Informe Final

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral

Nota preliminar

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social constituyó una comisión de expertos para que revisara las políticas de capacitación e intermediación vigentes en Chile, así como otras relacionadas con la formación de competencias en el trabajo, con miras a realizar recomendaciones sobre su desarrollo futuro. Los miembros de la Comisión son Paula Agurto (SENCE), Hernán Araneda (Fundación Chile), David Bravo (Departamento de Economía, Universidad de Chile), Dante Contreras (Departamento de Economía, U de Chile), Osvaldo Larrañaga (PNUD y coordinador de la Comisión), Alejandra Manquilef (Ministerio del Trabajo), Marcela Perticara (Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado), Tomás Rau (Instituto de Economía, Universidad Católica) y Sergio Urzúa (Ministerio de Hacienda). En la Secretaría Técnica se contó con la valiosa cooperación de Carlos Acero (coordinador), Francisco Carrillo, Cristóbal Castro y Ricardo Ruiz de Viñaspre.

Cabe mencionar que los miembros de la comisión de expertos actúan a título personal y que los contenidos del Informe no deben atribuirse de ninguna manera al PNUD o demás organismos de Naciones Unidas, como tampoco a ninguna de las instituciones donde trabajan los miembros de la comisión. Ni el PNUD ni las demás instituciones garantizan la exactitud de los datos que se incluyen en el trabajo y no aceptan ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso.

La Comisión sesionó durante tres horas semanales en el período comprendido entre el 4 de Abril de y el 14 de septiembre del 2011. En las sesiones se revisaron los estudios y evaluaciones disponibles sobre las políticas de formación de competencias laborales en el país, incluyendo tanto las vigentes como aquellas del pasado cercano. En diversas ocasiones se solicitó a la Secretaría Técnica la realización de análisis complementarios con las bases de datos existentes.

La Comisión contó con la presencia de observadores de distintas agencias públicas, así como de un conjunto de personas que fueron invitadas a presentar sus experiencias y puntos de vista sobre las materias tratadas. En el Anexo D se presenta un listado de observadores e invitados a la Comisión.

Los Miembros de la Comisión agradecen la confianza depositada de parte de la Ministra del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, confían que el trabajo realizado y que se presenta en este documento contribuya a fortalecer la política de formación de competencias laborales en el país.

Contenido

Nota preliminar 2
Resumen Ejecutivo 5
Introducción 13
1. La Franquicia Tributaria 15
1.1. Descripción del instrumento 16
1.2. ¿Qué grupos de trabajadores son cubiertos por la Franquicia Tributaria? 18
1.3. Impacto de la capacitación sobre empleo y salarios 21
1.4. Recomendaciones 24
2. Programas de Capacitación Dirigidos a Grupos Vulnerables 26
2.1. Programa Especial de Jóvenes 26
2.1.1. Resultados de implementación e impacto del Programa Especial de Jóvenes 28
2.1.2. Recomendaciones para el escalamiento del Programa Especial de Jóvenes 29
2.2. El Programa Jóvenes Bicentenario 32
2.3. El Programa Nacional de Becas 33
2.4. Programa Mujeres Jefas de Hogar 35
3. Otros programas de capacitación 37
3.1. Precontrato 37
3.2. Post-contrato 39
3.3. Los programas de bonos individuales de capacitación 40
3.3.1. El Bono del Trabajador Activo 40
3.3.2. El Bono Empresa y Negocio 41
3.3.3. Recomendaciones sobre los programas de bonos de capacitación 41
3.4. El programa de Aprendices 42
3.4.1 Resultados de impacto del programa de Aprendices 43

4. El Sistema de Certificación de Competencias Laborales 44
4.1. Descripción del programa ChileCalifica 44
4.1.1. Resultados de implementación de ChileCalifica 45
4.1.2. Resultados de impacto de ChileCalifica 46
4.2. El sistema ChileValora 48
4.3. Recomendaciones sobre el Sistema de Certificación de Competencias Laborales 49
5. Programas de empleo indirecto 52
5.1. El Subsidio al Empleo Joven 52
5.2. Bonificación a la Contratación de Mano de Obra 54
6. El sistema de intermediación laboral 55
6.1. El programa Fortalecimiento OMIL 56
6.1.1. Recomendaciones sobre el programa Fortalecimiento OMIL 57
6.2. La Bolsa Nacional de Empleo 57
6.3. El Bono de Intermediación Laboral 58
6.3.1. Recomendaciones sobre el Bono de Intermediación Laboral 60

Anexo A. Cuadros y figuras sobre implementación e impacto de Franquicia Tributaria 63
Anexo B. Determinantes de probabilidad de recibir capacitación de franquicia tributaria 72
Anexo C. Cuadros y figuras sobre implementación e impacto 74
de otros programas de capacitación 74
Anexo D. Lista de personas participantes en las sesiones de trabajo de la Comisión 87

Resumen Ejecutivo

El mandato para la Comisión consistió en evaluar el funcionamiento de las políticas públicas de formación de competencias laborales en el país. Para tal efecto se revisaron las diversas evaluaciones y estudios que se encuentran disponibles, se realizaron nuevos análisis a partir de registros administrativos, y se contó con la opinión de expertos y de actores que participan en el actual sistema.

Un sistema de formación de competencias laborales tiene tres componentes: evaluación, capacitación y certificación. La evaluación incluye el diagnóstico inicial de las competencias laborales de las personas así como el balance de los aprendizajes adquiridos en la operación del sistema; la capacitación está referida a las acciones destinadas a cerrar las brechas de competencias existentes; y la certificación es el reconocimiento formal de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral, las acciones de capacitación o los estudios regulares. Los distintos componentes de un sistema de formación de competencias laborales –evaluación, capacitación y certificación – deben interactuar y reforzarse entre sí, acrecentando el valor agregado que cada uno de ellos tiene por separado.

La capacitación ha sido por lejos el componente que ha tenido mayor desarrollo de las políticas de formación de competencias laborales en el país. Las políticas de capacitación seguidas en Chile se dividen en dos categorías principales: la franquicia tributaria y los programas de formación de oficios. También se cuentan iniciativas de otro tipo pero constituyen casos más bien aislados.

La franquicia tributaria es un descuento tributario que financia acciones de capacitación que disponen para sus trabajadores las empresas que tributan en primera categoría. La empresa es quién decide el contenido y la nómina de participantes, pudiendo contar con el concurso de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) como oferentes de los cursos. Otro actor del sistema son los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC), cuyo rol es reducir los costos de transacción ejerciendo de intermediario entre oferentes y demandantes de capacitación. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) actúa como entidad pública rectora de la política, no ejecuta programas de capacitación sino que tiene a su cargo la supervisión y fiscalización del sistema.

El segundo grupo de programas de capacitación está orientado a la formación de oficios en grupos vulnerables de la población y tienen por común denominador que la definición de su población objetivo, contenidos, así como todas las funciones de gestión y supervigilancia, son responsabilidad directa de SENCE, siendo financiados por el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Los programas más importantes en esta categoría son (o han sido) el Especial de Jóvenes, Jóvenes Bicentenario, Mujeres Jefas de Hogar y el Nacional de Becas (que albergó a una diversidad de intervenciones de distinto tipo). Los cursos son ofrecidos por los OTEC, si bien existen reglas especiales de elegibilidad para todos los programas.

En base a la revisión de los antecedentes disponibles la Comisión llegó a la conclusión que la política de capacitación vigente en el país es claramente deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados.

Un examen de los recursos públicos destinados a la capacitación revela un patrón regresivo puesto que se favorece preferentemente a grupos de ingresos altos y medio-altos. Ello sucede en la medida que alrededor de un 80% del gasto público en capacitación se financia con cargo a la franquicia tributaria y porque la mayor parte de los participantes de este programa son trabajadores que se ocupan en las empresas más grandes, cuyos niveles de escolaridad son relativamente altos, y que obtienen remuneraciones que en promedio superan en un 50% las de quienes no acceden a este tipo de capacitación (controlando por el nivel educacional). De este modo, el patrón regresivo del gasto público en capacitación es resultado de la centralidad de la franquicia en la política de capacitación y del perfil de los usuarios de este programa.

La distribución del gasto público en capacitación es también cuestionable por su falta de eficiencia, puesto que la mayor parte de los recursos públicos se asignan a quienes poseen ya un nivel de competencias laborales relativamente desarrolladas. Los programas de capacitación dirigidos a los grupos vulnerables han tenido un lugar secundario en la agenda de la política pública, aun cuando debieran ser prioritarios si se consideran los positivos efectos que una inserción laboral de calidad de estos grupos tendría para el desarrollo económico y social del país.

En efecto, los programas de capacitación dirigidos a poblaciones vulnerables, que se financian con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) cubren a un porcentaje pequeño de la población potencialmente objetivo. Específicamente, los programas dirigidos a los jóvenes vulnerables contaron con alrededor de 12.000 participantes en el año 2009. Como punto de referencia hay que tener presente que en ese año había cerca de 441.000 jóvenes entre 18 y 25 años que no trabajaba ni estudiaba, y cuyos hogares pertenecen al 40% más pobre de la población. Si se considera tal grupo como población potencialmente objetivo se tiene que la cobertura de los programas citados no supera el 3%, una tasa muy inferior a la requerida si se quisiera cerrar la brecha de competencias laborales en ese grupo.

La efectividad de una política se mide por los avances que consigue en sus objetivos. A tal respecto la política de capacitación también es deficitaria. La Comisión accedió a los mejores datos existentes para evaluar los resultados de la franquicia tributaria y llegó a la conclusión que ella no contribuye significativamente a mejorar los ingresos laborales ni la empleabilidad de los trabajadores que asistieron a cursos financiados por este instrumento.

Por otra parte, existen dudas fundadas respecto si la franquicia tributaria ha tenido un efecto positivo sobre la productividad de las empresas que la han utilizado este instrumento de capacitación, siendo su incremento uno de los objetivos estipulados en la normativa legal en el origen del instrumento. En todo caso, es difícil defender tal objetivo cuando no se observan ganancias en tenencia de empleo y salarios de los trabajadores, puesto que ello reflejaría que las empresas no distribuyen las ganancias en productividad, o bien que éstas no se producen.

Además, la Comisión se inclina mayoritariamente por considerar que el foco del sistema de capacitación laboral debería recaer exclusivamente en la mejora de la empleabilidad de las personas en edad de trabajar. En un nuevo diseño institucional las políticas de fomento productivo deberían asignarse exclusivamente a los organismos públicos, cuyo mandato sea mejorar la productividad de las empresas.

Entre las razones que explicarían la falta de eficacia de la capacitación financiada a través de la franquicia tributaria se cuenta la proliferación de cursos de corta duración que no tienen efectos sobre la productividad de los trabajadores; una gran heterogeneidad en la calidad de los oferentes de capacitación (OTEC), con déficits manifiestos en muchos de ellos; inoperancia de las instituciones (OTIC) que debieran mediar entre las empresas y los oferentes de capacitación a efectos de canalizar oferta de buena calidad a empresas medianas y pequeñas; e insuficiencias manifiestas en la capacidad del SENCE para supervisar y fiscalizar el sistema.

En materia de eficacia de los programas dirigidos a poblaciones vulnerables se constata que los resultados más auspiciosos provienen del Programa Especial de Jóvenes. El programa opera cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas). Los oferentes son un conjunto muy seleccionado de OTEC que trabaja exclusivamente con grupos vulnerables, entidades que han logrado estructurar una oferta de cursos y relatores de buena calidad, con fuerte vinculación a las necesidades de las empresas. En el desarrollo de estos proveedores ha sido indispensable haber contado con recursos fiscales suficientes en nivel y horizonte temporal, que permiten contar con equipos estables y programas consolidados.

En cambio, el programa Jóvenes Bicentenario que se dirigía a un público similar tuvo resultados adversos puesto que logró graduar a un porcentaje muy minoritario (16%) de los seleccionados. Si bien hay evidencia favorable en cuanto a ganancias en empleo e ingresos de la fracción que egresó, el balance final entre beneficios y costos es negativo debido a la elevada deserción. A esta situación contribuyó una estructura de tipo modular de las fases del programa (inscripción, entrevista, selección, capacitación, etc.) sin que se contara con las capacidades requeridas de articulación por parte del SENCE, así como haber recurrido a oferentes de capacitación que no estaban especializados en grupos vulnerables.

Por otra parte, no hay evidencia confiable respecto del resultado obtenidos por los programas Nacional de Becas y Mujeres Jefes de Hogar, sea porque no se cuenta con evaluaciones técnicamente bien realizadas y/o porque desde SENCE no se han generado los sistemas de información necesarios para hacer posibles buenas evaluaciones. Esta es situación es poco aceptable, porque equivale a conducir la política pública a ciegas, sin poder conocer si lo que se hace tiene algún impacto en la población objetivo.

Otras iniciativas de capacitación revisadas por la Comisión son los programas de precontrato y post-contrato, que constituyen iniciativas que financian con cargo a franquicia tributaria acciones de capacitación a personas que pueden ser contratados por una firma o a aquellas que han perdido su empleo; el programa de aprendices, que es una iniciativa para la formación de oficios

de jóvenes en los mismos puestos de trabajo, recientemente ampliado a otros grupos vulnerables; y el programa de bonos individuales de capacitación en sus líneas de trabajo dependiente e independiente, en actual fase de piloto, que entrega a los propios usuarios la decisión de en qué y con quién capacitarse (entre una oferta predefinida por SENCE). Todos estos casos cubren espacios necesarios de una política de capacitación y la evidencia disponible respecto de su funcionamiento es auspiciosa, si bien de carácter aún preliminar.

Respecto de las otras funciones de un sistema de formación de competencias laborales se constata que el componente de evaluación ha estado largamente ausente en la política pública del país. Salvo excepciones, los programas de capacitación no incluyen un diagnóstico inicial de las fortalezas y debilidades de los usuarios, como tampoco cuentan con protocolos adecuados de evaluación que den cuenta de su efectividad.

Por su parte, la certificación de competencias laborales debiera contribuir a un funcionamiento más fluido del mercado laboral en la medida que aumenta la información sobre el nivel de conocimientos y destrezas que cuentan los trabajadores; mejora las oportunidades e ingresos laborales de aquellos que posean buenas certificaciones; y provee una poderosa herramienta para dotar de pertinencia a los programas de capacitación y educación técnica. En el país hubo desarrollo de experiencias piloto en la última década y recientemente entró en vigencia la ley que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora), cuyo objetivo es el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas y que se organiza a partir de los principios de voluntariedad, fe pública y diálogo social tripartito.

Si bien es temprano aún para evaluar los resultados de ChileValora, la Comisión advierte que hay aspectos de su diseño que podrían llevar a replicar algunos de los problemas de la franquicia tributaria, como es la captura de los fondos del sistema por operadores cuyas funciones objetivos no estén bien alineadas con los fines de la política pública. También hay dudas respecto de la intención de abarcar demasiadas ocupaciones antes que focalizarse en aquellas más pertinentes a los fines del instrumento; sobre su estructura de financiamiento que depende de aportes privados; respecto del alcance que puede tener el diálogo social tripartito en un contexto de baja sindicalización laboral; y sobre los atributos y competencias que se le entregaron a la entidad rectora del sistema.

Si bien no forman parte del sistema de formación de competencias laborales, la Comisión también revisó las iniciativas que el SENCE está desarrollando en materia del sistema de intermediación laboral, cuyo objetivo es potenciar la inserción y permanencia en el mercado laboral de personas desempleadas a través de acciones que contribuyan a ajustar oferta y demanda por empleo. Las iniciativas en curso incluyen el fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL); la puesta en marcha de la Bolsa Nacional de Empleo y el Bono de Intermediación Laboral. Se trata de políticas que avanzan en la dirección correcta, pero de muy reciente implementación, por lo que no se dispone de resultados sistemáticos a la fecha.

Por último cabe mencionar que el SENCE también administra dos programas de empleo indirecto: el Subsidio al Empleo Joven y la Bonificación a la Contratación de Mano de Obra. El primero

presenta una cobertura bastante baja, lo que podría estar asociado a problemas en la difusión del programa y/o de indefinición de su cobertura deseada por parte de sus responsables. Antecedentes preliminares muestran efectos relativamente bajos sobre empleo y salarios, aun cuando se está a la espera de una evaluación de impacto encargada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Respecto de la segunda iniciativa, la evidencia disponible muestra que no ha generado ganancias en empleo duraderas, siendo probable que el programa haya sido capturado para empleos temporales sólo durante el período en que rige el incentivo, que en cualquier caso se hubieran generado. En cualquier caso, los lineamientos de este último programa son definidos por la Subsecretaría de Trabajo, estando SENCE únicamente a cargo de su ejecución.

Recomendaciones sobre programas y lineamientos generales a futuro

El estado actual de las políticas en materia de capacitación y demás componentes del sistema de formación de competencias es deficitario. El SENCE ha venido acumulando políticas y programas a lo largo del tiempo que, considerados en conjunto, distan de ser coherentes y comprensivos. La entidad tampoco ha contado con las capacidades requeridas para cumplir con su rol rector y supervisor de la política de formación de competencias laborales, habiendo aquí también responsabilidad de las instituciones que debieran velar por la solvencia técnica y financiera de este organismo (Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda).

Esta Comisión estima que se necesitan cambios sustanciales en el sistema de formación de competencias laborales para que pueda contribuir efectivamente a elevar la productividad, empleabilidad y los ingresos de la fuerza de trabajo, especialmente aquella que presenta los mayores déficits de capital humano.

No le corresponde a la Comisión formular una propuesta sobre la futura política de formación de competencias labores, puesto que la labor que se le encomendó fue acotada a la revisión de las políticas existentes. No obstante, del trabajo realizado emanan recomendaciones que se relacionan con el devenir de las actuales políticas y que tienen, por tanto, relevancia para el diseño futuro. Las mismas están muy alineadas con algunas de las conclusiones del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad y con una reciente revisión del Banco Interamericano de Desarrollo respecto a la franquicia tributaria.

Las principales recomendaciones de la Comisión sobre la continuidad de los programas de capacitación revisados son las siguientes (en el texto principal hay recomendaciones más específicas):

Primero, por amplia mayoría de sus integrantes, la Comisión recomienda el reemplazo de la franquicia tributaria porque este instrumento no cumple las condiciones necesarias para justificar la inversión de recursos públicos y porque sus fallas son lo suficientemente importantes para que se requiera una reforma antes que simples ajustes de su actual funcionamiento. Se hace notar que en el pasado se han realizado una serie de cambios a la normativa que regula el uso de la franquicia, sin que se hayan logrado revertir las deficiencias que presenta este instrumento.

Además, el instrumento tampoco ha sido capaz de lograr altas tasas de capacitación, incluso entre las empresas que más intensivamente lo usan. Sin embargo, la Comisión reconoce que su eventual eliminación eliminaría el único instrumento de política pública que existe para promover el capital humano en las empresas. Por ello, el Estado debe garantizar que cualquier medida que se tome garantice que se destinarán recursos públicos a este ámbito, idealmente desde los organismos públicos especializados en el ámbito de fomento productivo. En un nuevo esquema institucional, el foco de SENCE debiera circunscribirse únicamente a promover la empleabilidad de la población en edad de trabajar.

Segundo, para seguir cubriendo las necesidades de capacitación de los trabajadores asalariados se cuenta con diversos instrumentos posibles, que deben ser convenientemente evaluados. En cualquier caso hay que tener presente que la falta de efectividad de la franquicia tributaria no es en esencia atribuible a los mecanismos que esta política utiliza para su operación, como son proveedores privados como oferentes de los cursos de capacitación o que las decisiones sobre los contenidos de la capacitación estén vinculadas a las necesidades de las empleadores. El problema más bien radica en el conjunto de normativas que la política pública ha dispuesto para el comportamiento de los agentes privados que operan en este mercado, así como en la falta de capacidad para monitorear, fiscalizar y transparentar el funcionamiento del sistema. En este sentido, si bien la Comisión valora positivamente la creación de los bonos individuales de capacitación, advierte que algunas de las deficiencias del sistema de franquicia tributaria, especialmente aquellas relacionadas con las asimetrías de información entre oferentes y demandantes de capacitación, también podrían darse en el mercado de vouchers.

Tercero, el Programa Especial de Jóvenes representa el modelo más exitoso en materia de formación de oficios para poblaciones vulnerables, de modo que la Comisión respalda la reciente decisión de política de ampliar la cobertura de este programa bajo su nuevo formato de Programa de Formación de Oficios. El desafío es como escalar exitosamente hacia coberturas 10 o 20 veces mayores que las históricas, como está previsto para los siguientes años. Los elementos críticos son contar con la capacidad para desarrollar oportunamente proveedores de calidad, asegurar una oferta pertinente de cursos, disponer de financiamiento suficiente en nivel y horizonte temporal, contar con protocolos de evaluación serios que permitan retroalimentar el sistema reforzando su eficacia y dotar al SENCE de capacidad de conducción del sistema.

Cuarto, se debe profundizar las actividades de capacitación que faciliten la vinculación de los trabajadores en las empresas, ofreciendo apoyo además a aquellos trabajadores que habiendo sido desvinculados requieren reinsertarse laboralmente. A estos efectos es promisoria la experiencia que se ha revisado de los Programas de Aprendices, Precontrato y Post-contrato, si bien se trata de evidencia preliminar que sugiere (no demuestra) buenos resultados.

