempleo alcanza su valor más alto durante la reciente crisis financiera del año 2009. [↑](#footnote-ref-8)
9. Existen programas como Subsidio al Empleo Joven (SEJ) que no contemplan módulos de capacitación. Este tipo de programas lo dejamos afuera de este análisis. [↑](#footnote-ref-9)
10. En la práctica, dado que la mayoría de las firmas que financian sus actividades de capacitación son empresas grandes, se habla de este 1% de manera genérica al referirse a los recursos que provee el Estado para capacitación. [↑](#footnote-ref-10)
11. Si bien no tenemos evidencia de ello, al menos resulta bastante improbable, en órdenes de magnitud, argumentar que 99% de las OTEC quiebren en cada año y que un número similar vuelva a aparecer en el mercado. [↑](#footnote-ref-11)
12. Esta comisión reunió a diversos expertos en la materia con el objetivo de evaluar la mayor parte de los programas de capacitación [↑](#footnote-ref-12)
13. En uno de los ejercicios es posible estimar un impacto de 0,05%, tres años después de haber cursado la capacitación. [↑](#footnote-ref-13)
14. De acuerdo al informe de la Comisión Revisora, 70% de los cursos duran menos de 17 horas. Por otro lado, Rodríguez y Urzúa (2011) encuentran efectos positivos realizadas en OTEC con al menos 1.300 trabajadores. Este tipo de OTEC representa menos de 1% del mercado. [↑](#footnote-ref-14)
15. Actualmente se le denomina Formación en Oficios para Jóvenes. [↑](#footnote-ref-15)
16. www.sence.cl [↑](#footnote-ref-16)
17. El equipo BID tuvo acceso a las herramientas de selección de cada unas de las OTEC del Registro Especial. [↑](#footnote-ref-17)
18. Agradecemos al equipo de asesores del MINTRAB por recopilar dicha información. [↑](#footnote-ref-18)
19. Extraído de presentación de Claudio Palma, encargado del programa, en septiembre de 2011 en la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Dicha presentación está disponible en www.mintrab.gob.cl. [↑](#footnote-ref-19)
20. Informe de Comité de Expertos Ficha de Protección Social (2010). [↑](#footnote-ref-20)
21. De acuerdo al Informe de Comité de Expertos de Ficha Protección Social (2010). [↑](#footnote-ref-21)