Quinto, hay que revisar los aspectos más críticos que han sido identificados en el diseño de ChileValora. La certificación de competencias laborales es un componente fundamental de la política de formación de recursos humanos que, bien diseñada e implementada, puede tener un

importante impacto tanto en la calidad y pertinencia de la capacitación como en la empleabilidad y movilidad laboral de los trabajadores. La Comisión estima que la institucionalidad y financiamiento actuales no son garantía de buenos resultados en la materia.

Como se ha establecido, estas recomendaciones más concretas deben ser parte de los antecedentes de una futura política de formación de competencias laborales. Hay otros lineamientos de carácter más transversal y sistémico, que surgen de las discusiones mantenidas en seno de la Comisión:

- **Estrategia ordenadora**. El futuro sistema de formación de competencias laborales debe responder a una estrategia de conjunto más simplificada que entregue coherencia y balance a los distintos componentes y políticas, en sustitución a la acumulación inorgánica de iniciativas que ha caracterizado la experiencia del pasado. De hecho, esta ordenación debería considerar por lo menos dos principios. Primero, las intervenciones debe partir con un diagnóstico de la empleabilidad de los diferentes grupos objetivo. Segundo, deberían tener cabida en SENCE únicamente aquellos programas que se condicen explícitamente con su mandato y en los que la institución está directamente involucrada tanto en su diseño, como en su implementación, supervisión y evaluación.

- **Recursos públicos para fines públicos**. La asignación del gasto público debe realizarse sobre la base de los criterios de equidad y eficiencia que fundamentan la intervención del Estado en la economía. La actual distribución del gasto en la franquicia tributaria es un contraejemplo a tener presente, puesto que se beneficia con frecuencia a trabajadores y empresas que no necesitan el apoyo económico del Estado y se financian actividades sin clara rentabilidad social. Se debe enfatizar que a futuro el sujeto de estos recursos públicos debería ser el trabajador. Los mecanismos de apoyo a las empresas deben utilizar otros instrumentos del sector público y no a través del SENCE.

- **Reasignar el objetivo de fomento productivo a las instancias públicas pertinentes.** En caso de descontinuarse gradualmente el instrumento Franquicia Tributaria, debiera también definirse otras políticas para apoyar el fortalecimiento del capital humano a nivel de las empresas, dado el riesgo de sub-inversión en este tema por parte de los empleadores, lo podría reducir la capacidad de absorción tecnológica y, en definitiva, la productividad empresarial. La Comisión estima que esta materia debe tratarse en conjunto con otros organismos públicos pertinentes tales como el Ministerio de Economía y la Corporación de Fomento.

- **Instrumentos diferenciados para públicos diversos**. Hay diferentes públicos objetivos de la política de formación de competencias, como son los trabajadores asalariados, microempresarios, desocupados estructurales, jóvenes pobres y mujeres dueñas de casa, entre otros. Para cada grupo objetivo se precisan instrumentos específicos, con prioridades que se establecen a través de la estrategia ordenadora ya citada. De hecho, los grupos de

menor empleabilidad requieren de intervenciones de carácter integral, en las que el componente de intermediación laboral debe jugar un rol fundamental.

- **Enfoque mixto en la decisión de elegir capacitación**. La Comisión considera que no hay evidencia empírica clara respecto a sobre quién es mejor que recaiga la decisión de elegir capacitación, si en los empleadores o en los trabajadores, y que muy probablemente para ciertos grupos o en determinadas circunstancias y/o momentos, puede ser más pertinente y eficiente que la decisión la tomen unos u otros. Por ello, considera que debe mantenerse el espíritu del diseño actual en el que algunas decisiones de capacitación las toman los empleadores y otras los propios trabajadores. En el primer caso, es imprescindible que las decisiones de capacitación las tomen los empleadores de manera consensuada con los trabajadores o tras una negociación con los Comités Bipartitos de Capacitación, cuando existan, o con otras instancias de representación de los empleados. Con independencia de quién tome la decisión, es imprescindible que SENCE implemente acciones encaminadas a transparentar el mercado de la capacitación, para que las decisiones sean más informadas y, por ello, pertinentes.

- **Aprender de la experiencia**. La experiencia acumulada en Chile y otros países entrega orientaciones generales a tener presente en el diseño de la nueva política, pero ésta necesita ser construida sobre la base de un proceso continuo de monitoreo y evaluación que vaya identificando las modalidades que prueben ser más costo efectivas en la práctica. En la misma línea, deben potenciarse los sistemas de información existentes, especialmente la explotación de los registros administrativos, en la medida que pueden mejorar el diagnóstico de la empleabilidad de las y los trabajadores y contribuir a un monitoreo más sistemático y oportuno de la evolución del tamaño y las características de los grupos objetivo que la política quiere abordar.

- **Desarrollo del componente de evaluación**. Es difícil que la política de formación de competencias sea efectiva si no hay mecanismos que permitan conocer el nivel inicial de competencias que cuentan los usuarios y entregar evidencia empírica sólida sobre cuáles fueron los resultados de las acciones de capacitación realizadas. El futuro sistema debe construirse con esta guía de navegación que ha estado largamente ausente de la actual práctica, de manera que todos los programas cuenten con un buen diseño de evaluación antes de que den inicio.

- **Vinculación con el sistema educacional**. Es necesario tender puentes entre el sistema de educación formal y el sistema de formación de competencias laborales, puesto que hay significativas ganancias de eficiencia allí disponibles. En particular, la educación técnica en los niveles de enseñanza media y superior debiera tener como guía el desarrollo de competencias laborales para asegurar su pertinencia y eficacia. Por su parte, la política de capacitación podría tener como una de sus líneas de acción el financiamiento de cursos conducentes a títulos técnicos en instituciones de educación de calidad, mediante su

modularización efectiva. Además, SENCE puede identificar buenas prácticas de los sistemas de acreditación para proveedores privados existentes en el sector educativo, dada la mayor experiencia del Ministerio de Educación en esta línea.

- **Vinculación de los programas para grupos vulnerables con el sistema de protección social**. De la misma manera que la capacitación para trabajadores empleados debe vincularse con el sistema educacional, los programas financiados por el FONCAP deberían articularse con las iniciativas de política pública emanadas de MIDEPLAN, por ser la formación en capital humano el principal instrumento para superar una situación de pobreza.

- **Fortalecimiento y regulación de los proveedores privados de capacitación**. El sistema de formación de competencias chileno descansa en la provisión por parte de entidades privadas de las actividades de capacitación. A futuro se requiere exigir estándares de calidad más exigentes. En este sentido, la Comisión señala que la norma chilena de calidad 2728 no ha logrado garantizar una oferta de proveedores de capacitación que cumplan con la calidad requerida para el sistema. Corresponde al SENCE determinar las reglas del juego y los mecanismos de rendición de cuentas requeridos para tal propósito. Entre los factores que deben estudiarse están el mecanismo de acreditación, y la estabilidad laboral, experiencia y calidad de los relatores. Del mismo modo, hay que examinar la organización de la industria de capacitación, donde muchos OTIC capturan sectores/empresas y algunas de ellas se integran con OTEC en el desarrollo de sus funciones.

- **Aumentar la cobertura geográfica de la capacitación laboral de calidad**. SENCE debe examinar la posibilidad de estimular y promover oferta pública de capacitación a través de CFT o IP a lo largo del país, al existir zonas con baja oferta de capacitación y cuyos cursos no tienen la calidad suficiente.

- **Fortalecimiento del SENCE**. Es indispensable que el SENCE cuente con las capacidades materiales y humanas que son requeridas para que pueda cumplir a cabalidad su rol de entidad de rectoría y supervisión del sistema de formación de competencias laborales. Esta es una premisa que parece ser obvia pero que no ha estado presente en la experiencia pasada.

Informe de la Comisión

Introducción

Las razones que pueden fundamentar el financiamiento público de una política de capacitación laboral son las mismas que justifican la intervención del Estado en otros ámbitos de la economía. Principalmente, asegurar la provisión de bienes y servicios en aquellos casos donde falla la asignación de recursos a través de los mercados (bienes públicos, externalidades) o de avanzar hacia la equidad social a través de iniciativas que reduzcan la pobreza, favorezcan la inclusión social o generen una mejor distribución de oportunidades y resultados. En la esfera de las políticas de capacitación laboral al Estado le interesa la acumulación de capital humano en los trabajadores, especialmente en aquellos de menores niveles de ingresos, quienes tienden a ser los que presentan los mayores déficits en su formación educacional previa y que, en principio más se verían favorecidos por este tipo de acciones.

La formación de capital humano redunda en una mayor productividad laboral de los trabajadores y, si los mercados son competitivos, debiese traducirse en mejores ingresos laborales y condiciones de empleabilidad. Ello constituye la condición más importante para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, así como para favorecer la inclusión social y el logro de mejores condiciones de vida. Los beneficios de la formación de capital humano no son sólo individuales, sino que hay externalidades positivas que redundan en mejores tasas de crecimiento económico y en mayores grados de cohesión social.

La formación de capital humano tiene lugar en los hogares paternos, en el sistema educacional y en los puestos de trabajo. La literatura especializada muestra que hay mayor rentabilidad de la inversión en capital humano en las etapas más tempranas del ciclo de vida, puesto que las competencias de base entregan sustento y rentabilidad a las competencias que se adquieren posteriormente, y porque los beneficios de la inversión tienen lugar en horizontes de tiempo más largos. La literatura también muestra que el retorno de la capacitación laboral es muy dependiente de la naturaleza y calidad de las acciones de capacitación emprendidas, y que hay muchas experiencias de políticas de capacitación que no muestran retornos positivos. De esta manera, y contrariamente a lo que sucede con la inversión educacional y en intervenciones tempranas, no está para nada asegurado que las políticas de capacitación tengan siempre resultados exitosos.

La revisión de la evidencia internacional y para países latinoamericanos sobre los tipos de políticas activas de empleo y su efectividad permiten concluir que las políticas más efectivas (aun cuando no las más costo-efectivas) son las intervenciones comprehensivas, en los que los individuos reciben capacitación, información e intermediación laboral. En Latinoamérica los programas más efectivos han sido los programas de capacitación focalizados en jóvenes. Si bien existen diferencias importantes en las metodologías de evaluación y características de los distintos programas, se han podido detectar algunos factores de éxito y riesgo asociados a los mismos. Entre los factores de éxito se destacan la integralidad de los programas (combinación de capacitación, información e intermediación laboral), la capacitación (intensiva) en oficios y en la empresa, la importancia de involucrar al sector privado y de generar los incentivos adecuados en los organismos capacitadores

para garantizar la calidad y pertinencia de los cursos de capacitación ofrecidos. Los riesgos de estos programas están relacionados con aspectos de diseño y altos costos de ejecución.

El documento que sigue recoge los resultados del trabajo de la Comisión respecto de los programas de capacitación, certificación de competencias laborales y otros que ejecuta SENCE. Concretamente, presenta los resultados del diagnóstico de la Comisión respecto al diseño, institucionalidad, implementación e impacto de varios programas de capacitación e intermediación laboral, tras la revisión de los antecedentes disponibles sobre los mismos, así como de un conjunto de nuevos análisis cuantitativos sobre su implementación e impacto a partir de los registros administrativos de SENCE y del seguro de cesantía, que han sido encargados por la Comisión. Además, se mantuvieron audiencias con actores relevantes de cada uno de los programas revisados.

Conviene tener presente que dada la multiplicidad de programas, se tomó la decisión de revisar únicamente aquellos considerados como más importantes, sea por el volumen de recursos y/o beneficiarios gestionados o por su carácter estratégico para la institución, siendo la selección de consensuada por los integrantes de la Comisión. Esta decisión metodológica ha supuesto que han sido excluidos de la revisión algunos programas por falta de información (Becas Sociales OTIC) o por la heterogeneidad existente entre sus ejecutores (Programa de Transferencias al Sector Público), mientras que, en cambio, sí han sido revisados programas que no se encuentran vigentes en la actualidad o que son de muy reciente implementación, por lo que todavía no hay suficiente información disponible sobre sus resultados.

El documento se organiza en seis secciones, que atienden a los siguientes contenidos: (i) la franquicia tributaria; (ii) programas de capacitación dirigidos a grupos vulnerables (Especial de Jóvenes, Jóvenes Bicentenario, Nacional de Becas, Mujeres Jefas de Hogar); (iii) otros programas de capacitación (Precontrato, Post-contrato, Bono Trabajador Activo, Bono Empresa y Negocio, Aprendices); (iv) el Sistema de Certificación de Competencias Laborales; (v) programas de empleo indirecto (Subsidio al Empleo Joven, Bonificación a la Contratación de Mano de Obra); y (vi) el sistema de intermediación laboral (Fortalecimiento OMIL, Bono de Intermediación Laboral y Bolsa Nacional de Empleo).

En un conjunto de Anexos se presenta la mayor parte del material de cuadros y gráficos, así como antecedentes de carácter más técnico.

1. La Franquicia Tributaria[1]

[1] Esta sección se basa en el documento "Descripción de la Franquicia Tributaria", preparado por Cristóbal Castro de la Secretaría Técnica de la Comisión.

1.1. Descripción del instrumento

La Franquicia Tributaria tiene su origen el año 1976 en el contexto de un cambio de paradigma de la política de capacitación en el país. El Estado deja de ser un proveedor directo y se constituye en un regulador y financista de las actividades de capacitación demandadas por las empresas y ejecutadas por entidades capacitadoras. A tal efecto se crea el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La Franquicia Tributaria (FT) se constituye en la estrategia central del nuevo sistema, y su propósito es financiar la capacitación en las empresas a través de descuentos tributarios.

La FT se inicia con una cobertura de 22.640 capacitados en 1976 y crecerá apreciablemente en los años siguientes; en el 2010 hubo 1.478.801 acciones de capacitación, que corresponden a 920.688 trabajadores. El gasto público en la FT ascendió a 108,7 miles de millones de pesos en el 2010 (226 millones de dólares a un tipo de cambio de $ 480).

Las instituciones participantes en la FT son:

- El SENCE, que debe supervigilar el funcionamiento del Sistema y difundir la información necesaria para que los participantes actúen conformes a la normativa; autorizar e inscribir a los organismos que proveen capacitación; visar las comunicaciones y liquidaciones de acciones de capacitación que presenten las empresas; fomentar la calidad de los servicios que prestan las instituciones intermedias y ejecutoras de capacitación; decidir la elegibilidad y registrar los programas de capacitación presentados por los oferentes de capacitación y/o por las propias empresas.

- Los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) son instituciones con personalidad jurídica, que están autorizadas por el SENCE para realizar actividades de capacitación. Integran también esta calidad, por derecho propio, los Centros de formación Técnica, los Institutos Profesionales y las Universidades.

- Los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) son corporaciones privadas sin fines de lucro reconocidas por SENCE cuyo objetivo es otorgar apoyo técnico a sus empresas adheridas, a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos. No pueden realizar acciones de capacitación en forma directa, sino que actúan como intermediarios entre las empresas y los OTEC.

- Empresas demandantes de capacitación, que solicitan al SENCE la aprobación ex – ante de acciones de capacitación financiables por la FT (basadas en programas autorizados por SENCE y ejecutados por OTEC o por la propia empresa).

El público objetivo son los trabajadores con contrato de trabajo en empresas contribuyentes de Primera Categoría de la Ley de Renta, que tengan una planilla anual de remuneraciones

imponibles superior a 35 Unidades Tributarias Mensuales (UTM)[2]. Si la planilla anual de remuneraciones imponibles de la empresa es mayor a 35 UTM e inferior a 45 UTM, y si se realizan cotizaciones previsionales por esa planilla, la empresa podrá deducir hasta 7 UTM en el año; si la planilla está entre 45 UTM y 900 UTM se podrá deducir hasta 9 UTM en el año; y si la planilla es superior a 900 UTM se podrá deducir el equivalente hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones.

La franquicia tributaria se organiza en función de un valor hora cronológica máximo por participante, cantidad que es establecida cada año por el SENCE y que actualmente asciende a $ 4.000. En caso de cursos cuyo costo supere este valor tope, el financiamiento corresponde a la empresa. La imputación del valor hora SENCE a la franquicia se realiza en base a tramos que dependen del nivel de las remuneraciones de los trabajadores capacitados. Se financia el 100% del valor hora SENCE por participante cuando la remuneración bruta mensual percibida por el trabajador esté entre 0 a 25 UTM; el 50% del valor hora SENCE cuando la remuneración bruta mensual se halle entre las 25 y 50 UTM; y sólo 15% cuando exceda las 50 UTM.

En la franquicia tributaria la decisión de compra corresponde a la empresa, quien decide el contenido y la nómina de participantes. Para las actividades de capacitación en modalidad presencial, el número máximo de participantes corresponde al autorizado para el respectivo código SENCE.[3] No obstante, si se trata de un curso impartido por un OTEC, el número máximo de participantes es 30 personas. Las actividades de capacitación a distancia no tienen un máximo de participantes

Las actividades financiables con recursos provenientes de la FT son: (i) cursos para la adquisición de conocimientos, habilidades y/o destrezas; con una duración mínima de 5 horas cronológicas; (ii) diplomados, que son un tipo de cursos de especialización en alguna área o tema, con una duración mínima de 100 horas cronológicas; y (iii) seminarios, con carácter generalmente informativo, con una duración igual o superior a 5 horas cronológicas.[4]

Las modalidades de instrucción aceptadas por la FT son presenciales o a distancia. En el primer caso se trata de un proceso de enseñanza-aprendizaje que realiza directamente el relator a un grupo de participantes con presencia física durante la actividad (incluye la capacitación que se realiza en forma e-learning). En la modalidad a distancia se trata de procesos de auto-aprendizaje a través de un medio impreso, audiovisual o informático, donde el participante avanza de acuerdo a su disponibilidad de tiempo, dentro de unos márgenes establecidos.

Los cursos más demandados en la actualidad pertenecen al área de Administración (40%); seguidos por las capacitaciones en el área de Ciencias y Técnicas Aplicadas (11%); Servicio a las

[2] 1 UTM equivale a $38.288 en Junio de 2011.
[3] A la unidad curso / oferente SENCE le asigna un código que contiene un conjunto de restricciones (número de participantes, duración, etc.).
[4] Con cargo a la franquicia tributaria también se puede financiar la capacitación a trabajadores desempleados, a través de las modalidades de pre y post contrato. Estos son programas de tamaño muy marginal en relación al principal.

Personas (9%); Computación e Informática (9%); Educación y Capacitación (6%); Nutrición y Dietética (4%); Idiomas y Comunicación (4%); y el 16% restante son de otro tipo.[5]

La duración promedio de los cursos impartidos en el 2009 asciende a 19,3 horas y un 70% de los cursos están por debajo de las 17 horas.[6] Es posible que algunos de los cursos de menor duración formen parte de esquemas más integrales de capacitación que se "modularizan".

1.2. ¿Qué grupos de trabajadores son cubiertos por la Franquicia Tributaria?[7]

Los resultados de cobertura que se presentan están basados en los datos provenientes de una base que integra la información de los registros administrativos del SENCE de Franquicia Tributaria (BFT) y la Base del Seguro de Cesantía (BSC), ambas correspondientes al año 2009. La Base del Seguro de Cesantía contiene a los asalariados con un empleo formal en el sector privado (con contrato indefinido o a plazo fijo, posteriores a Octubre de 2002), sumando un total de 4.507.695 personas en el 2009. Por su parte, la Base de la Franquicia Tributaria tiene registros de 753.260 personas que se capacitaron al menos una vez vía FT en el 2009. La base conjunta resultante tiene 584.969 personas capacitadas vía FT en ese año, y es por lejos la base de datos más detallada existente para conocer las características de empleo y salarios de las personas que se capacitaron a través de la franquicia.[8]

Para efectos del análisis, un capacitado por FT se define como un trabajador que cotizó en el 2009[9], y que terminó algún curso de capacitación entre enero y diciembre del mismo año. Por su parte, una persona no capacitada se define como un cotizante del 2009 (y por tanto, elegible) que no ha recibido capacitación vía Franquicia Tributaria en todo el año 2009.

Las capacitaciones financiadas a través de FT se concentran en los grupos con mayor nivel de educación. El dato interesante aquí es la cobertura relativa al total de trabajadores del grupo respectivo. Esto es, dado que un trabajador tiene educación de un determinado nivel, cuál es la probabilidad que reciba capacitación a través de la franquicia. Los resultados muestran que sólo el 8% de los individuos con educación básica en la Base del Seguro de Cesantía recibió capacitación

---

[5] Estas incluyen cursos en Agricultura; Agropecuario; Alimentación, Gastronomía y Turismo; Artes, Artesanía y Gráfica; Comercio y Servicios Financieros; Construcción; Ecología; Electricidad y Electrónica; Energía Nuclear; Especies Acuáticas; Forestal; Mecánica Automotriz; Mecánica Industrial; Minería; Procesos Industriales; Transporte y Telecomunicaciones y Nivelación de Estudios. Las coberturas citadas provienen de la Base de Datos de la Franquicia Tributaria del 2009, SENCE.

[6] Base de Datos de la Franquicia Tributaria del 2009, SENCE.

[7] Esta sección está basada en el documento "La Franquicia Tributaria: Foco y uso de los recursos", preparado por Cristóbal Castro y Ricardo Ruiz de Viñaspre de la Secretaría Técnica de la Comisión.

[8] Hay 168.291 trabajadores que se capacitaron en la FT que no aparecen en la base del seguro de cesantía. Ello puede deberse a errores de codificación en los RUN, que es el identificador que permite unir la información de ambas bases, así como a asalariados que no cotizan para el seguro de cesantía si su contrato es anterior a Octubre de 2002. La pregunta es si ello produce sesgos en el análisis. El examen del grupo "excluido" muestra que allí están sobre-representados los trabajadores de mayor edad y educación, lo que refuerza los hallazgos del análisis que sigue.

[9] Al menos un mes.

vía FT, porcentajes que suben al 19,3% y 24,4% de las personas con educación media y superior, respectivamente. Por otra parte, del total de trabajadores capacitados hay un 53% que tiene enseñanza media, reflejando la elevada participación que tiene este grupo en la fuerza de trabajo.

Un análisis por género muestra que un 14% de las trabajadoras se capacitaron vía franquicia, comparado con un 12% de los trabajadores hombres. La pequeña brecha a favor de las mujeres podría estar explicada por su mayor nivel educacional; sin embargo el análisis multivariado muestra que la diferencia a favor de las mujeres se mantiene después de controlar por educación y otras variables (ver Anexo B).

El grupo etario que tiene mayor probabilidad de acceder a capacitación vía franquicia son los trabajadores entre 25 a 35 años, de los cuales un 16,1% fue capacitado en el 2009. Le siguen en términos de cobertura los trabajadores entre 36 y 45 años (13,7%); quienes tienen entre 15 y 24 (10,5%); y aquellos entre 46 y 65 años (9,9%).

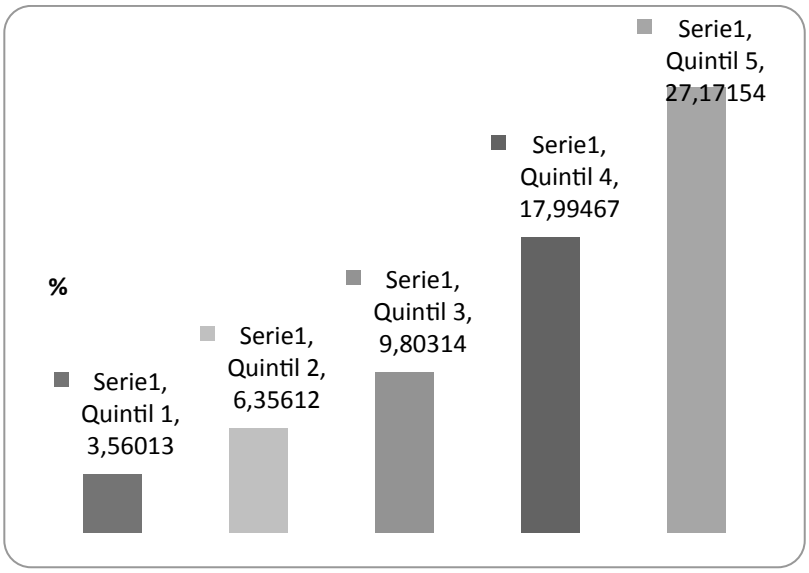
¿Cuál es la relación entre acceso a capacitación vía franquicia e ingresos laborales de los trabajadores? Los datos muestran que los trabajadores que recibieron alguna capacitación financiada por franquicia tributaria en el año 2009 tienen un 50% más de salario promedio que los que no recibieron capacitación. Esta conclusión no se ve afectada si el análisis se realiza al interior de las categorías educacionales: en el grupo de trabajadores con educación básica, el salario promedio de los que se capacitaron es un 50% más alto que los no capacitados; para aquellos con educación media la brecha es 50% y para la educación superior, 40%.

También es de interés conocer la probabilidad de acceder a la capacitación vía franquicia según quintil de ingreso del trabajo[10]. Los datos muestran que sólo un 3,6% de los trabajadores del quintil de ingresos más bajo en la Base del Seguro de Cesantía accedió a capacitación vía FT en el 2009, comparado con un 6,4% en el quintil segundo; 9,8% en el tercero; 18.0% en el cuarto y un 27,2% en el quintil de mayores ingresos (Gráfico 1).

Por tanto, la evidencia es clara para señalar que la capacitación vía franquicia tiende a favorecer a los trabajadores con mayores salarios. Hay que precisar que la causalidad no opera en sentido inverso, es decir, que la capacitación haga subir los salarios. Tal como se muestra más adelante, la capacitación tiene un impacto muy menor en los salarios (del orden del 0,6% de la remuneración imponible entre 4 a 8 años después de haber recibido el curso).

Gráfico 1: Porcentaje de Capacitados vía FT por quintil de Ingreso del trabajo

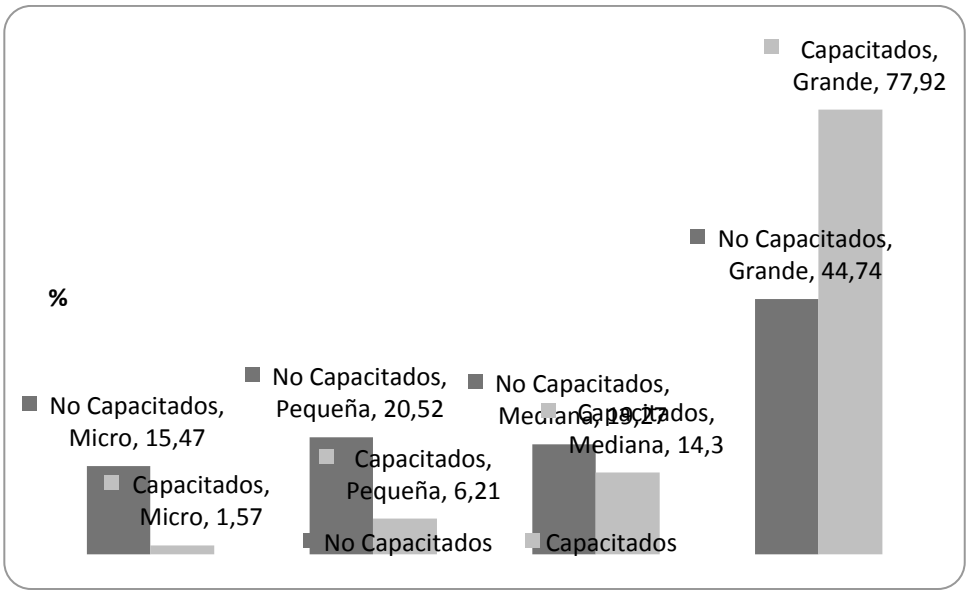
[10] Medido en la Base del Seguro de Cesantía como renta imponible.



Fuente: Elaboración en la base conjunta de BFT y BSC, año 2009.

Otro resultado de interés es constatar que la capacitación vía franquicia tributaria es mayoritariamente utilizada por las empresas de mayor tamaño. En el Gráfico 2 se muestra la distribución de capacitados vía FT según tamaño de la empresa. Se destaca que el 81% de los capacitados pertenecen a empresas grandes (con 200 o más trabajadores) y tan sólo el 6% de los capacitados pertenece a Micro (1 a 9 trabajadores) o Pequeñas (10 a 49 trabajadores) empresas. En términos relativos al total de trabajadores en cada tipo de empresa, se tiene que la probabilidad de capacitación vía FT es 19,9% en las empresas grandes; 9,6% en las medianas; 4,2% en las pequeñas empresas y un 1,4% en las microempresas.

Gráfico 2: Distribución de Capacitados y No Capacitados vía FT según tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración en la base conjunta de BFT y BSC, año 2009.
Nota 1: Clasificación de tamaño de la empresa según Casen.
Nota 2: Los porcentajes de los capacitados suman 100 (lo mismo que los no capacitados).

Respecto de la distribución del gasto público, se tiene que sólo el 5% de los recursos gastados por el Estado en Franquicia Tributaria en el año 2009 tuvo como destinatario al grupo de individuos que como máximo tiene educación básica completa. Este resultado no debiera sorprender puesto que el número de trabajadores de menor calificación que se capacitan a través de la franquicia tributaria es muy reducido.

Como el monto de la franquicia decrece cuando aumenta la remuneración, se debiera esperar que el aporte por trabajador capacitado fuese más bajo entre aquellos con educación superior, puesto que ganan en promedio más que el resto. No obstante, en el año 2009 el gasto público promedio por trabajador con educación básica es $ 61.000, con educación media $ 63.000 y con educación superior $ 60.000. De esta manera, el Estado gasta en promedio tan sólo un 2% más en un capacitado con educación básica que en un capacitado con educación superior. Ello se explicaría porque los individuos con educación superior recibirían un mayor número de horas de capacitación que el resto.

1.3. Impacto de la capacitación sobre empleo y salarios[11]

La pregunta más importante es conocer cuál es ha sido el efecto de la franquicia tributaria sobre los salarios y el empleo de los trabajadores capacitados a través de la franquicia. La capacitación también debiera aumentar la productividad de las empresas, pero en mercados competitivos tal logro debiera reflejarse en mejores remuneraciones de sus trabajadores.

[11] Este apartado se basa en el trabajo realizado por Jorge Rodríguez y Sergio Urzúa, ex asesores del Ministerio de Hacienda, por encargo de la Comisión.

Para conocer el impacto que tiene una política pública sobre una variable objetivo, se requiere poder comparar los resultados en el grupo que fue sujeto de la iniciativa con otro que sirve de control (escenario contrafactual). En general, se trata de un análisis complejo de realizar por las exigencias metodológicas y de disponibilidad de información que supone tener un buen grupo de control. La literatura especializada en evaluaciones de impacto de políticas de capacitación abunda en casos donde no ha habido una buena identificación del grupo de control, porque por regla general los trabajadores capacitados difieren en algún rasgo importante, generalmente no observado, del grupo bajo tratamiento. En estos casos se produce un sesgo en los impactos estimados de la evaluación, que típicamente resultan en resultados mejores a los verdaderos.

Para evaluar el impacto de la franquicia tributaria se cuenta desde hace muy recientemente con una base de datos que permite realizar una correcta identificación de los efectos de la política. Estos datos corresponden a la referida base del seguro de cesantía, que provee información mensual de empleo y salarios para la totalidad de los trabajadores asalariados del sector privado que realizan contribuciones al seguro de cesantía. La Base del Seguro de Cesantía puede ser unida a nivel de microdatos con la información administrativa del SENCE, que identifica a quienes fueron capacitados a través de la franquicia tributaria y las características de esa capacitación.

El panel de datos resultante tiene dos importante ventajas respecto de otras bases de datos que han sido usadas en evaluaciones de impacto previas de la franquicia tributaria. Primero, se trata de datos prácticamente censales respecto de la población de interés: los trabajadores asalariados que fueron sujetos de capacitación y otros que no (grupo de control). Segundo, tiene información basada en registros administrativos de empleo y salarios que cubre los períodos previo y posterior a la capacitación, lo que permite conocer con precisión qué diferencia hizo la capacitación respecto de la situación que tenía el mismo trabajador previa a capacitarse (esto es, permite controlar por efectos fijos del individuo).

Sobre la base del panel de datos descritos se evaluó el impacto sobre salarios y empleo a partir del universo de 2.385.184 individuos que trabajaron algún mes del año 2007.[12] El efecto de la capacitación es analizado tanto desde una perspectiva de flujo (si el individuo recibió capacitación en un trimestre del 2007) como de stock (si el individuo recibió capacitación en trimestres anteriores). Los resultados se examinan en un horizonte de tiempo de mediano plazo (hasta el año 2010).

[12] El panel de datos es trimestral y si un individuo estuvo al menos un mes con empleo en un trimestre del año 2007, entonces dicha persona califica como empleado en dicho trimestre. Ello permite garantizar que la muestra de trabajo incluye a individuos que experimentaron tránsitos entre empleo y desempleo durante dicho año.

Los resultados muestran que no hay impactos positivos de la capacitación en empleo, una vez que se controla por el posible sesgo de selección[13] mediante efectos fijos (Cuadros A-2 y A-3 del Anexo). Esto es, los trabajadores que se capacitaron a través de la franquicia tributaria no tienen una mayor probabilidad de estar ocupados respecto del grupo de control.

En segundo término, sólo se encuentra un impacto estadísticamente significativo de 0,6% de la capacitación en salarios, en los modelos que analizan la capacitación desde una perspectiva de stock, después de controlar por efectos fijos. De esta manera, los trabajadores que habían recibido capacitación a través de la franquicia en al menos alguna ocasión en el período 2002 a 2006 tienen una remuneración que es un 0,6% más alta que el grupo de control en el año 2010 (cuadro A-5). No se detectan impactos de la capacitación realizada en el 2007 en los salarios (cuadro A-4), después de controlar por efectos fijos.[14]

Tercero, al analizar la posible existencia de efectos heterogéneos en el impacto a corto plazo (2009-2010) debidos a la variación del número de horas de capacitación recibidas, se encuentra que para que un curso tenga impacto positivo en salarios estadísticamente significativo, debe tener una duración superior a las 140 horas. Apenas un 1% de los cursos financiados dicho año con la franquicia tributaria cumple con dicha condición.

Cuarto, no se encuentran efectos en empleo y salarios cuando se examina a trabajadores agrupados en los distintos quintiles de ingreso del trabajo.

En suma, los resultados no muestran efectos positivos de la capacitación vía franquicia tributaria sobre la empleabilidad de los trabajadores, y sólo efectos muy marginales sobre los salarios. El impacto en el salario es insuficiente para justificar el programa desde una perspectiva de costo-beneficio (el gasto en el programa excede las ganancias en salarios).

Es importante enfatizar que estos resultados, al estar basados en un panel de datos, permiten controlar de manera correcta por el sesgo de selección, mediante la incorporación de efectos fijos a nivel del individuo. Estudios previos encontraban impacto de la franquicia tributaria en salarios y empleo pero estaban basados en técnicas de pareo, que no eran capaces de controlar correctamente por los problemas debidos al sesgo de selección.

[13] Es importante recordar aquí que la asignación de los trabajadores a cursos de capacitación no es aleatoria, sino que es decidida por las empresas. Como se ha visto en el apartado anterior, hay mayor probabilidad que las empresas decidan capacitar más a ciertos tipos de trabajadores.

[14] Sin embargo, el análisis no permite detectar si existen impacto en ingresos a través de otras medidas como bonos de productividad, que no quedan reflejados en la Base del Seguro de Cesantía. Asimismo, pudiera haber un efecto en los salarios más altos que los datos disponibles no registran, puesto que la información de los salarios en la base del seguro de cesantía está truncada en UF 90.

1.4. Recomendaciones

Sobre la base de los antecedentes presentados y por los argumentos que se ofrecen a continuación, esta Comisión recomienda por decisión de la mayoría de sus miembros que se discontinúe el mecanismo de la franquicia tributaria, reasignándose los recursos hacia modalidades más efectivas de formación de recursos humanos en el trabajo. Ello puesto que no se cumplen las condiciones necesarias para justificar la inversión de recursos públicos en la franquicia tributaria; y que las fallas del instrumento son lo suficientemente importantes para que se proceda a una reforma mayor en el sistema antes que a ajustes en el funcionamiento de la actual política.[15] Es importante hacer notar que en el pasado se han realizado una serie de ajustes a la normativa que regula el uso de la FT, sin que se hayan logrado revertir las deficiencias que presenta el instrumento.

La evidencia presentada en las secciones anteriores muestra que la capacitación que se realiza a través de la franquicia tributaria no cumple con las condiciones necesarias para justificar su financiamiento con recursos públicos.

En primer lugar, la cobertura de esta capacitación es baja en los grupos que son más relevantes desde una perspectiva de apoyo público, conformados por los trabajadores de menor nivel de calificación. Los datos muestran con claridad que hay un sesgo en la cobertura hacia los trabajadores más educados y/o aquellos que trabajan en empresas grandes, cuyos niveles salariales son significativamente más altos que los trabajadores que no son capacitados a través de la franquicia tributaria.

La escasa cobertura de la capacitación vía franquicia entre los trabajadores menos educados y de más bajos ingresos obedece al diseño de la política que otorga el poder de decisión del qué, cómo y cuánto capacitar a las empresas, las cuales no están obligadas a centrar la capacitación en el referido tipo de trabajadores. Este resultado no se puede considerar una falla de las empresas, quienes simplemente se guían por las reglas de juego existentes. La pregunta relevante desde la perspectiva de política pública es si estas reglas son las más adecuadas para asignar los recursos públicos que financian las actividades de capacitación laboral.

Adicionalmente, que la mayoría de las actividades de capacitación a través de la franquicia tributaria sean realizadas por empresas grandes tiende a explicar por sí mismo el tipo de trabajadores que son capacitados, puestos que estas empresas ocupan trabajadores más calificados y mejor pagados que las restantes. Que la capacitación vía franquicia tributaria ocurra preferentemente en empresas grandes se explica porque su tamaño y estructura de funcionamiento hacen que el costo de capacitación sea menor para ellas.

[15] Una opinión divergente es expresada por Paula Agurto, quien postula que se deben realizar modificaciones legales que mejoren la pertinencia del actual instrumento, así como focalizar su uso.

En segundo término, la evaluación de impacto demuestra que no hay ganancias relevantes en los salarios y empleo de los trabajadores que han sido capacitados a través de la franquicia tributaria. Ello tanto a nivel del conjunto como de subgrupos según nivel educacional, salario inicial, tamaño de empresa, quintil de ingreso del trabajo del trabajador o duración de la propia capacitación.

Este resultado significa que los fondos públicos que se destinan a este programa de capacitación se malgastan en el sentido que no producen en promedio mejoras en las dimensiones que son relevantes para justificar el financiamiento público. El problema es aún mayor si se considera que hay un costo de oportunidad para esos recursos, puesto que el Estado chileno tiene muchas otras obligaciones que atender, empezando por una política de capacitación que sea realmente efectiva en elevar las competencias y productividad de los trabajadores. Además,

Hay diversas razones que explicarían la falta de eficacia que muestra la política de la franquicia tributaria para elevar la productividad de los trabajadores que a través de ella se capacitan.

- Proliferan cursos de corta duración, que no tendrían efecto real en la productividad de los trabajadores. Los resultados de la evaluación de impacto señalan que sólo cursos a partir de una cierta duración parecen tener un impacto en el salario de los participantes.
- Calidad de los OTEC. La evidencia disponible muestra como se trata de un mercado altamente concentrado en unos pocos oferentes y que existe una alta heterogeneidad en la calidad de las capacitaciones que ofrecen.
- El rol de los OTIC, que gestionan aproximadamente tres cuartos de los recursos de la franquicia. En general, no cumplen el rol de intermediario para las empresas con mayores costos de información en el mercado de capacitación, y no parecen tener un claro interés en asegurar capacitación relevante para sus clientes. Igualmente, hay indicios de que los OTIC podrían estar utilizándose para financiar a ciertos gremios, sea indirectamente o bien mediante integración vertical OTIC-OTEC, además de operar como mecanismos de negocio, descremando el mercado de la capacitación hacia empresas grandes (más fáciles de intermediar[16] y, por ello, más rentables) y dejando el segmento del mercado menos atractivo al SENCE, que actuaría de OTIC residual. Además, son incapaces de gestionar los recursos de capacitación anuales, de manera que casi la mitad de los recursos son trasladados al segundo año como excedentes[17] y un 10-15% acabn finalmente a su cargo en concepto de becas sociales OTIC.
- La gestión del instrumento es relativamente complicada. Las propias empresas manifiestan que utilizan a los OTIC para labores de back-office de capacitación para formación no clave, debido a la complicación del sistema, tanto en su diseño (fondos de primer año, excedentes OTIC y becas sociales) como en la excesiva burocracia asociada a la gestión. Además, existe cierta evidencia de que la franquicia sería en parte un

[16] Además, este tipo de empresas contarían en principio con departamentos de RR.HH. con la capacidad para buscar las OTEC más adecuadas para sus empresas.
[17] En su descargo, una parte considerable de los fondos de capacitación que gestionan, son ingresados por las empresas en el último trimestre del año.

instrumento para financiar acciones de RSE con fondos públicos, mediante las becas sociales del tercer año.

No hay evidencia "dura" disponible que permita determinar si la franquicia tributaria tiene impactos positivos sobre las empresas que la utilizan. El sentido común diría que ello así debiera ocurrir, puesto que las empresas debieran estar interesadas en hacer un buen uso de los recursos disponibles, aun cuando la existencia de un tercer pagador (el Estado) que financia más del 80% del costo de la capacitación a cargo de la FT[18], tiende a reducir el rol que aquí tienen los incentivos.

Por último, hay evidencia de tipo anecdótico (no sistemática) que apunta a que algunos de los cursos de capacitación que se financian a través del mecanismo tienen por finalidad el mejorar el clima laboral en las empresas, informar a los trabajadores de los planes y estrategias de las empresas, mejorar las comunicaciones al interior de las organizaciones y otros similares. Todas estas actividades deben generar algún tipo de valor, pero dista de ser evidente que sea el Estado quien las deba financiar, sea porque hay usos más urgentes para los recursos públicos o porque las empresas realizarían de todas maneras tal tipo de actividades en ausencia del financiamiento público.[19]

2. Programas de Capacitación Dirigidos a Grupos Vulnerables

En esta sección se revisan los resultados de un conjunto de programas financiados por el FONCAP, que tienen un común su foco en población vulnerable y una metodología de intervención basada principalmente en la capacitación en oficios. Más concretamente, se describe el diagnóstico de la Comisión sobre la implementación y efectividad de los programas Especial de Jóvenes, Jóvenes Bicentenario, Nacional de Becas y Mujeres Jefas de Hogar. Además, se analiza y discute la evolución que ha experimentado el diseño de estos programas a lo largo del tiempo.

2.1. Programa Especial de Jóvenes[20]

El objetivo del Programa Especial de Jóvenes (PEJ) es generar mayores competencias laborales en jóvenes vulnerables fomentando su inserción laboral y el aumento de su empleabilidad mediante la formación en un oficio. El programa se ejecuta desde el año 1997 a través de un Registro Especial de OTEC, compuesto actualmente por 9 instituciones. Para entrar en el Registro Especial los OTEC deben ser organizaciones sin fines de lucro, que responden a un Directorio, y que tengan

[18] Sin embargo, no hay información confiable sobre el volumen de recursos propios que utilizan las empresas para financiar capacitación al margen del instrumento. La evidencia parcial recabada sitúa dicho monto en un 30-40% del monto que financian con cargo a la FT.
[19] Paula Agurto discrepa de esto último.
[20] Esta sección está basada en las presentaciones de Francisco Carrillo, asesor del Ministerio del Trabajo; Eduardo Cuevas de SENCE y la audiencia con representantes de instituciones de red FORJAR y similares.

como giro exclusivo la capacitación de jóvenes de escasos recursos, particularmente de aquellos que han abandonado prematuramente la educación formal[21].

El programa tiene una metodología de intervención integral y consta de dos etapas principales de formación: (i) fase lectiva con cursos de larga duración (450 horas) y de 20 personas máximo; y (ii) práctica laboral con asistencia técnica (300 horas). Además, los beneficiarios cuentan con tutorías especializadas, formación en TICs, subsidios de transporte y alimentación e intermediación laboral al terminar la práctica.

Merece la pena destacar otras características de las instituciones del Registro Especial, que las diferencian del promedio de OTEC que ejecutan programas de capacitación con cargo al FONCAP. Primero, una parte importante de la plantilla está con contrato indefinido. Esto sustenta la entrega de formación de calidad, pero aumenta el costo operacional. En este mismo sentido, ponen especial cuidado en contar con relatores experimentados y de calidad.

Segundo, se trata de instituciones con una fuerte vinculación con el mundo del trabajo. Así, establecen prioritariamente desde la base de sus proyectos una vinculación permanente y sistemática con las empresas de los rubros en los que se inscriben sus cursos de oficios. Esto les permite levantar perfiles alineados con el mercado del trabajo y mallas pertinentes y actualizadas de formación en oficios, y les ayuda en sus acciones de intermediación laboral.

Finalmente, cuentan con una metodología de enseñanza bien consolidada, con un fuerte énfasis en la formación y comunicación en el puesto de trabajo, y el trabajo en equipo. La misma incluye un componente de apoyo continuo en formación en habilidades blandas por parte de un psicólogo y/o asistente social. La evaluación de aprendizajes es modular y persigue la consecución de certificaciones formales valoradas por el mercado. Además, se procura trabajar en grupos reducidos (15-20 alumnos por instructor) para asegurar que el aprendizaje sea efectivo y que el docente pueda ejercer un rol más activo como mentor.

El costo promedio del programa por beneficiario oscila entre $ 1.200.000 y $ 1.500.000, considerando un valor hora de capacitación que oscila entre $ 2.000 y $ 2.800 pesos[22]. Este costo sólo considera la operación del programa (fase lectiva, práctica, intermediación y subsidios), pero no los costos de inversión. Éstos no son menores porque los OTEC del Registro Especial están dotados de buena infraestructura y equipos, que han ido financiando en el tiempo mediante la Ley de Donaciones y apoyo de organizaciones filantrópicas y de desarrollo internacionales[23].

[21] La creación de este Registro Especial fue promovida en 1998 durante la reforma de la ley 19.518 que fija el Estatuto de Capacitación y Empleo, como un mecanismo para dotar de financiamiento público estable a instituciones de vocación social de larga data focalizadas en jóvenes vulnerables.
[22] Frente a un valor-hora SENCE máximo para franquicia tributaria de $ 4.000 pesos.
[23] En este sentido, estas instituciones consideran que es parte de su modelo de trabajo no depender exclusivamente de fondos públicos y ser activas en acciones de recaudación de fondos mediante la gestión de redes de contactos con empresas y organizaciones internacionales.

Los beneficiarios deben ser jóvenes entre 18 y 29 años, privilegiando a aquellos entre 18 y 24 años[24]. Se prioriza en primer lugar a aquellos con un puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS) inferior a 11.734 puntos. El segundo grupo prioritario corresponde a aquellos con puntajes en la FPS entre 11.734 y 13.000 puntos, quedando el resto en lista de espera. Se ponderan ambos requisitos, dando un peso cuatro veces mayor al requisito de edad. Adicionalmente, se restringe el acceso a jóvenes que hayan recibido una capacitación social el año inmediatamente anterior.

Además de cumplir con estos requisitos formales fijados por SENCE, las instituciones ejecutoras del PEJ realizan procesos de selección internos entre los candidatos elegibles para el programa. E ellos, se preocupan porque los cupos se llenen paritariamente por género. Además, exigen un mínimo de educación básica completa y para algunos programas de capacitación una escolaridad mínima de 4º medio, por ser un requisito de algunas de las empresas donde se realizan prácticas o con las que se intermedian vacantes laborales al egreso del programa. Además, comprueban que los potenciales beneficiarios cuenten con competencias básicas en lectoescritura, que no necesariamente han adquirido en la educación formal, y que no necesitan intervenciones previas, como tratamiento de adicciones.

Finalmente, otorgan un rol clave a la motivación de los postulantes. Esta es entendida por: (i) el interés en aprender; (ii) la valoración personal por el éxito en el programa; (iii) autoeficacia (si el interés en participar es propio o motivado por terceros); y (iv) el equilibrio decisional que demuestren (capacidad de tomar decisiones por sí mismos en un entorno cambiante). Esto se hace mediante entrevistas en profundidad, aunque algunas instituciones también llevan a cabo visitas a domicilio para verificar algunos datos.

Conviene destacar que a pesar de las exigencias del proceso de selección, continúa existiendo una importante sobredemanda en estos programas, de manera que en promedio hay 3 candidatos que cumplen con todos los requisitos de admisión por cada vacante del PEJ[25].

2.1.1. Resultados de implementación e impacto del Programa Especial de Jóvenes

En lo que respecta a su implementación, los registros administrativos del programa reportan que entre los años 2007 y 2009 participaron 5.036 personas (61% hombres), siendo los porcentajes de reprobación y deserción del 8 y el 13%, respectivamente[26]. Por nivel educativo, el 62% tiene educación media completa, el 25% tienen educación media incompleta y sólo un 1% tiene estudios

[24] El rango de edades puede ser ampliado a jóvenes de 16 a 18 años con responsabilidad parental.

[25] Por este motivo, SENCE intenta controlar los mecanismos de difusión de las convocatorias anuales del programa, evitando generar expectativas sobredimensionadas entre la población objetivo y no presionar excesivamente a los encargados de gestionar la operación del programa. Las instituciones ejecutoras del programa utilizan como medios de difusión del programa a las redes de ex beneficiarios del PEJ, así como la red de protección social del Estado (programa Puente, OMIL).

[26] Estas tasas de deserción son muy bajas en comparación con los de los CFT e IP, que pueden alcanzar los dos tercios de la matrícula. En este sentido, hay que destacar que las instituciones ejecutoras del PEJ tienen mecanismos de seguimiento y tutorías personalizadas para sus beneficiarios que logran reducir enormemente el abandono del programa.

superiores. En el momento de ingreso al programa, un 88% se declara cesante, un 5% busca trabajo por primera vez, un 3% es inactivo y un 4% se encuentra trabajando.

Existe una evaluación de impacto del programa para la cohorte de beneficiarios del año 2005 utilizando una metodología de matching para la selección de controles. Se estima un efecto positivo y estadísticamente significativo en los ingresos laborales de $ 43.000 y $ 47.000 para los años 2006 y 2007, respectivamente[27]. El programa también tuvo un impacto favorable y significativo en la proporción de beneficiarios que estando ocupados tenían contrato, en comparación con el grupo de control. Este efecto es de un 15% para el año 2007.

Además, para la presente Comisión se reestimó el impacto del programa a partir de datos administrativos del SENCE y del seguro de cesantía. El grupo de tratamiento fueron los individuos que aprobaron el programa de las cohortes de beneficiarios de los años 2007-2009 y se analizaron sus resultados laborales en el sector formal durante el año 2010. Para ello, se seleccionó el grupo de control mediante matching entre los individuos que habían desertado o reprobado. Se hallaron efectos positivos y estadísticamente significativos en la probabilidad de tener empleo formal.

Los individuos que aprobaron el programa tienen ingresos laborales estadísticamente significativos entre $ 23.000 y $ 25.000 mayores que los que reprobaron o desertaron. Al estudiar la posible existencia de efectos heterogéneos en el tratamiento, se detecta que el programa no tiene impacto estadísticamente significativo en ingresos laborales para mujeres[28] y para aquellos individuos con responsabilidades o a cargo únicamente de sí mismos.

Aunque los resultados de la evaluación de impacto son promisorios y en línea con los obtenidos en la evaluación anterior del programa, la Comisión deja constancia de algunas posibles debilidades metodológicas. Primero, el uso de técnicas de matching podría estar sesgando al alza los resultados de impacto. Segundo, para la evaluación de las cohortes 2007-2009 debería controlarse por el posible efecto que el Subsidio al Empleo Joven podría estar teniendo en los resultados. Tercero, en la evaluación de impacto con datos administrativos, el grupo de control podría no ser el más adecuado, ya que los desertores son claramente diferentes en características no observables a aquellos individuos que completan los cursos. Cuarto, el pareo podría mejorar notablemente si se considerara el puntaje en la FPS, así como la experiencia laboral previa.

2.1.2. Recomendaciones para el escalamiento del Programa Especial de Jóvenes[29]

El Programa Especial de Jóvenes tiene una buena valoración por parte de las autoridades de SENCE y del Ministerio del Trabajo y por ello ha sido sujeto de varias modificaciones con el objetivo de

[27] Esto equivale a incrementos de un 30% en los ingresos laborales respecto a los que no participaron en el programa.
[28] Esto podría ser debido a que el mercado no premia a las mujeres formadas en oficios y/o a que no hay buenos cursos especializados para mujeres.
[29] Esta subsección se basa en la presentación de Paula Agurto, jefa de estudios del SENCE y en las audiencias con representantes de instituciones ejecutoras del PEJ y similares.

aumentar su escala de operación. Así, durante la década pasada el programa beneficiaba anualmente a aproximadamente 1.500-2.000 jóvenes, que han pasado a 6.352 en el año 2011. Además, para el presente año el programa ha pasado a llamarse Formación en Oficios y ha aumentado su cobertura hacia otros grupos objetivos como las mujeres desocupadas entre 25 y 49 años y los hombres y mujeres mayores de 50 años. De esta manera, el programa reabsorbe a parte de la población beneficiaria del Programa Nacional de Becas, que ha sido cerrado. La idea es mantener los procedimientos de selección del PEJ (foco en población vulnerable) y la estrategia de intervención basada en capacitaciones largas (200 horas en oficios y otras 50 repartidas entre habilidades blandas y TIC), práctica laboral (360 horas) y subsidios de transporte y alimentación, intentando desarrollar proveedores de capacitación con la calidad que entregan los OTEC del Registro Especial de Jóvenes.

Los objetivos de largo plazo de esta apuesta institucional son aún más ambiciosos, ya que está previsto aumentar los cupos para jóvenes vulnerables a 20.000 para el año 2012 y alcanzar los 50.000 a cinco años. Este aumento del número de cupos del programa intenta dar cuenta de la baja cobertura que tiene el programa entre sus grupos meta (6% de las mujeres de 30 a 49 años de los dos primeros quintiles de la FPS y 5% de los jóvenes desocupados de 15-29 años de los dos primeros quintiles).

Sin embargo, el escalamiento del programa no está exento de problemas en opinión de la Comisión. Primero, hay que agilizar la autorización de los pagos a las instituciones ejecutoras del programa, que requiere de un dictamen favorable de Contraloría, para evitar demoras de hasta 6 meses desde la inscripción hasta el inicio de los cursos, ya que explican en parte la deserción del programa. Segundo, hay que establecer de manera clara quién define la oferta de cursos y bajo qué criterios, de manera que se resuelva adecuadamente la tensión entre los criterios de la institución financiadora (SENCE) y el alto grado de especialización de los cursos ofertados por algunas de las instituciones ejecutoras. Tercero, un escalamiento acelerado del programa puede empeorar los buenos resultados de inserción laboral de los egresados del programa, especialmente si ello implica la implantación en regiones donde las instituciones ejecutoras no cuentan con redes de empresas colaboradoras[30]. Cuarto, hay que establecer un método de pago a las instituciones de largo plazo (convenios plurianuales de desempeño) que logre un buen equilibrio entre dar seguridad a las inversiones que deben realizar las instituciones y mantener buenos resultados de empleabilidad para sus beneficiarios. Quinto, hay que vincular en algún grado el pago a las instituciones a los niveles de colocación y duración en el empleo de los egresados, sin que ello induzca procesos de descreme en la selección de participantes[31]. Sexto, se sugiere relajar el seguimiento a las instituciones en función de las condiciones de partida en el cumplimiento de indicadores de desempeño, a semejanza del sistema seguido para la

[30] En este sentido, SENCE afirma que señala que para aumentar la cobertura geográfica del programa, muy concentrado en la XIII, VIII y V región (54%, 19% y 11%, respectivamente) se privilegiará la identificación de los mejores OTEC sociales en regiones para asegurarse que exista un vínculo efectivo con el sector privado.

[31] Esta es una de las preocupaciones que manifestaron más claramente las instituciones en la audiencia con la Comisión, ya que puede provocar tensiones con su vocación social y foco en poblaciones vulnerables.

implementación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), en el que el Ministerio de Educación reduce su grado de supervisión en los establecimientos educativos con mejor desempeño. En cualquier caso, SENCE debe dotarse de los recursos humanos necesarios para una supervisión efectiva del proceso de escalamiento. Séptimo, deben tenerse en cuenta algunos límites naturales de este modelo de intervención con población vulnerable, como la poca efectividad de las intervenciones de apoyo al emprendimiento[32] y el hecho que no toda la población vulnerable tiene interés y habilidades para aprender un oficio.

En lo que respecta al mecanismo de selección de beneficiarios, la Comisión no alcanzó un acuerdo, respecto a dos aspectos clave como son el grado de centralización y estandarización de los procesos de selección, y la posibilidad de aleatorizar a parte de los beneficiarios para contar con un buen grupo de control para la evaluación del programa. Sobre el primer punto, se considera que un esquema centralizado podría favorecer la evaluación, pero a costa de desaprovechar los conocimientos sobre selección de buenos candidatos con los que cuentan las instituciones.

Sobre el segundo, la Comisión advierte que hay que tener presente que las instituciones ejecutoras del programa descreman en la selección de beneficiarios en función de su grado de motivación, lo que les permite tener bajos indicadores de deserción y no ver afectados sus ingresos. En este sentido, la introducción de un mecanismo de aleatorización de beneficiarios previo a los procesos de selección de candidatos por parte de las instituciones ejecutoras generaría un *trade-off* entre una mayor focalización en la población más vulnerable o mejores resultados de impacto del programa. La Comisión no alcanzó un acuerdo respecto a que sería más conveniente, habiendo posturas favorables a una aleatorización generalizada para garantizar un foco en población muy vulnerable, prohibiendo cualquier tipo de descreme y otras que valoraban positivamente el descreme en base a la motivación y la autosuperación, condicionado a exigir un cierto nivel mínimo de vulnerabilidad socioeconómica. Por ello, la Comisión considera fundamental revisar los incentivos asociados al pago del programa y sugieren una posibilidad intermedia entre ambas posturas que podría concretarse en uno de los siguientes diseños: (i) aleatorizar sólo una parte de los beneficiarios, desvinculando el pago por los mismos a su desempeño laboral tras su egreso del programa, pero incorporándolo para el resto; y/o (ii) aleatorizar entre los candidatos ya validados por los OTEC en su *screening*, aprovechando que continúa habiendo un exceso de demanda para el número de vacantes disponibles, y vincular el pago por cada uno de ellos a indicadores de desempeño laboral.

La Comisión también estima necesario mejorar el procedimiento de relevamiento de la demanda laboral en función de las particularidades de los distintos mercados laborales de cada región e insta a aprovechar la información que se genere a partir de la nueva Bolsa Nacional de Empleo. Además, SENCE tiene que avanzar en la sistematización de los instrumentos cualitativos que utiliza para ello a nivel regional e involucrar más activamente a las empresas, tal y como procuran hacer las instituciones del Registro Especial de OTEC.

[32] Se está considerando que el programa tenga salidas dependientes e independientes.

Otro aspecto clave a resolver es el establecimiento de un nuevo registro de proveedores, que sustituya al Registro Especial de Jóvenes. Además de requerir un cambio normativo, es clave establecer requisitos de entrada adecuados para contar con oferentes de capacitación de calidad. Entre los aspectos que deben tenerse en cuenta deben estar: la experiencia de la institución en trabajo con población vulnerable; contar con relatores estables y de calidad; la obligatoriedad de las tutorías personalizadas; y una clara vocación social, lo que podría traducirse en la aceptación exclusivamente de instituciones sin fines de lucro.

Finalmente, la Comisión considera imprescindible que el programa cuente con financiamiento adecuado. Así, algunas de las instituciones que potencialmente podrían participar en el nuevo programa advierten que un valor-hora de capacitación de $ 2.200, podría ser insuficiente para la operación del programa, especialmente para aquellos ejecutores con un modelo de negocio basado en el apoyo de voluntarios. Igualmente, la Comisión valora positivamente que el programa cuente desde el año 2011 con un fondo competitivo para desarrollo de proveedores, que permite financiar la inversión en infraestructura y equipo de las instituciones ejecutoras. El mismo no necesariamente debería estar en SENCE, sino que podría pensarse en convenios con otros organismos públicos que tengan más experticia en el manejo de este tipo de fondos.

2.2. El Programa Jóvenes Bicentenario[33]

El Programa Jóvenes Bicentenario nació en el año 2008 como un programa con un diseño alternativo al PEJ, que buscaba atender a un grupo meta similar. Así, tenía como objetivo mejorar la empleabilidad de los jóvenes, conectándolos al desarrollo de trayectorias de capacitación que les permitieran adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo a partir del conocimiento de un oficio y su grupo meta eran jóvenes entre 18 y 29 años en condición de vulnerabilidad que tuvieran educación primaria completa y que no hubieran completado estudios de educación superior.

El programa constaba de seis etapas consecutivas (inscripción, derivación, entrevista de diagnóstico, capacitación y práctica laboral) y tenía un componente de tutorías especializadas para los participantes de la V, VIII y XIII región. El diseño del programa contemplaba cupos decrecientes conforme se avanzaba en la intervención, de manera que para su primer año de implementación había 13.000 cupos previstos para diagnóstico, pero sólo 8.000 para la etapa de práctica laboral.

Su costo era similar al PEJ, con un gasto aproximado de $ 1.300.000 por beneficiario que completaba el programa[34]. Sin embargo, a diferencia del PEJ, era ejecutado por OTEC que no pertenecían al Registro Especial y para evitar procesos de descreme operaba con un modelo de multioperador, de manera que el diagnóstico y la etapa lectiva las debían realizar organismos ejecutores diferentes.

[33] Esta subsección se basa en la presentación de Carlos Acero, asesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
[34] De los cuales $ 800.000 correspondían a la etapa de capacitación.

La primera cohorte del programa fue evaluada con un grupo de control aleatorio (primera vez que se hacía en Chile) pero no arrojó impacto alguno en intención de tratamiento en tenencia de empleo ni salarios. El análisis demostró que ello era debido a la elevada deserción que tuvo el programa. A modo de ejemplo, un 12,6% de los participantes desertaba en la etapa de capacitación y un 5,1% en la práctica. Si a ello se le añade la elevada deserción que hubo entre etapas (derivación-diagnóstico, diagnóstico-capacitación, capacitación-práctica laboral), resultó que únicamente un 16% de la muestra de seleccionados para tratamiento completó el programa.

La evaluación detectó que la deserción podría deberse a los tiempos de espera que sufrieron los usuarios en su paso por el programa, que llegaron a alcanzar las 10-12 semanas en algunas regiones. Durante los procesos de derivación, un porcentaje considerable de participantes (20-36%) optó por abandonar el programa al encontrar trabajo.

A pesar de ello, el programa tuvo una excelente focalización (2,3% de error de inclusión) y sus contenidos fueron valorados positivamente por los participantes. De hecho, una estimación de impacto mediante técnicas de matching, que intenta controlar por la elevada deserción del programa, halla un aumento estadísticamente significativo del 10-15% en la probabilidad de estar empleado a los 4 meses de egreso, aunque no hay impacto en los ingresos laborales de los tratados que reportaron estar trabajando respecto a los controles. En cualquier caso, la Comisión alerta de que esta metodología podría no estar controlando adecuadamente por los no observables que determinan la deserción y aconseja re-estimar los resultados de impacto controlando por efectos fijos, explotando la estructura de panel de los datos de la encuesta levantada para la evaluación. Además, sugiere utilizar la base de datos del seguro de cesantía para chequear el impacto del programa en el mediano y largo plazo.

Con estos resultados, se optó por discontinuar el programa en el año 2010, a pesar de algunas mejoras en el diseño y la gestión del programa introducidas durante el año 2009. Los responsables de SENCE concluyeron que los resultados del programa fueron debidos al hecho que muchos de los OTEC que lo ejecutaron carecían de experiencia previa con jóvenes vulnerables y que el trabajo con operadores diferentes para cada etapa tornaba enormemente compleja su gestión. Tras esta experiencia poco exitosa, SENCE decidió concentrar su trabajo con jóvenes vulnerables únicamente a través del PEJ, donde instituciones especializadas responsables de toda la ejecución del programa lograban mantener las tasas de deserción por debajo del 15%.

2.3. El Programa Nacional de Becas

El objetivo del Programa Nacional de Becas (PNB), vigente hasta el año 2010, era mejorar las competencias de empleabilidad a través de una capacitación laboral, para personas en situación de vulnerabilidad que se encontraban cesantes o desempleadas, que buscaban trabajo por primera vez, trabajadores dependientes subempleados o independientes de baja calificación laboral.

Para ello, SENCE compraba los cursos de capacitación a OTEC a través de licitaciones públicas o con el catálogo electrónico. Los cursos se podían ejecutar bajo las siguientes modalidades: (i) sólo fase lectiva; (ii) fase lectiva más experiencia laboral en empresas; y (iii) fase lectiva más asistencia técnica, si la salida era el trabajo independiente.

SENCE central era responsable de la dirección del proceso, coordinación, supervisión y fiscalización, mientras que sus Direcciones Regionales determinaban los cursos a ejecutar, sus características y componentes de acuerdo a las necesidades de capacitación detectadas. Las OMIL entregaban información y orientación para el empleo y la capacitación, constituyendo la "puerta de entrada" en las comunas para los programas de capacitación. Finalmente, hasta el año 2007, los Centros de Postulación para Capacitación (CPC) inscribían, orientaban y seleccionaban a todas las personas que postulan al PNB[35].

Los participantes debían cumplir con los siguientes requisitos: (i) estar desocupado o ser trabajador dependiente o independiente de baja calificación laboral; (ii) tener preferentemente entre 20 y 45 años (edad máxima de 65 años); (iii) contar con una escolaridad mínima de 8° básico, excepto en los cursos en que no sea exigible; y (iv) pertenecer preferentemente al 40 % más vulnerable de la población. Cuando la selección se hacía a través de los CPC, se aplicaba una prueba estandarizada, siendo el puntaje total obtenido una suma ponderada de las variables de focalización del programa (20%), la aptitud del postulante, medida con el test de Raven y pruebas de aptitudes específicas (30%) y su motivación, identificada a través de una entrevista (50%).

En cuanto a la implementación del programa, se caracterizaba por la multiplicidad de líneas existentes[36] (hasta 28), siendo el número de cupos de 18.208 en el año 2007, 5.814 en el año 2008, 19.056 en el año 2009 y 10.811 en el año 2010. El gasto promedio por participante se situaba en torno a los $ 450.000, con un promedio de 140 horas de capacitación. El PNB beneficiaba principalmente a mujeres (65% en el período 2007-2010), con una edad promedio de 37 años y escolaridad media o básica. En el período 2007-2010 el 73% de los beneficiarios estaba desocupado y un 7% se declaraba inactivo.

A pesar de existir algunas evaluaciones previas del programa, la Comisión solicitó nuevos análisis a partir de datos administrativos del PNB y del seguro de cesantía. Para ello, se revisó una de las líneas más importantes del programa (línea Cesantes) mediante diferencias en diferencias en el promedio de la tasa de ocupación anual para los años 2006 y 2008, controlando por sexo, edad y nivel educativo. Los resultados parecen confirmar un impacto positivo y estadísticamente significativo del 3-5% en dicha variable de impacto. El mismo permanece si se realiza un análisis de

[35] Los CPC eran generalmente universidades que actuaban como agentes intermediadores y orientadores entre los beneficiarios de los programas de capacitación y las OTEC que los ejecutaban. Su objetivo era intentar evitar que se produjera un descreme de beneficiarios por parte de los OTEC que ejecutaban los cursos, ya que la oferta era definida por las Direcciones Regionales de SENCE. Los CPC fueron muy cuestionados por los OTEC, por lo que finalmente fueron eliminados.

[36] De acuerdo a las fuentes consultadas, algunas de las líneas del programa estaban concebidas para hacer frente a coyunturas de crisis económica (reconversión productiva, conflictos sectoriales), por lo que la asignación de cupos podía ser objeto de injerencias del poder político.

heterogeneidad del tratamiento por sexo, edad y nivel educativo. Sin embargo, la Comisión no considera que los resultados sean concluyentes por no estar basados en un grupo de control de calidad.

2.4. Programa Mujeres Jefas de Hogar[37]

El Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH), Línea Oficios, es un programa iniciado en el año 2007 destinado a las mujeres vulnerables activas, que busquen capacitarse en oficios ya sea para trabajar de forma dependiente o independiente. Se enmarca en el seno de una iniciativa intersectorial mayor llamada "Mejorando la Empleabilidad de las Mujeres Jefas de Hogar", la cual es coordinada por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

Su objetivo es favorecer la inserción laboral de las mujeres jefas de hogar vulnerables, a través de una asistencia integral que facilite su incorporación al mercado laboral. Pueden ser beneficiarias del programa mujeres que sean primeras perceptoras de ingreso en el hogar[38], que tengan entre 18 y 65 años de edad, con cargas familiares bajo su responsabilidad, que pertenezcan al primer, segundo o tercer quintil de puntaje en la FPS[39], que residan o trabajen en comunas donde se desarrolla el programa[40] y que cuenten con un certificado de inscripción en la OMIL de la comuna correspondiente.

Las mujeres que cumplen los requisitos formales para ingresar al PMJH, pasan a un Taller de Habilitación Laboral coordinado por SERNAM. Durante el transcurso de éste, se define el perfil de cada una de las participantes, lo que se logra a partir de fichas llenadas por ellas mismas con el apoyo de una monitora presente en el taller. Los talleres operaban en la lógica de Chile Solidario (buscando vincular a las participantes a la red de protección social del Estado) y con importantes diferencias en cuanto a la calidad y preparación de las relatoras.

En base al perfil elaborado para cada mujer, se establece la trayectoria que seguirá al interior del programa, pudiendo o no pasar por el módulo de capacitación que gestiona SENCE. Conviene destacar que los responsables de SENCE habían detectado que algunas de las mujeres derivadas por SERNAM no estaban realmente motivadas para buscar trabajo, por lo que SENCE decidió desde el año 2010 introducir nuevos filtros para garantizar que las personas derivadas tuvieran efectivamente intención de ingresar al mercado laboral tras la capacitación[41]. De hecho, los registros administrativos del programa reportan que el porcentaje efectivo de participación en el módulo oscila entre el 10 y el 38% según el año.

---

[37] Esta subsección está basada en la presentación de René Lamas, asesor de la Subsecretaría del Trabajo.
[38] También segundas perceptoras de ingreso desde el año 2011.
[39] El primer quintil no se incorpora hasta el año 2011, ya que se asumía que este grupo de la población era atendido adecuadamente por Chile Solidario.
[40] Al partir, el programa operaba en 105 comunas. Actualmente lo hace en 218 municipios repartidos entre todas las regiones del país.
[41] Esta y otras medidas para mejorar la operatoria del programa, han sido impulsadas desde la Dirección de Presupuestos, tras los resultados de la evaluación encargada en el año 2009.

Tras la entrada en el módulo de capacitación, las beneficiarias reciben una capacitación de hasta 250 horas y pueden optar a una práctica laboral de 180 horas, si optan por la salida de trabajo dependiente, o bien una asistencia técnica de 25 horas si prefieren la salida de trabajo independiente[42]. Eventualmente, tras finalizar el componente de capacitación, las beneficiarias pueden egresar del programa o bien pasar a otros componentes del mismo[43].

La población atendida por el componente de capacitación tiene una edad promedio de 38 años de edad. En el período 2007-2009, al momento de la inscripción, un 45-58% estaba cesante y un 24-37% trabajaba por cuenta propia de manera informal. Sin embargo, en el año 2010 el 58% eran trabajadoras informales por cuenta propia, disminuyendo el porcentaje que reportaba estar cesante hasta un 8%. La mitad tenía educación media completa y escasamente un 5% algún tipo de estudios superiores.

El número de personas atendidas en el módulo de capacitación ha ido disminuyendo, pasando de 6.198 mujeres en el año 2008, a 2.500 en el año 2010 y a un estimado de 1.350 para el año 2011, con un gasto por beneficiaria que oscila entre $ 490.000 y $ 620.000. La disminución de cupos se ha traducido en un aumento de las presiones de SERNAM para colocar a algunas de las beneficiarias del PMJH en otras líneas de capacitación de SENCE.

El programa tuvo una evaluación cualitativa de proceso y una evaluación de impacto. La primera, realizada en el año 2009 para la cohorte del año anterior, aconsejó mejorar la gestión del programa, lograr una mayor coordinación efectiva entre las unidades del programa, reajustar el diseño de cursos y promover una mayor oferta de cursos de capacitación.

La evaluación de impacto se centró en las cohortes que entraron en los años 2007 y 2008 y que hubieran ya egresado del programa en Diciembre de 2008. La selección de los controles fue realizada mediante consulta a las beneficiarias que debían señalar a una par. Se estimó mediante matching por propensity score.

Para la cohorte de beneficiarias del año 2007 se halló un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre la autoestima, salud mental, actitud hacia el trabajo, participación en organizaciones sociales y sobre la participación en actividades de capacitación y/o educación formal. Para la cohorte 2008 se encontró un impacto positivo y estadísticamente significativo en las mismas variables, y adicionalmente en capital social de contactos, probabilidad de estar ocupada, número de meses ocupada y activación o ingreso a la fuerza de trabajo. La Comisión pone en duda el método de selección de los controles, por lo que considera los resultados como no concluyentes. Además, concluye que el programa adolece de importantes problema de diseño que ameritan ser revisados inmediatamente.

---

[42] Debe destacarse que el PMJH no está vinculado con otros programas de apoyo al microemprendimiento como el gestionado por FOSIS. Únicamente se apoya a las beneficiarias en la postulación al Fondo Semilla del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

[43] Un integrante de la Comisión destaca que es un programa extremadamente largo, de manera que puede haber beneficiarias que al cabo de 2 años todavía no han egresado del mismo. Esto no puede ser explicado por los pagos del programa, ya que únicamente reciben subsidios de transporte y alimentación.

3. Otros programas de capacitación

En esta sección se presentan las conclusiones del diagnóstico de la Comisión sobre otros programas de capacitación que gestiona SENCE y cuyo foco no reside en población vulnerable. En primer lugar, se revisan los programas de Precontrato y Post-contrato, que tienen en común que son programas que las empresas pueden financiar con cargo a la franquicia tributaria, aunque representan usos muy minoritarios de este sistema de financiamiento, en comparación con el volumen de fondos de franquicia tributaria que las empresas utilizan para capacitar a sus trabajadores[44]. En segundo lugar, se revisan los programas de bonos individuales de capacitación. Se trata de programas recientemente creados en el año 2011 y que intentan subsanar algunos de los problemas de la capacitación financiada con franquicia, al entregar la decisión de en qué y con quién capacitarse a las personas (trabajadores y gestores de MYPEs). Finalmente, se revisa el Programa de Aprendices que promueve la contratación de aprendices, para que adquieran formación en un oficio mediante su desempeño en un puesto de trabajo.

3.1. Precontrato[45]

Este instrumento, creado en el año 1997, tiene como propósito capacitar a los eventuales trabajadores de una empresa, a través de la celebración de un contrato de capacitación, mediante cursos impartidos por un OTEC. El contrato no crea un vínculo laboral entre las partes y no existe por ello la obligación para la empresa de contratar al beneficiario una vez finalizado el precontrato. El precontrato puede ser cargado a la franquicia tributaria, siendo el monto máximo franquiciable en la actualidad igual al 1% de la planilla de la empresa que se acoge al beneficio. Su eventual uso es decisión exclusiva de la empresa.

El precontrato ha sido objeto de varias modificaciones, ampliándose sus beneficios y relajándose los requisitos de acceso con motivo de la crisis financiera del año 2009 y el terremoto y maremoto que afectaron la región centro-sur del país en Febrero de 2010. En la actualidad el precontrato no puede exceder los dos meses de capacitación y puede suscribirse sólo una vez por año calendario entre el mismo empleador con el eventual trabajador. La capacitación solo puede ejecutarse exclusivamente a través de un OTEC, y los beneficios entregados incluyen gastos de traslado y alimentación ($3.000), y aquellos necesarios para cubrir un eventual accidente (hasta un 5% de los gastos de capacitación)[46]. No existe un número máximo de personas a capacitar, pero si se excede el 10% de la dotación del personal, el 50% del excedente debe corresponder a personas vulnerables.

---

[44] En el año 2010 fueron capacitaron con cargo a la franquicia tributaria 920.688 trabajadores, con un desembolso fiscal de 108.700 millones de pesos, mientras que se beneficiaron del programa de Pre-contrato 36.027 individuos con una inversión total de 7.919 millones de pesos en el año 2009.

[45] Esta subsección está basada en la presentación y los antecedentes entregados por Cristóbal Castro, asesor de la Subsecretaría del Trabajo.

[46] Estos beneficios se incluyeron a raíz de la reforma del programa en el año 2009.

En lo que respecta a su implementación, en el año 2009, se beneficiaron del precontrato 19.347 mujeres (53%) y 16.680 hombres (47%), siendo el total de acciones financiado en un 94% con fondos públicos de franquicia tributaria. El grueso de sus beneficiarios fueron individuos con educación media (79%), y únicamente un 12% de las personas precontratadas tenían estudios terciarios.[47] Se trata de un instrumento que beneficia mayoritariamente a individuos jóvenes, con un 28% de beneficiarios entre 18 y 24 años y un 35% entre 25 y 35 años.

Aunque no existen evaluaciones de impacto de este programa[48], a solicitud de la Comisión se cruzaron los registros administrativos del programa con los del seguro de cesantía. A la finalización del precontrato fue contratado un 49% de las mujeres y un 57% de los hombres participantes en el programa durante el año 2009. Al desagregar el análisis por el nivel educativo alcanzado por los participantes, se aprecia como las tasas de contratación más elevadas corresponden a individuos con educación técnica superior incompleta (67%), educación técnica superior completa (61%) y educación media incompleta (58%), siendo muy inferior para individuos con menor educación formal (31% para aquellos con educación media incompleta, 41% para aquellos con educación básica completa y 28% para aquellos con educación básica incompleta).

La Comisión considera que se trata de un programa con unos resultados de inserción laboral bastante elevados, aunque una estimación rigurosa de su impacto requeriría de un grupo de control adecuado, algo muy difícil de lograr debido al mecanismo de selección de los beneficiarios del programa. Por ello, deberían estudiarse con detalle las características de la inserción laboral de los beneficiarios, con especial énfasis en la duración y tipo de contrato, los salarios recibidos y el tipo de empresas y de sectores económicos donde se insertan los beneficiarios del programa.

La Comisión concluye que se trata de un programa promisorio, que parecería estar sirviendo como un mecanismo de *screening* o preselección de candidatos para vacantes en las empresas[49]. Dados los resultados, se destaca la baja cobertura del programa, ya que únicamente fue utilizado por 2.333 empresas en el año 2009. Se plantea al respecto la hipótesis de que se trata de un programa poco conocido por las empresas, especialmente fuera de la Región Metropolitana. Además, debe tenerse en cuenta que su uso compite con el de la capacitación para empleados, al financiarse ambos con cargo a la franquicia tributaria, siendo el último uso el preferido por las empresas.

En cualquier caso, la Comisión considera que el programa tiene una cobertura aceptable si se considera el número de personas beneficiadas (más de 36.000) y, especialmente, que se trata de un programa con un cierto carácter social, al enfocarse en trabajadores desempleados, en el que

[47] Según datos de CASEN 2009, un 56% de los desempleados tenía educación secundaria y un 25% estudios de educación superior (técnica o universitaria). Para ese mismo año, el 60% de los beneficiarios de capacitación financiada con franquicia tributaria tenía educación media y un 36% estudios terciarios.

[48] Es importante destacar que son las empresas quiénes deciden los participantes en el programa de precontrato, por lo que existe un claro sesgo de selección que no es posible de controlar con las fuentes de información existentes, a efectos de una eventual evaluación de impacto.

[49] Este programa es bien valorado por algunas instituciones de educación técnica superior, ya que les permite preparar cursos de formación especializados para sus egresados, antes de ingresar en algunas empresas que demandan algunas competencias imposibles de incluir en la malla curricular estándar de un programa de un Centro de Formación Profesional (CFT) o Instituto Profesional (IP).

las empresas están directamente involucradas en su ejecución y en la selección de beneficiarios. Por ello, se aconseja trabajar en la difusión de este programa, dado el alto potencial de crecimiento que tiene, y en diseñar una evaluación de impacto del mismo con un grupo de control metodológicamente adecuado.

3.2. Post-contrato[50]

Es una capacitación a la cual pueden acogerse ex trabajadores desvinculados de empresas usuarias del sistema de franquicia tributaria. Su duración máxima es de hasta cinco meses contados desde la fecha de término de la relación laboral vigente, y la última remuneración del participante en este proceso de capacitación no puede exceder de 25 UTM. Igual que con el precontrato, sólo se podrán contratar los servicios de capacitación otorgados por un OTEC.

Se trata de un programa de poca envergadura, de manera que en el año 2009 sólo fue utilizado por 290 empresas, con 6.712 beneficiarios (63% son hombres) y una inversión total de 374 millones de pesos, financiada en un 87% con recursos públicos de la franquicia tributaria y el resto directamente por las empresas usuarias. La mayoría de sus beneficiarios tienen poca educación formal, teniendo un 65% educación media y un 29% educación básica. Además, se trata de un instrumento que se concentra básicamente en los trabajadores adultos, de manera que un 34% tiene entre 36 y 45 años y un 39% tiene 46 o más años de edad[51].

La Comisión señala que no hay ninguna evaluación de impacto ni estudio de seguimiento de los egresados del programa que permita pronunciarse sobre los resultados del post-contrato, por lo que es imposible pronunciarse al respecto de la efectividad del programa a la hora de lograr una reinserción rápida de los trabajadores desvinculados que participan del post-contrato.

A modo de conclusión, la Comisión valora positivamente el criterio de focalización de los programas de pre y post-contrato, que junto con las becas del Fondo de Cesantía Solidario[52] son los únicos programas de capacitación de SENCE que cubren el segmento de trabajadores con períodos intermitentes de cesantía, ya que la modalidad regular de franquicia tributaria beneficia únicamente a los empleados, y los programas del FONCAP se focalizan en la capacitación de desempleados de alta vulnerabilidad. Por ello, el programa puede asimilarse en cierto sentido, a los programas sociales de SENCE, pero con la característica distintiva de involucrar directamente a las empresas en su ejecución, ya que son ellas quienes deciden a qué personas beneficiar.

---

[50] Esta subsección está basada en la presentación y los antecedentes entregados por Cristóbal Castro, asesor de la Subsecretaría del Trabajo.
[51] A modo de comparación, según datos de CASEN 2009, el 17% de los desempleados tiene 36-45 años de edad y un 19% tiene 46 o más años de edad.
[52] Este programa no ha sido revisado por la Comisión.

3.3. Los programas de bonos individuales de capacitación[53]

Los programas de bonos individuales de capacitación intentan solucionar dos problemas de cobertura de la franquicia tributaria: (i) la decisión de a quién y en qué capacitar a los trabajadores recae en los empleadores, existiendo evidencia de que privilegian a sus trabajadores más formados y de altos ingresos; y (ii) el diseño de la franquicia dificulta que pueda ser utilizada por micro y pequeñas empresas. El primero de los problemas se intenta solucionar con el Bono del Trabajador Activo (BTA) y el segundo con el Bono de Empresa y Negocio (BEM), heredero del antiguo Bono de Capacitación MIPYME.

3.3.1. El Bono del Trabajador Activo

El objetivo del BTA, programa nuevo del año 2011, es aumentar la empleabilidad y movilidad laboral de los trabajadores. Con su creación, se espera que el trabajador se involucre en su inversión formativa, aumente la cobertura de capacitación y se fomente el desarrollo de nuevos OTEC para los tenedores del bono.

Pueden postular al BTA hombres y mujeres de entre 18 a 65 años con un promedio de renta imponible mensual hasta $ 600.000, que tengan al menos un año de experiencia laboral y un mínimo de 6 cotizaciones en los últimos 12 meses. En caso de sobredemanda se prioriza a los trabajadores con menor experiencia laboral.

El bono promedio es de $ 270.000 y el beneficiario debe hacer un aporte por un 20% del monto del curso elegido (garantía reembolsable), exigiéndose un copago si el monto del curso es superior, con una duración entre 80 y 140 horas. Los cursos incluyen evaluación diagnóstica y de salida. Los tenedores del BTA pueden escoger con quién y en qué capacitarse entre una oferta de 161 OTEC y 83 cursos que SENCE ha adjudicado mediante un nuevo proceso de compras, que enfatiza la mejora en la calidad de las ofertas y que tiene en cuenta el desempeño y experiencia previos de los OTEC participantes[54], así como la calidad de los relatores. Hay que destacar que la compra por parte de SENCE de los cursos es común tanto para el BTA como para el BEN.

Dado el carácter de programa nuevo, SENCE ha hecho especiales esfuerzos para su difusión mediante medios de comunicación, call centers y el desarrollo de ferias regionales de matriculación[55]. La cobertura del programa para el año 2011 es de 55.359 bonos individuales, que se distribuyen geográficamente en función de una estimación de la demanda potencial efectuada por SENCE. A la fecha se han recibido más de 90.000 postulaciones, que se gestionan online.

---

[53] Esta subsección se basa en la presentación de Claudio Palma de SENCE.
[54] Sólo un 25% de los OTEC que se presentaron a la licitación se consideraron elegibles.
[55] Sin embargo, en las audiencias que ha mantenido la Comisión se ha constatado que el programa no es todavía lo suficientemente conocido ni por los trabajadores ni por los empleadores.

3.3.2. El Bono Empresa y Negocio

El objetivo del BEN es mejorar la competitividad y productividad de las micro y pequeñas empresas, a través de una capacitación focalizada y práctica. Se espera que con la creación de este bono se empodere a la demanda y se mejore la pertinencia de la oferta, así como la focalización de los instrumentos de capacitación. A largo plazo, se pretende que el BEN contribuya al mejoramiento en la productividad de las MYPE beneficiarias, lo que se manifestaría en aumentos de capital, innovación tecnológica, aumento del nivel de ventas y/o aumento en contrataciones.

Pueden beneficiarse del BEN: (i) las empresas de 1ª categoría con ventas anuales iguales o inferiores a 25.000 UF sin multas laborales por remuneraciones, que deben acreditar mediante facturas o boletas; (ii) los trabajadores por cuenta propia con ingresos anuales iguales o inferiores a 25.000 UF, acreditables con boletas de honorarios, y que no presenten movimientos como trabajador dependiente en los últimos 3 meses; y (iii) las personas naturales que tributen en régimen especial que estén inscritos en registro especial o que tengan roles de patentes municipales.

El monto del bono, así como el sistema de pago con garantía reembolsable y de compra de cursos es común con el BTA, aunque los cursos comprados por SENCE difieren de los del bono para trabajadores. La duración promedio de los cursos es de 60 a 80 horas.

Para el año 2011 hay 24.593 cupos para el BEN, que se distribuyen geográficamente en función de una estimación de la demanda potencial a cargo de SENCE. A la fecha se han recibido 31.000 postulaciones, que se gestionan online.

3.3.3. Recomendaciones sobre los programas de bonos de capacitación

La Comisión valora positivamente la creación del BTA y del BEN, pero alerta de algunos posibles problemas en su diseño.

Primero, no es trivial asimilar que relatores con experiencia y títulos académicos entreguen capacitación de calidad a efectos de la selección de OTEC. Segundo, el programa requiere de un monitoreo muy exhaustivo por ser nuevo y por la posibilidad de que los OTEC falseen los antecedentes de sus relatores en sus postulaciones. Tercero, cualquier evaluación de impacto futura del programa puede verse comprometida por la calidad de los OTEC que impartirán los cursos, ya que se considera que no está bien resuelto el aseguramiento de su calidad.

Cuarto, el monto del copago (hasta $ 80.000) puede ser muy elevado aunque sea reembolsable, lo que podría inhibir la participación de parte de la demanda potencial. Finalmente, para el caso del BTA, se aconseja realizar sorteos entre los beneficiarios elegibles cuando existe sobredemanda. Lo

anterior, no con el objetivo de tener un grupo de control para una posterior evaluación de impacto, sino porque las diferencias entre los individuos elegibles son marginales.

Finalmente, la Comisión plantea que a pesar del atractivo teórico de los bonos individuales de capacitación, su eficacia en la práctica depende fundamentalmente de la capacidad del sistema de transparentar la información sobre la calidad de los OTEC y los cursos para que los tenedores puedan tomar una decisión informada. Ello exige una evaluación rigurosa de los OTEC por parte de SENCE, así como la publicación de los resultados mediante rankings públicos de actualización periódica. La Comisión considera que en el estado actual, el sistema de vouchers no es capaz de garantizar este requisito fundamental de operación. De hecho, hay miembros de la Comisión que consideran que con el grado de desarrollo actual del sistema, siguen siendo las empresas las que poseen más y mejor información sobre las necesidades de capacitación, así como de la oferta relevante existente.

3.4. El programa de Aprendices

El objetivo del programa, iniciado en 1988, es promover y apoyar la contratación de jóvenes hombres y mujeres, en calidad de aprendices, para que adquieran formación en un oficio mediante su desempeño en un puesto de trabajo y el acceso a capacitación basada en competencias, desarrollada por la misma empresa u organismo técnico. Durante el período 1988-1996 fue financiado con cargo a recursos de la franquicia tributaria. Del año 1997 en adelante se financia con recursos del presupuesto anual del SENCE.

Los requisitos de edad para acceder al programa han variado ligeramente con el transcurso de los años, siendo entre 15 y 21 años de edad para el período 1988-2006, y de 15 a 25 años de edad del 2006 al 2010. Además en este último período, se aumenta el monto de la bonificación (50% del salario mínimo) y se amplía el beneficio de capacitación hasta 10 UTM. La duración del contrato de Aprendiz puede ser de hasta 12 meses.

En lo que respecta a la implementación del programa, se revisaron los registros administrativos y fueron vinculados con el seguro de cesantía. Para el período 2007-2010, hubo 1.232 beneficiarios en el año 2007, 4.966 en el año 2008, 5.213 en 2009 y 2.142 en 2010. En cada cohorte de entrada prácticamente un 75% de los beneficiarios tenían entre 21 y 25 años, con un 56% de hombres. En promedio según el año, un 31-35% de los beneficiarios del programa se encontraba trabajando formalmente en el sector privado 4 meses antes de su ingreso en el programa con una remuneración mensual promedio de 8,7 Unidades Fiscales (UF).[56]

Los sectores económicos que más utilizan el programa son el comercio (28%), las actividades inmobiliarias (21%), el sector agropecuario (10%) y el turismo y la hostelería (10%). El programa se concentra mayoritariamente en grandes empresas (62%). En el período analizado, los convenios de aprendices tienen en promedio 6 (34%) u 11-12 meses de duración (51%), si bien se aprecia

[56] Equivalente a 191.522 pesos el 1 de Octubre de 2011.

una cierta reducción en la proporción de contratos más largos (de un 56% en 2007 a un 51% en 2010). Un 78% de los contratos gestionados por el programa están en el rango comprendido entre $150.000 y $175.000 pesos mensuales.

Tras finalizar el programa, un 58% de los egresados no mantiene ningún vínculo laboral con la empresa en la que realizó el programa, un 15-16% trabajan con el mismo empleador por hasta 3 meses y únicamente un 11% consigue un contrato anual. Es digno de reseñarse que, para las cohortes 2007-2009, el promedio del salario a los 4 meses de egreso del programa para aquellos individuos que se encuentran trabajando se sitúa en 10,9 UF mensuales, es decir, un 25% mayores que cuatro meses antes de su ingreso en el programa de Aprendices[57].

Para el año 2011 el programa cambia su enfoque, así como su escala. Así, la nueva versión del programa busca potenciar los instrumentos y programas que favorecen la inserción laboral de poblaciones vulnerables y facilitar el acceso a la capacitación una vez empleado. Se aumenta la población objetivo, al permitir el acceso al programa a mujeres de cualquier edad y a mayores de 50 años. Se restringe el acceso únicamente a la población del segundo y tercer quintil según el instrumento de caracterización socioeconómica vigente. El aumento de la cobertura es reseñable, con 8.000 cupos para jóvenes, 2.150 para mujeres entre 25 y 49 años y otros 2.150 para mayores de 50 años. En lo que respecta a la capacitación, se financia un mínimo de 90 horas de capacitación (hasta $ 759.000) por joven beneficiario y un mínimo de 40 horas de capacitación ($ 538.000) para mujeres y mayores de 50 años.

3.4.1 Resultados de impacto del programa de Aprendices

A petición de la Comisión, se vincularon los registros administrativos del programa con los del seguro de cesantía para contar con una estimación del impacto del programa en tenencia de empleo y salarios. En primer lugar, se estimó mediante diferencias en diferencias el impacto en salarios del programa, controlando por edad, experiencia potencial y fecha de afiliación al seguro de cesantía, para la cohorte de participantes en el programa de Aprendices en el año 2008. Se escogieron dos grupos de control, uno con individuos con experiencia previa en el sector privado formal y otro a partir del universo total de afiliados. Las estimaciones son positivas y estadísticamente significativas, de manera que condicional a estar trabajando, los egresados tienen salarios un 18-24% mayores que los individuos del grupo de control. El efecto es significativo con independencia de la ventana temporal elegida (6, 12, 15 o 18 meses después de egresar del programa), aunque tienen tendencia a reducirse en el tiempo.

Por otra parte, aprovechando la estructura de panel de datos, se estimaron modelos con efectos fijos para el impacto del programa en tenencia de empleo y salarios para 6, 12, 15 y 18 meses tras el egreso de los participantes de la cohorte del año 2008, controlando por las mismas variables

[57] Sin embargo, esto no pueden considerarse resultados de impacto, por la falta de un grupo de control adecuado. Dicha evaluación se presenta en la siguiente subsección.

que el modelo de diferencias en diferencias. Los resultados arrojan una probabilidad lineal de tener empleo un 1-5% mayor para los participantes y salarios 2-9% mayores, siendo los efectos estimados estadísticamente significativos. De nuevo, los efectos decrecen en el tiempo y hay que reseñar que la inclusión de efectos fijos, que permite controlar por características no observables del individuo, disminuye la magnitud de los efectos hallados. La Comisión considera estos resultados como auspiciosos, pero señala que debe profundizarse más en la estimación del impacto del programa, al haber algunas dudas sobre la selección de la muestra de estimación y la idoneidad de los controles utilizados.

4. El Sistema de Certificación de Competencias Laborales[58]

En esta subsección se presentan los resultados del diagnóstico sobre el desempeño e institucionalidad del Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SCCL). Primero, se describen la justificación, implementación y resultados de impacto del programa piloto ChileCalifica. Segundo, se revisa la institucionalidad vigente del SCCL a partir de la ley 20.267, que se concreta en ChileValora. Tercero, se discuten las deficiencias de las que adolece la institucionalidad del SCCL.

4.1. Descripción del programa ChileCalifica

El SCCL[59] tiene su origen a finales de los años 90 con el propósito de generar las condiciones adecuadas para alinear la oferta de desarrollo de competencias, con los requerimientos de los trabajadores y con las necesidades de productividad y competitividad de las empresas y sectores económicos a partir de la constatación de: (i) la necesidad de reducir los costos de transacción en la gestión de recursos humanos; (ii) mejorar la movilidad laboral de trabajadores competentes pero con bajas calificaciones formales; (iii) mejorar la pertinencia y calidad de la oferta de capacitación; y (iv) promover la eficiencia de inversión en recursos humanos.

Para ello, el Estado de Chile suscribió en el año 2002 un préstamo con el Banco Mundial para instalar un sistema de formación y capacitación permanente que se llamó programa ChileCalifica y que estuvo vigente en el período 2002-2008. En su ejecución estuvieron involucrados los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo. El componente de desarrollo del sistema de competencias laborales estuvo liderado por la Fundación Chile y buscó identificar los requerimientos de capital humano de sectores productivos clave y traducirlos en perfiles de

[58] Esta subsección se basa en las presentaciones de Olaya Cambiaso y Diego Richard de Fundación Chile; y de Francisco Carrillo, Cristóbal Castro y Ricardo Ruiz de Viñaspre del Ministerio del Trabajo.

[59] En este marco, se entiende como competencia laboral a la capacidad para responder exitosamente a una demanda compleja o llevar a cabo una actividad o tarea, según criterios de desempeño definidos por la empresa o sector productivo. Las competencias laborales abarcan los conocimientos (Saber), actitudes (Saber Ser) y habilidades (Saber Hacer) de un individuo.

competencias laborales aplicables para mejorar la pertinencia de la educación, formación y capacitación, así como la gestión de recursos humanos en las empresas, y reconocer las capacidades de los trabajadores sin importar como las adquirieron.

Para su implementación se siguió la siguiente metodología. Primero, seleccionar e identificar los sectores productivos según los criterios mencionados. Segundo, movilizar a los actores clave. Tercero, definir los estándares de competencias. Cuarto, validar los estándares con los actores claves de los sectores productivos. Quinto, adaptar los currículos formativos a partir de los estándares. Sexto, evaluar y certificar los estándares. Finalmente, promover y difundir el SCCL y actualizar periódicamente los estándares de competencias y perfiles laborales cada 3-5 años.

Al finalizar el programa ChileCalifica, se había construido un Catálogo con 314 perfiles laborales y estándares para 978 unidades de competencias laborales para los mismos. Además, se habían definido los perfiles de competencias para la operación del sistema (evaluador de competencias, auditor de procesos de evaluación de competencias), así como los manuales para formación basada en competencias laborales, y se habían puesto en funcionamiento los registros de certificados, estándares, evaluadores y certificadores necesarios para su funcionamiento.

4.1.1. Resultados de implementación de ChileCalifica

En el período 2002-2009 habían sido certificados 29.923 trabajadores por ChileCalifica, estando un 84% afiliado al seguro de cesantía. La mayoría de las certificaciones se realizaron entre los años 2006 y 2009.

El grueso de los individuos certificados que se encuentran afiliados a la base de datos del seguro de cesantía tiene entre 25 y 44 años de edad (60-70% según el año de certificación)[60]. En lo que respecta a la densidad de meses cotizados, los trabajadores certificados en el período 2004-2009 tienen más meses trabajados que los observados para el individuo promedio del seguro.

Los individuos certificados no tendrían un nivel educacional notoriamente menor que los individuos afiliados al seguro de cesantía. En efecto, los individuos con educación media o menor representan en promedio un 90% de los certificados para todos los años, porcentaje ligeramente superior al del promedio de los afiliados al seguro de cesantía (85%).

Por otra parte, la certificación fue recibida principalmente por hombres, que representan más del 60% de los certificados, excepto en el año 2005 (53%). Esta cifra es mayor a lo observado en el seguro de cesantía, donde los hombres representen un 59% de los individuos. La Comisión plantea

[60] Estos tramos de edad son los que concentran a mayor número de afiliados al seguro de cesantía, aunque en una proporción menor.

que esta brecha de género podría ser debida a los sectores productivos que participaron en ChileCalifica, que podrían estar más masculinizados que el promedio del mercado laboral[61].

Finalmente, en lo que se refiere a la focalización del programa por quintil de ingreso según los registros del seguro de cesantía, los individuos certificados se encuentran principalmente en el tercer y cuarto quintil.

4.1.2. Resultados de impacto de ChileCalifica

Se revisó en primer lugar la evaluación de impacto existente sobre ChileCalifica. Ésta se realizó con trabajadores de la industria del retail y del sector logístico, estando conformado el grupo de tratamiento[62] por trabajadores participantes en ChileCalifica de la cohorte del año 2007, y el grupo de control por trabajadores del llamado del programa para el año 2008, para una muestra total de 1.577 individuos. Se estima el impacto del programa mediante métodos no paramétricos a los 7 meses de participar en el proceso de certificación[63].

Los trabajadores certificados perciben un ingreso aproximadamente 6,3% mayor que los trabajadores no certificados, lo que les supone $ 17.475 mensuales adicionales. Además, los trabajadores certificados, aumentan su probabilidad de tener un empleo formal en un 2,5%. En lo que respecta al impacto para el conjunto de trabajadores participantes, se estima un ingreso aproximadamente 6.2% mayor que el de los trabajadores no participantes, ascendiendo a $ 16.236 mensuales adicionales. Igualmente, los trabajadores participantes en el proceso de certificación aumentan su probabilidad de tener un empleo formal en un 2.2%. La Comisión estima que la evaluación hubiera sido mucho más útil si considerara la posibilidad de efectos heterogéneos del tratamiento en función de características de los beneficiarios.

La Comisión advierte que el uso de la metodología de pareo por propensity score no es la más adecuada para una muestra de trabajo pequeña como la utilizada, ya que podría sesgar los resultados. Además, existe evidencia de que el carácter voluntario del proceso de certificación favorece que los trabajadores que participaron en la evaluación estuvieran en general entre los mejores, por lo que los resultados de impacto estarían sesgados al alza.

Dado lo anterior, la Comisión solicitó análisis de impacto adicionales a partir del cruce de los registros administrativos de ChileCalifica con los del seguro de cesantía. En primer lugar, se procedió a un análisis mediante diferencias en diferencias, considerando como tratados a los individuos certificados en el año 2007 y como controles a los individuos que poseen alguna cotización el 2007, que no recibieron certificación y que poseen niveles de educación y edad

[61] La distribución de certificaciones por sectores es la siguiente: agroindustria (41%), logística y transporte (16%), turismo (16%), pecuario (10%) y otros (17%).
[62] El tratamiento en la evaluación de impacto es entendido como que el hecho de contar con un certificado de competencias actúe como un mecanismo de señalización para el mercado laboral.
[63] Sólo un 10% de las personas que se someten al proceso de certificación no lo aprueban.

similares. Se consideraron horizontes de evaluación de corto y largo plazo y como variables de resultado la renta imponible y la empleabilidad, medida como tenencia de empleo.

De los resultados obtenidos, en primer lugar parece concluirse que la certificación promovida por ChileCalifica tuvo un impacto positivo en los salarios, pero que este efecto disminuye rápidamente en el tiempo. Una posible interpretación de los resultados sería los certificados tienen problemas de obsolescencia. A este respecto, un estudio reciente financiado por SENCE parece confirmar que los empresarios consideran que el valor del certificado se deprecia con el transcurso del tiempo.

Segundo, el impacto de la certificación en tenencia de empleo, medida como el promedio de meses trabajados en el año con contrato formal, fue negativo. Este resultado es muy contraintuitivo para algunos miembros de la Comisión, que formulan reservas respecto al mismo.

Finalmente, se realizaron estimaciones explotando la estructura de panel de datos del seguro de cesantía, considerando únicamente a individuos que tuvieran alguna cotización al seguro en el año 2006. La muestra de trabajo considera 5.251 individuos certificados por ChileCalifica en el año 2007, 2.050 en el año 2008 y 4.885 en el año 2009. El modelo se estimó en primeras diferencias, lo que permite controlar por todas las características fijas observables y no observables de los individuos que podrían estar afectando a la probabilidad de participar en el proceso de certificación. Además, se controla por efectos fijos temporales por empresa para los años 2006 y 2009.

Los resultados de esta estimación parecen indicar que la certificación de ChileCalifica tiene un impacto positivo en tenencia de empleo y salarios promedio anuales, pero que decrece en el tiempo.

A modo de conclusión general, la Comisión concluye que ChileCalifica sí generó impactos positivos en salarios y tenencia de empleo. En cualquier caso y como se detalla en los subapartados siguientes, los importantes cambios ocurridos en la institucionalidad y operativa del SCCL al pasar del piloto ChileCalifica al vigente ChileValora, no permiten extrapolar esta conclusión al SCCL que está operando en la actualidad.

Además, los resultados presentados no permiten responder si las certificaciones de ChileCalifica lograron efectivamente fomentar la movilidad laboral para los trabajadores certificados, al servir como un mecanismo de señalización para otros empleadores. Estimaciones auxiliares que no se incluyen en el presente informe concluyen que la certificación disminuye significativamente la probabilidad de que los trabajadores cambien de empleador. De nuevo, la metodología de estimación a partir de datos administrativos podría tener deficiencias metodológicas. De todas maneras, esto no es necesariamente negativo, ya que podría deberse a una trayectoria laboral ascendente del trabajador certificado en una misma empresa.

4.2. El sistema ChileValora[64]

En agosto de 2008 entró en vigencia la ley 20.267 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo, tras más de 4 años desde su ingreso en el sistema legislativo chileno. El objetivo del nuevo SCCL es el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico; así como favorecer sus oportunidades de aprendizaje continuo, su reconocimiento y valorización. Se trata de un sistema organizado a partir de los principios de voluntariedad, fe pública y diálogo social tripartito.

La ley estipula que ChileValora tiene como misión: (i) aumentar las competencias laborales de las personas, a través de procesos de evaluación y certificación que reconozcan su "saber hacer", alineados con las demandas del mercado del trabajo y propiciando su articulación con una oferta de capacitación laboral basada en competencias; y (ii) promover el enfoque de competencias en la educación formal de nivel medio y superior y en otros ámbitos relevantes en un esquema de formación permanente.

Para cumplir con su mandato, ChileValora se organiza como un sistema que cuenta con los siguientes componentes. Primero, un conjunto de Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) encargados de levantar y actualizar los perfiles ocupacionales, compuestos por grupos de competencias laborales. Segundo, un conjunto de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL), encargados de habilitar a los evaluadores de competencias laborales. Tercero, un Directorio, que funciona como un organismo colegiado de carácter tripartito (3 representantes de gobierno, 3 de empleadores y 3 de trabajadores), que aprueba los perfiles ocupacionales y las competencias laborales que levantan y/o actualizan los OSCL y acredita a los CECCL. Finalmente, una Secretaría Ejecutiva encargada de apoyar técnica y administrativamente a los OSCL y supervisar a los CECCL. El Directorio es el responsable último de los registros públicos del sistema (CECCL, personas certificadas, evaluadores habilitados y catálogo de competencias laborales), aunque su gestión cotidiana está a cargo de la Secretaria Ejecutiva.

En sus tres años de funcionamiento, ChileValora cuenta con un catálogo de competencias laborales que cubre 14 sectores económicos, con 251 perfiles ocupacionales acreditados, siendo los sectores agrícola (33%) y pecuario (19%) los que concentran un mayor número de perfiles ocupacionales acreditados. Debe relevarse que el grueso de perfiles laborales acreditados proviene del trabajo previo del programa ChileCalifica, básicamente por los problemas que tuvo el sistema para empezar a operar por falta de recursos, aunque se estima que para diciembre de 2011 habrá 551 perfiles laborales vigentes. Además, existen 19 OSCL constituidos, que cubren los sectores económicos para los que se cuenta con perfiles, además de algunos subsectores de los mismos.

[64] Esta subsección se basa en la presentación de Ximena Concha, Secretaria Ejecutiva de ChileValora.

Durante los 3 años de funcionamiento de ChileValora se han certificado 7.816 trabajadores en el año 2009, aproximadamente 7.900 en el año 2009 y se estima acabar el año 2011 con otros 10.000 trabajadores certificados.

El financiamiento de las acciones de certificación ha ido variando en el tiempo. Así, durante la implementación de ChileCalifica y el primer año de operación de ChileValora (año 2009), el Estado financiaba el 100% de las actividades de certificación, hasta un máximo de $ 200.000 por trabajador. En el año 2010 se introduce un copago del 10% para los empleadores hasta un máximo de $ 180.000 por trabajador certificado. Para el año 2011 el copago es de hasta un 20%, siendo el financiamiento máximo por persona de $ 150.900.

4.3. Recomendaciones sobre el Sistema de Certificación de Competencias Laborales

La Comisión considera que el establecimiento de un sistema de capacitación basado en competencias laborales con la participación activa de trabajadores y empleadores tiene el potencial de organizar el sistema de evaluación, capacitación y certificación, impulsando la acumulación efectiva de capital humano, y posibilitando aumentos de la productividad de las empresas y mejoras de salarios y de empleabilidad de los trabajadores. En este sentido, la evidencia recabada sobre ChileCalifica parece indicar que este programa ha tenido un impacto positivo en los indicadores de empleabilidad y salarios de los trabajadores certificados. Sin embargo, la Comisión advierte una serie de falencias y limitaciones del actual ChileValora, en cuanto a su institucionalidad, que pueden amenazar al éxito de esta reciente iniciativa.

Primero, existen dudas respecto a la capacidad que puede tener un sistema de certificación de competencias laborales para transformar al vigente sistema de capacitación en su conjunto. Así, incluso en los países con SCCL más consolidados y exitosos su tasa de cobertura no supera el 10% de la fuerza laboral. Esto es debido a que un SCCL sólo tiene sentido en algunos sectores económicos y trabajos donde la señalización agrega valor[65]. La Comisión observa con preocupación como ChileValora, aunque formalmente apuesta por la voluntariedad del sistema, ha está incentivando la conformación de OSCL y la generación de perfiles laborales en sectores como el público o el transporte urbano de pasajeros (taxistas), donde la generación de valor de un SCCL es cuánto menos discutible, y en la que los actores privados podrían no tener incentivos para participar de manera voluntaria. Esto supone además una amenaza para el conjunto del sistema, al correr el riesgo de "degradarse" el valor de las certificaciones en sectores donde sí suponen un mecanismo efectivo de señalización en el mercado laboral, al compartir la institucionalidad con sectores donde las certificaciones no aportan valor.

Segundo, ChileValora se ha organizado a partir de la experiencia internacional y de los pilotos de ChileCalifica, pero sin tener en cuenta a cabalidad algunas de las lecciones aprendidas sobre los

[65] Esta objeción ha sido también formulada por algunos representantes del sector empresarial que han sido recibidos en audiencia por la Comisión.

problemas de la experiencia práctica del sistema de capacitación con cargo a franquicia tributaria en Chile. Así, la Comisión tiene dudas respecto a la efectividad real de los mecanismos contemplados para garantizar la calidad de los OSCL y los CECCL, especialmente al estar directamente involucrados en su operación algunos de los operadores del sistema de capacitación como los gremios empresariales (OTIC) y proveedores de capacitación (OTEC), ya que el sistema de franquicia tributaria, con más de 30 años de funcionamiento, no ha sido capaz de dotarse de un adecuado sistema de aseguramiento de la calidad. La solución no es trivial ya que, al mismo tiempo la evidencia internacional aconseja que los evaluadores del SCCL estén muy vinculados al mundo laboral y que se organicen en torno a los gremios empresariales. Por ello, un avance en este sentido pasaría por establecer un buen sistema de información basado en certificadores individuales.

Además, podría pensarse en una separación de responsabilidades entre los distintos actores del sistema, ya que en la actualidad el sistema impide que los roles de capacitación y evaluación recaigan en un mismo organismo, cuando esto podría ser lo más conveniente por tratarse de experticias muy similares, siempre y cuando la certificación de competencias recaiga en terceros independientes como los gremios empresariales, que tienen los incentivos adecuados para otorgar la certificación únicamente a los trabajadores que realmente cumplan con lo exigido para cada perfil ocupacional.

Tercero, el sistema de financiamiento finalmente propuesto para ChileValora no se ajusta a lo que sugeriría la teoría. Así, en la medida que se considera que la generación de perfiles ocupacionales y competencias laborales es un bien público puro, se justificaría su financiamiento exclusivamente con recursos estatales. Sin embargo, ChileValora opera bajo un marco de financiamiento mixto, con aportes privados. Este hecho se ve agravado por el pronunciamiento de la Contraloría respecto al carácter de servicio público de Chile, ya que al mismo tiempo se exige que se financie en un 51% con recursos propios, lo que amenaza la viabilidad financiera del sistema y que ha sido resuelto temporalmente con cargo al presupuesto de SENCE[66]. En este mismo sentido, hay miembros de la Comisión que consideran que las acciones de certificación son un bien completamente público, por lo que deberían ser financiadas en su totalidad con fondos públicos y no exigirse un copago del 10-20% a los empleadores[67].

Cuarto, hasta el momento ChileValora ha sido incapaz de servir de catalizador del sistema de capacitación y de formación técnica, de manera que el grueso de las capacitaciones y títulos técnico-profesionales no siguen una estructura modular basada en competencias[68]. Con

[66] El SCCL se financiará en régimen (cuando se aprueba el reglamento de ley que regula el programa) exclusivamente con cargo a franquicia tributaria, pero en la actualidad también puede financiarse a partir de becas OTIC y con recursos de FONCAP.

[67] Sin embargo, hay quienes consideran que la certificación es apropiable en parte por las empresas, lo que justificaría un cierto copago. Hasta el momento, el aumento del copago no se ha traducido en una reducción en el uso del sistema por parte de los empleadores. En cualquier caso, podría pensarse que el porcentaje de copago podría ser incluso mayor si el SCCL es capaz de beneficiar a la industria.

[68] A modo de contraejemplo, un miembro de la Comisión señala el caso extremo del sistema australiano, uno de los países donde este enfoque de formación está más avanzado, y en el que el Estado financia únicamente

independencia de esta incapacidad operativa hasta la fecha del sistema, está presente además la duda ya formulada de qué porcentaje de capacitaciones basadas en competencias puede (y debe) gestionar el sistema de capacitación, al haber sectores donde la certificación de competencias laborales no genera valor y otros donde las empresas no están dispuestas a compartir ciertas competencias y perfiles por ser determinantes directos de su ventaja competitiva. Igualmente, existen empresas que cuentan con buenos mecanismos de selección, por lo que no se beneficiarían del sistema.

No hay consenso en el seno de la Comisión respecto a si el SCCL debe fijar para los perfiles ocupacionales y las competencias laborales estándares muy elevados para garantizar la excelencia del sistema (como se hizo durante el programa ChileCalifica), o bien fijarlos más bajos para aumentar la posible cobertura del sistema (como está haciendo ChileValora). Además, desde una perspectiva de equidad social, existe la duda de hasta qué punto un SCCL puede beneficiar a los trabajadores más vulnerables, especialmente aquellos de hogares del primer quintil de ingresos.

Quinto, el órgano directivo de ChileValora ha replicado el carácter tripartito adoptado en otros países, sin tener en cuenta el bajo grado de sindicalización existente en Chile. Esto puede suponer una debilidad para la operación del sistema, porque el bajo grado de sindicalización en Chile podría quitar representatividad a este órgano tripartito. Además, y a pesar de las buenas intenciones del Directorio, Chile no ha alcanzado el grado de diálogo social entre empleadores y trabajadores que se requiere para el buen funcionamiento del sistema, por lo que existe un riesgo latente de paralización si las relaciones entre gremios y sindicatos se enrarecen. Este problema puede darse no sólo en el Directorio sino especialmente en las OSCL, que levantan los perfiles ocupacionales. Sin embargo, si la institucionalidad funciona bien, podría contribuir a lograr relaciones más fluidas entre organizaciones gremiales y sindicatos.

Finalmente, la operación del sistema no está exenta de problemas. Así, la Comisión tiene dudas razonables respecto a la capacidad real de ChileValora, por tratarse de un organismo público, para levantar y actualizar perfiles ocupacionales y competencias laborales a un ritmo adecuado para el dinamismo del sector privado, de manera que el sistema no caiga rápidamente en obsolescencia y, con ello, pierda valor la señalización que entregan los certificados del sistema. También a nivel de operación, se constata hasta la fecha la falta de articulación fluida entre ChileValora y SENCE, que continua asumiendo la gestión operativa de las certificaciones. Finalmente, en la medida que el sistema se financia en parte a través de la franquicia tributaria puede verse afectado por algunos de sus males, como el sesgo a favor de empresas grandes o la selección de trabajadores más formados para los procesos de certificación, además de tener que competir los recursos para certificación con el financiamiento de actividades de capacitación[69].

---

capacitaciones que cumplan con los estándares establecidos por las autoridades tripartitas del sistema de competencias laborales. Sin embargo, instituciones como DUOC e INACAP han declarado ante la Comisión que sí utilizan el enfoque de competencias laborales a la hora de diseñar su oferta educativa.

[69] Paula Agurto discrepa en este punto.

5. Programas de empleo indirecto

En esta sección se describen los resultados de los programas de empleo indirecto que gestiona SENCE. Los mismos se basan en subsidios a la contratación, aunque difieren en las poblaciones que atienden, así como en su operación. Con independencia de lo que se describe a continuación, la Comisión considera que este tipo de programas no debería ser parte del quehacer de SENCE.

5.1. El Subsidio al Empleo Joven[70]

El programa del Subsidio al Empleo Joven (SEJ) tiene por objetivo mejorar el nivel de empleo estimulando la oferta y la demanda de trabajo de los jóvenes más vulnerables, ya que la evidencia empírica señala que experimentan tasas de desocupación e inactividad todavía mayores que el promedio de jóvenes, que ya se sitúa por encima de la media nacional.

El programa partió en Julio de 2009 con la promulgación de la ley 20.338 y supone un subsidio tanto para el trabajador como para el empleador. La postulación es online, pudiendo postular los jóvenes entre 18 y 25 años que pertenecer al 40% con menor puntaje en la FPS y que tengan una renta anual inferior a $ 4.320.000, lo que equivale a $ 360.000 pesos mensuales. Para postular deben además estar al día con sus cotizaciones de salud y pensión. SENCE chequea automáticamente los requisitos de edad y puntaje de la FPS con el Registro Civil y MIDEPLAN, respectivamente, reduciendo los errores de inclusión. Además, el SEJ tiene un carácter continuo, es decir, si el beneficiario cumple los requisitos no sale del programa hasta cumplir los 25 años de edad o superar el umbral en puntaje de FPS considerado para ser beneficiario.

Dos terceras partes del subsidio son para el empleador y el resto para el empleado, y ambos deben hacer postulaciones por separado para recibir su parte del beneficio. El monto del subsidio equivale a un 30% de la remuneración mensual para rentas menores a los $ 160.000 pesos, asciende a $ 48.000 pesos si se sitúa entre $ 160.000 y $ 200.000 y va disminuyendo progresivamente para remuneraciones brutas mensuales mayores a $ 200.000, hasta desaparecer cuando el ingreso alcanza los $ 360.000 mensuales.

Se considera que el programa ya está operando en régimen, siendo los meses de Noviembre y Diciembre de 2009 los que registraron un mayor número de nuevos beneficiarios (42.779 y 20.560, respectivamente). Desde el año 2010 en adelante en torno a 70.000 personas se están beneficiando del SEJ. Sin embargo, la cobertura efectiva es de un 10% entre los jóvenes que cumplen los requisitos de acceso, y de un 20% si se consideran únicamente los que están trabajando formalmente. Esto se explicaría por el nivel de difusión del programa, la decisión de no

[70] Esta subsección está basada en las presentaciones de Alejandra Manquilef, responsable de estudios de la Subsecretaría del Trabajo, y Jorge Rodríguez, ex asesor laboral del Ministerio de Hacienda.

acrecentar la escala del programa por parte de sus gestores y por el tamaño de las empresas participantes.

El programa estaría beneficiando a ambos géneros por igual (49% de mujeres en Febrero de 2010) y mayoritariamente a individuos de 20-23 años para el período Septiembre 2009-Febrero 2010. Tras el período de ajuste, el monto del SEJ parece haberse estabilizado en torno a los $ 17.000 mensuales para todos los grupos etáreos a partir de principios del año 2010.

Finalmente, en lo que respecta a su distribución geográfica, la misma refleja la distribución de la fuerza laboral en el país, siendo la Región Metropolitana (45,7%), la VIII Región (12,3%) y la V Región (9,1%) las principales beneficiarias del SEJ a Febrero de 2010.

Mientras se esperan los resultados de la evaluación oficial encargada por la Dirección de Presupuestos, la Comisión tuvo acceso a resultados de evaluación preliminares del Ministerio de Hacienda. La estrategia de estimación explotó las características del programa, al tener un umbral de corte en el puntaje en la FPS, posibilitando el uso de la metodología de regresión discontinua entre participantes y no elegibles. En este sentido, no tendría sentido buscar un grupo de control entre el grupo de postulantes no elegibles porque es diferente del grupo de participantes. La Comisión considera que es mucho mejor explotar únicamente el corte en puntaje en la FPS y no el generado por el tramo de edad.

La Comisión confirma la idoneidad de los ajustes metodológicos al comando de estimación y la conveniencia del uso de *bootstrap*, aunque únicamente se realizaron 50 repeticiones, por lo que podría considerarse replicar las estimaciones con un mayor número de extracciones.

Los resultados de la evaluación hallan únicamente efectos positivos y estadísticamente significativos en el corto plazo para el año 2009, en un contexto de crisis económica. Las estimaciones de largo plazo arrojan una evidencia débil de impacto en empleo y salarios. A pesar de que no hay efectos de corto plazo, la Comisión considera que es un ejercicio relevante porque hay programas cuyos efectos sólo se manifiestan en el largo plazo. Se plantea que el bajo impacto puede deberse a los problemas de cobertura del programa entre la población objetivo.

La Comisión acuerda esperar los resultados definitivos de la evaluación encargada por DIPRES, pero considera el trabajo revisado metodológicamente válido y en la medida que la evaluación definitiva utilizará la misma estrategia de estimación se prevé que los resultados no cambiarán en gran medida.

5.2. Bonificación a la Contratación de Mano de Obra[71]

El programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (BCMO) tiene por objetivo favorecer la inserción laboral de trabajadores desempleados. El programa surgió en el contexto de la Crisis Asiática (año 1998) y fue utilizado intensivamente durante la década del 2000.

Los empleadores que realizan contrataciones a través de este Programa tienen derecho a percibir una bonificación mensual, por cada trabajador que contratan y que pertenezca a alguna de las líneas del programa (Regular o de Empresas, Grupos Vulnerables y Chile Solidario). El programa funciona con cupos fijos determinados anualmente para cada línea, que negocia directamente la Subsecretaría del Trabajo, actuando SENCE únicamente como ejecutor del mismo.

Para acceder a la línea Empresas, los beneficiarios tienen que estar cesantes, mientras que para las otras dos líneas activas del programa BCMO, tienen que ser beneficiarios de los programas que gestionan SENADIS y Chile Solidario, respectivamente. En las líneas de Empresas y Chile Solidario, se prioriza a los candidatos según su grado de vulnerabilidad (puntaje en la FPS), el tipo y la duración del contrato ofrecido y la duración de su cesantía del candidato. Sólo son elegibles para participar en el programa las empresas contribuyentes de Primera Categoría de Impuesto a la Renta y deben estar inscritas en el Registro de Entidades Receptoras de Fondos Públicos del SENCE.

La bonificación varía de un 30% del salario mínimo hasta un 80% para la línea de Grupos Vulnerables durante 6 meses. Además, para el año 2011 el programa contempla acciones de capacitación para la línea de Grupos Vulnerables, hasta $ 400.000 por beneficiario, y de $ 150.000-370.000 para la línea Chile Solidario en función de la edad de los beneficiarios, con un valor-hora SENCE de $ 2.700. Hay que tener en cuenta que aunque el programa ha potenciado el componente de capacitación en el año 2011, históricamente éste era mínimo (en promedio 16 horas) y estaba enfocado a garantizar que los beneficiarios contaran con la formación mínima para poder desempeñarse en su trabajo. De hecho, SENCE no puede ejecutar ningún programa de empleo indirecto si no tiene un componente de capacitación, motivo por el cual se añadió este componente.

En el año 2009 participaron en el programa 2.647 empresas (52% grandes y 22% medianas). El programa se concentró en los sectores agropecuario (32%), construcción (21%) y comercio (18%). Existe evidencia de captura del programa por parte de ciertas empresas, que lo utilizan para cubrir vacantes ligadas a trabajo estacional. De hecho, sólo un 1% de los contratos generados eran indefinidos y la mayoría eran contratos a plazo fijo por 3 o 4 meses.

El programa tuvo 24.103 beneficiarios en la línea Regular y 2.278 en la línea Chile Solidario en el año 2009[72]. Se concentró mayoritariamente en población masculina (67% de los beneficiarios) con

[71] Esta subsección está basada en la presentación de Ricardo Ruiz, asesor del Ministerio del Trabajo.
[72] Cuando el programa era utilizado intensivamente tenía alrededor de 50.000 personas.

educación media (56%) o básica (31%) y el grueso de los empleos generados estuvo en el rango entre un (48%) y dos salarios mínimos (45%).

La BCMO ha sido objeto de dos evaluaciones por encargo de la Comisión, utilizando los registros administrativos del programa y del seguro de cesantía. La primera se fija en el impacto de la capacitación en tenencia de empleo y el promedio de salarios trimestrales, mediante un panel de datos trimestral conformado por el universo de individuos desempleados el año 2008 y estima el impacto en un horizonte de un año. Se encuentra un efecto positivo y significativo cuando no se controla por la heterogeneidad no observada. Al incorporarla, el efecto no es significativo en salarios y tenencia de empleo.

Sin embargo, dado que según la Comisión se trata básicamente de un programa de empleo indirecto, el tratamiento a efectos de la evaluación de impacto debería ser el empleo, y no el efecto de la pequeña capacitación que incluye el programa. Por ello, la segunda evaluación de impacto considera como tratados a los individuos que fueron contratados por este programa en Junio del año 2009 y que terminaron la bonificación en Octubre del año 2009. Los controles se seleccionaron con un propensity score que controla por educación y empleabilidad, estando el universo de potenciales controles conformado por individuos sin cotizaciones en el mes previo a la bonificación. Se consideró como variable de resultado, la cantidad de cotizaciones en un año.

La evaluación identifica un efecto positivo del tratamiento en empleo pero no es estadísticamente significativo. La Comisión concluye que, dado el tamaño de la muestra de tratados utilizada (en torno a 5.000 individuos en el grupo de tratados), no puede establecerse que la ausencia de impacto sea debida a un tamaño muestral inadecuado para el uso de técnicas de matching. A modo de conclusión, parece confirmarse la hipótesis de que efectivamente se trate de un programa que haya sido capturado para contratar únicamente empleo temporal.

6. El sistema de intermediación laboral[73]

El objetivo del sistema de intermediación laboral es potenciar la inserción y permanencia dentro del mercado laboral de personas desempleadas, por medio de la implementación de un conjunto de actividades tendientes a optimizar el ajuste entre la oferta y la demanda de empleo. En la presente sección se revisarán los antecedentes disponibles sobre los tres programas que articulan el sistema: el programa Fortalecimiento OMIL, la Bolsa Nacional de Empleo y el Bono de Intermediación Laboral.

[73] Esta sección está basada en la presentación de Francisco Agüero, jefe del departamento de empleo de SENCE.

6.1. El programa Fortalecimiento OMIL

Este programa parte del diagnóstico de SENCE de que las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), presentes en 307 municipios, responsables por ley de la gestión del sistema de intermediación público, no han sido capaces de hacerlo adecuadamente, por falta de recursos y porque la gran mayoría de los municipios no le otorgan la debida importancia, lo que genera una elevada rotación de personal en las OMIL. Existe evidencia anecdótica de que, frecuentemente, buenos funcionarios de las OMIL pasan a desempeñar otras labores en la municipalidad, que son consideradas como más estratégicas por parte de las autoridades.

Con este diagnóstico, SENCE crea el programa Fortalecimiento OMIL con el objetivo de desarrollar el sistema público de intermediación laboral, mediante el traspaso de recursos y metodologías de trabajo a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral para reforzar sus capacidades de gestión, y lograr así la incorporación efectiva de personas desocupadas en puestos de trabajo de calidad. Con su puesta en marcha, se espera igualmente fortalecer el trabajo en red de las OMIL con los empleadores.

El programa inició en el año 2009 con convenios de trabajo con 148 OMIL, beneficiando en la actualidad a 302 municipios, con un presupuesto anual de 2.098 millones de pesos. El programa clasifica a las OMIL en cuatro grupos con 75 comunas en cada uno, en función de su fuerza laboral y la tasa de desocupación en el municipio, y entrega recursos dependiendo de la clasificación entregada. Los recursos del programa buscan favorecer la colocación de: (i) personas pertenecientes a los tres primeros quintiles en puntaje de la FPS; (ii) jóvenes; (iii) mujeres; (iv) mayores de 50 años; y (v) beneficiarios de programas de empleo directo.

Los recursos se traspasan con el objetivo de mejorar la gestión y los indicadores de colocación de las OMIL. Un 40% se destina a inversión en equipos y recursos humanos, un 30% está ligado a metas de gestión (visitas y convenios con empresas, talleres de apresto laboral, inscripciones en la Bolsa Nacional de Empleo) y el 30% restante se traspasa en función del cumplimiento de metas de colocación. Los montos asociados a los convenios van de $ 11.000.000 a $ 3.000.000 anuales, muy lejos de lo que estima SENCE que cuesta la operación de una OMIL altamente efectiva (96 millones de pesos anuales).

Como parte de las actividades de apoyo del programa se llevan a cabo talleres de capacitación en tres líneas. Primero, para crear condiciones que permitan una adecuada instalación y operación de la Bolsa Nacional de Empleo en las OMIL. Segundo, para fortalecer la capacidad de gestión de intermediación laboral de los funcionarios de las OMIL a través de la entrega de herramientas que permitan mejorar sus competencias laborales. Finalmente, programas de formación para funcionarios de las OMIL para fortalecer su rol como actores responsables de realizar la intermediación laboral a nivel local, con la intención en el mediano plazo de institucionalizar en el mercado un diplomado acorde a las necesidades de los funcionarios que se desempeñan en las OMIL. Dada la rotación laboral en las OMIL, estos talleres han partido capacitando a los funcionarios más estables de las OMIL.

Además, se realizan ferias laborales para facilitar la incorporación y/o reincorporación de personas, pertenecientes preferentemente a los tres primeros quintiles de ingreso a un puesto de trabajo, desarrollar competencias básicas para la inserción y conectar la oferta y demanda de empleo. Se destaca que se ha puesto especial interés en la distribución geográfica de estas ferias, que han llegado por primera vez a ciudades de tamaño medio en regiones.

6.1.1. Recomendaciones sobre el programa Fortalecimiento OMIL

La Comisión plantea dos objeciones. Primero, considera que el pago por inscrito en la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) podría generar un incentivo perverso, fomentando inscripciones sólo para acceder a los recursos asociados. Las autoridades de SENCE justifican este incentivo para favorecer la difusión de la nueva Bolsa Nacional de Empleo, ya que todavía no es muy conocida entre los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, a los cuales busca favorecer, y que son gestionados por las OMIL. Por ello, en la medida que la BNE sea difundida, debería eliminarse este incentivo monetario. En cambio, debería diferirse parte del pago del incentivo por colocación a una cierta tenencia de empleo, lo que redundaría en trabajos más estables y obligaría a las OMIL a realizar un seguimiento de sus beneficiarios.

Segundo, la Comisión señala que el programa involucra recursos insuficientes, si se considera la población potencial que podría llegar a atender y los costos que implicaría una gestión adecuada del componente de intermediación y es de suponer que los equipos de trabajo siguen siendo muy poco estables. SENCE espera identificar con el programa Fortalecimiento OMIL buenas prácticas de gestión, para escalar a futuro el programa.

6.2. La Bolsa Nacional de Empleo

En el marco de la ley 20.328 que perfecciona el seguro de Cesantía se estableció la creación de una nueva Bolsa Nacional de Empleo (BNE), que ha empezado a operar en 2011. La nueva BNE tiene como objetivo unir eficientemente la oferta y la demanda laboral, utilizando tecnología de punta para mejorar los procesos de intermediación laboral.

La nueva BNE constituirá en régimen la bolsa de trabajo más grande de Chile, considerando que será operada por 307 OMIL. Además, tiene la característica de ser gratuita y abierta tanto a las personas como a las empresas, que podrán acceder, presentar y postular a las ofertas en línea. Asimismo, se amplían las opciones de colocación, considerando que estarán disponibles las ofertas laborales que publican directamente las empresas y aquellas que se gestionan directamente a través de las OMIL.

Además, la BNE estará conectada en línea a los sistemas informáticos de SENCE, el Sistema de Información Laboral (SIL) y a la información de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). Para el caso de los sistemas de SENCE, todas las personas que hayan aprobado cursos de

formación SENCE, verán automáticamente cargada dicha información en sus CV en línea. Asimismo, SENCE "marcará" las fichas de las personas que son beneficiarias de los programas, con vistas a realizar seguimiento. A partir del SIL, se podrá calcular el índice de empleabilidad para cada persona, lo que indicará cuán empleable es. Dicho índice debería además ayudar en la focalización y diseño de los programas públicos de capacitación e intermediación laboral de los individuos desempleados.

Por la legislación vigente, la BNE es una herramienta exclusivamente para el uso de las personas afiliadas al seguro de cesantía, que en la actualidad ascienden a 6.800.000 trabajadores. Sin embargo, por el momento no cubre a los que buscan trabajo por primera vez, trabajadores informales que nunca han cotizado en AFC, los servidores públicos y los trabajadores de casa particular, que representan aproximadamente a un tercio de la fuerza de trabajo. Para corregir este problema de cobertura, se está trabajando en una ley corta que permita el acceso a la BNE a todos los trabajadores, afiliados o no al seguro de cesantía.

A 26 de Julio de 2011 hay más de 60.500 usuarios registrados en la BNE, 61.000 avisos de trabajo y 332.500 vacantes publicadas. Sin embargo, solo un 14% y un 17% respectivamente de estos dos últimos corresponden a avisos de la BNE, siendo el resto de la bolsa privada trabajando.com, a la cual tienen acceso los usuarios del BNE, por un convenio entre SENCE y dicha empresa.

La Comisión valora muy positivamente esta nueva iniciativa pero sugiere algunas modificaciones para mejorar su desempeño. Primero, debe asegurarse que los perfiles de los usuarios permitan no sólo indicar los cursos SENCE certificados sino también su duración y el OTEC que los impartió. Segundo, hay que diseñar algún mecanismo para que la BNE informe sobre las colocaciones efectivas. Esto puede hacerse vinculando el mantenimiento de las cuentas activas del empleador en la bolsa, exigiendo que entreguen información sobre colocación efectiva o creando algún tipo de incentivo monetario para que los empleadores entreguen esta información.

6.3. El Bono de Intermediación Laboral

El objetivo del Bono de Intermediación Laboral (BIL) es facilitar la incorporación y/o reincorporación de personas desempleadas a un puesto de trabajo formal mediante la intervención de una Agencia Privada de Intermediación Laboral (APIL). Estas agencias levantarán las necesidades de capital humano de las empresas y reclutarán a aquellos desempleados que cumplan con dichos requisitos, cuando el sistema esté en régimen. SENCE subsidiará los servicios prestados por las APIL mediante el BIL, en tanto los usuarios del bono recibirán como beneficio la inserción en un puesto de trabajo.

La población objetivo del BIL son los cesantes de los tres primeros quintiles según la FPS y ciertos grupos nicho derivados por SERNAM, SENADIS, SENAMA, CONACE y Gendarmería que también cumplan con dichas condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Para su primer año de operación hay previstos 9.400 bonos para cesantes y 3.940 para los grupos nicho especializados.

Los cesantes se dividen a su vez en cuatro grupos en función de la duración de su cesantía y nivel de empleabilidad:

Grupo A (cesante de corto plazo y mayor empleabilidad):

- Afiliados al Seguro de Cesantía (que han cotizado al menos una vez).
- Cesantes de 3 a 6 meses (a contar del primer día del mes siguiente a la última cotización en el Seguro de Cesantía).

Grupo B (cesante de mediano plazo y mediana empleabilidad):

- Afiliados al Seguro de Cesantía (que han cotizado al menos una vez).
- Cesantes de 6 a 12 meses (a contar del primer día del mes siguiente a la última cotización en el Seguro de Cesantía).

Grupo C (cesante de largo plazo y baja empleabilidad):

- Afiliados al Seguro de Cesantía (que han cotizado al menos una vez).
- Cesantes de más de 12 meses (a contar del primer día del mes siguiente a la última cotización en el Seguro de Cesantía).

Grupo D (informales):

- Personas desafiliadas al Seguro de Cesantía.
- Sin cotizaciones previsionales.
- Perteneciente a los quintiles I, II y III según Ficha de Protección Social.

Cuando el sistema funcione en régimen, se licitarán el número de BIL que gestionará cada APIL. Las APIL serán las responsables del reclutamiento y colocación de los tenedores de los bonos, pagándoseles el 15% del monto de cada bono al primer mes de colocación[74], el 35% si cumple dos meses con trabajo y el 50% si completa tres meses de estar colocado. El pago diferido de los bonos busca incentivar a las APIL a buscar relaciones laborales duraderas para los tenedores de los bonos. Además, para evitar el descreme de los usuarios del sistema, el pago es diferenciado y aumenta según la vulnerabilidad laboral de los usuarios, de manera que oscila entre $ 125.500 para individuos de alta empleabilidad hasta $ 250.000 si el individuo es cesante de larga duración. Además, estos montos han sido incluidos en las bases de licitación como montos máximos, y SENCE ha decidido fijar unos montos mínimos para garantizar que el programa sea sostenible financieramente y, por su carácter innovador, atractivo para las empresas.

Al momento de participar en la licitación, las APIL postularán al grupo que les parezca más conveniente y licitarán por las tarifas diferenciadas, teniendo como tope los precios máximos indicados en la tabla. Cada APIL se adjudicará una cantidad total de cupos a gestionar que luego podrá distribuir según la realidad regional de desempleo, acomodando su diagnóstico a los grupos preestablecidos en el diseño del programa BIL.

[74] Los contratos deben ser de jornada completa.

Es importante destacar que el diseño contempla las siguientes restricciones. Primero, la APIL está facultada a cobrar por sus servicios a la empresa, siendo éste un arreglo exclusivamente entre privados. Sin embargo, el servicio debe ser estrictamente gratuito para el desempleado[75]. Segundo, la APIL podrá colocar a los beneficiarios en cualquier región del país, independiente del lugar de operación. Tercero, un beneficiario del programa puede ser intermediado solo una vez cada 12 meses móviles. Cuarto, los tenedores del BIL no estarán amarrados a una sola APIL al momento de reclutar. Quinto, una APIL no puede asignar más del 25% de sus cupos adjudicados a una misma empresa, pero las APIL podrán intercambiar vouchers entre ellas si fuese necesario. Finalmente, cada APIL se adjudicará un mínimo de 250 cupos, excepto en las regiones que sólo tengan adjudicados 300 cupos, en cuyo caso el mínimo coincidirá con los cupos determinados por SENCE.

Para identificar potenciales APIL, SENCE ha contactado a consultoras en recursos humanos, para ver si quieren expandir su ámbito de trabajo incluyendo a población vulnerable, así como a fundaciones que realizan labores de intermediación laboral para desempleados de los primeros quintiles de ingreso.

Por último, el programa cuenta con una experiencia piloto no exenta de problemas. El piloto ha permitido identificar que existe un interés real por parte del sector privado en participar en un sistema como el propuesto. Sin embargo, durante el piloto se detectaron problemas en la operación del programa, que llevaron a que en la práctica la tasa de colocación sólo fuera del 20% de los inscritos.

6.3.1. Recomendaciones sobre el Bono de Intermediación Laboral

La Comisión valora positivamente esta iniciativa, por su carácter innovador y con su diseño que tiene incentivos bien alineados para alcanzar el objetivo propuesto. Sin embargo, advierte una serie de potenciales problemas en el diseño del programa. Primero, el sistema puede acabar beneficiando a gremios empresariales que, con independencia de la existencia del BIL, realizan continuamente labores de intermediación para cubrir vacantes de las empresas asociadas. Por ello, advierte que es imprescindible monitorear si en régimen el sistema acaba capturado por gremios empresariales, que pasarían a ser subsidiados por el Estado para hacer algo que, de todos modos acabarían haciendo[76].

Segundo, podrían extenderse los plazos de los pagos a 6 o 12 meses, para evitar que solo se generen contratos de muy corto plazo en sectores altamente estacionales, que se hubieran concretado con independencia de la existencia del BIL. Este tipo de endurecimiento de las

[75] Para evitar posibles abusos en este sentido por parte de las APIL, la Comisión plantea el establecimiento de sanciones ejemplarizantes en caso de infracción.
[76] Un miembro de la Comisión plantea que esto no es necesariamente malo si sirve para garantizar que estos gremios intermedien a grupos vulnerables que, sin la existencia del BIL, probablemente no serían atendidos.

condiciones de pago debe hacerse una vez se haya consolidado el mercado de intermediación privado.

Tercero, debe revisarse en profundidad la experiencia internacional, para ver si pueden extraerse buenas prácticas, para un sistema innovador. La Comisión espera que una consultoría en curso encargada por SENCE, que revisará el sistema de intermediación laboral en su conjunto, pueda arrojar más luces sobre este punto.

Cuarto, desde un punto de vista más sistémico y de política pública, existe una competencia en la asignación de recursos entre la política de capacitación y la de intermediación, por lo que las autoridades de SENCE deben preguntarse si debe darse prioridad a este tipo de programas en detrimento de los programas de formación de capital humano, dados los montos por beneficiario involucrados en el BIL. Así, la Comisión recuerda que en países desarrollados la intermediación laboral pública está estrechamente vinculada al seguro de cesantía y a la creación de centros multiservicio en los que los desempleados son intermediados, pero también donde se les dirige a programas de capacitación. La primera labor de estas puertas de entrada al sistema debería ser la realización de un diagnóstico de su empleabilidad, para después decidir qué tipo de apoyo necesitan, quién debe entregarlo y cuándo debe empezar el apoyo por parte del sistema de intermediación.

Quinto y relacionado con lo anterior, la Comisión considera que los diferentes grupos objetivo necesitan intervenciones diferenciadas. A modo de ejemplo, a los jóvenes desempleados deberían entregárseles capacitación y, en cambio, los adultos desempleados por crisis sectoriales necesitan un diagnóstico más afinado. Si no se considera una aproximación sistémica al problema del desempleo, los programas existentes (Fortalecimiento OMIL, Bolsa Nacional de Empleo y BIL) podrían no ayudar a alcanzar el objetivo de disminuir el desempleo friccional y estructural. De hecho, el programa piloto constató que algunas OMIL grandes no estaban dispuestas a colaborar con las APIL en los ámbitos contemplados de traspaso de información, al tener ambas incentivos monetarios asociados a la colocación de desempleados.

El programa piloto evidenció otros problemas operativos del BIL que deben ser subsanados. Así, se detectó que no todas las empresas participantes tenían claro que la intermediación de trabajadores es más costosa a mayor vulnerabilidad laboral ni tampoco tenían experiencia con este segmento de la población. Ello aconseja un mayor acompañamiento por parte de SENCE, así como programas de desarrollo de proveedores. Además, algo que la Comisión estima que es bastante transversal al quehacer de SENCE, es necesario reforzar los equipos humanos y sistemas de información para garantizar que el programa funcione expeditamente.

Sexto, y a pesar de los pagos diferenciados por vulnerabilidad, puede resultar difícil encontrar a desempleados de larga duración de los grupos más vulnerables. Una manera de mejorar el acceso a estos grupos es exigiendo la actualización de datos de contacto en el momento que lleguen a la ventanilla de una OMIL y que esta información esté disponible para todos los agentes del sistema. En caso contrario, las APIL pueden dedicar muchos de sus esfuerzos a la búsqueda de beneficiarios válidos, lo que encarece la intermediación.

Finalmente, no hay acuerdo en la Comisión respecto a si el sistema de intermediación laboral soluciona problemas de desempleo estructural o únicamente aquellos debidos a problemas de información asociados al desempleo friccional. Hay quién considera que el grueso de los problemas de desempleo en Chile es debido a falta de competencias laborales y no a problemas de información y que, por ello, este tipo de servicios deben estar focalizados en poblaciones muy concretas para ser justificables desde una perspectiva de política pública[77]. Sin embargo, hay quién afirma que los problemas de información explican una parte importante del desempleo entre la población vulnerable chilena y que el BIL basa su diseño precisamente en este supuesto.

[77] Por ejemplo, en Canadá estos servicios se focalizan exclusivamente en jóvenes e inmigrantes.

Anexo A. Cuadros y figuras sobre implementación e impacto de Franquicia Tributaria

Cuadro A.1. Distribución de los cursos de nivelación de estudios y los más demandados

Separación	Curso	Frecuencia	%	% Acum.
Nivelación de Estudios	1er Ciclo Enseñanza Media 2º Medio	293	0.02	0.0
	2do Ciclo Enseñanza Media 4º Medio	312	0.02	0.1
	2do Nivel 5º Y 6º Básico	28	0	0.1
	3er Nivel 7º Y 8º Básico	85	0.01	0.1
50% de los cursos	Administración de Personal	269,053	21.35	21.4
	Atención de Público	85,673	6.8	28.2
	Administración de la Comercialización	79,126	6.28	34.5
	Seguridad y Prevención de Riesgos	73,117	5.8	40.3
	Calidad	56,762	4.51	44.8
	Programas de Escritorio	54,110	4.29	49.1
	Abastecimiento y Control de Existencias	48,509	3.85	52.9
80% de los cursos	Programas y Software Computacionales	39,442	3.13	56.1
	Inglés	30,607	2.43	58.5
	Ergonomía	28,420	2.26	60.8
	Higiene y Manipulación de Alimentos	28,044	2.23	63.0
	Seguridad y Vigilancia Privada	22,345	1.77	64.8
	Comercio y Distribución Interna	22,082	1.75	66.5
	Métodos y Técnicas de Comunicación	18,066	1.43	67.9
	Administración General	17,736	1.41	69.4
	Salud Pública	16,798	1.33	70.7
	Diseño Educativo y Curricular	16,599	1.32	72.0
	Administración de la Producción	14,519	1.15	73.2
	Legislación Laboral y Previsión Social	13,949	1.11	74.3
	Metodología y Técnicas de Aprendizaje	13,108	1.04	75.3
	Orientación	12,797	1.02	76.3
	Administración Bancaria	12,764	1.01	77.3
	Conducción de Vehículo Terrestre	12,753	1.01	78.3
	Capacitación	10,489	0.83	79.2
	Administración Contable	10,154	0.81	80.0
	Subtotal	1,007,740	80.0	
Otros		252,206	20.0	100
Total de acciones de capacitación		**1,259,946**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de BFT, año 2009.

Cuadro A.2. Resultados de la Evaluación en empleabilidad (capacitación como flujo)

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)
edad	0.0270***	-0.0351***	-0.0348***	-0.000667
	(9.47e-05)	(0.000912)	(0.000913)	(0.00119)
edad^2	-0.000347***	-0.000135***	-0.000137***	3.12e-06
	(1.16e-06)	(1.13e-05)	(1.13e-05)	(1.47e-05)
$\boldsymbol{cap_{it-12}}$	0.0551***	-0.00390***	-0.00225***	-0.00360***
	(0.000493)	(0.000366)	(0.000432)	(0.000651)
Constante	0.307***	2.364***	2.352***	-0.0253***
	(0.00185)	(0.0182)	(0.0182)	(6.58e-05)
Fixed effect (c_i)	No	Sí	Sí	Sí
Rezagos $cap_{it-1} - cap_{it-11}$	No	No	Sí	Sí
Time fixed effect (λ_t)	No	No	No	Sí
Random trend ($g_i t$)	No	No	No	Sí
Observaciones	9,540,736	9,540,736	9,540,736	7,155,552
Individuos	2,385,184	2,385,184	2,385,184	2,385,184

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Se muestran resultados de un modelo de probabilidad lineal para un panel trimestral, para años 2009 y 2010. (ii) ***,**,* indica significancia al 99,95 y 90%, respectivamente. Desviaciones estándar en paréntesis. (iii) cap_{it-j} toma el valor 1 si el individuo estuvo en capacitación en $t-j$, 0 en otro caso.

Cuadro A.3. Resultados de la Evaluación en empleabilidad (capacitación como stock)

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)
edad	0.0236***	-0.0334***	-0.0332***	-0.000671
	(9.61e-05)	(0.000914)	(0.000915)	(0.00119)
edad^2	-0.000307***	-0.000148***	-0.000150***	3.17e-06
	(1.18e-06)	(1.13e-05)	(1.13e-05)	(1.47e-05)
$\widetilde{cap}_{t-12}$	0.0682***	-0.0234***	-0.0241***	-0.000769
	(0.000260)	(0.000802)	(0.000858)	(0.00114)
Constante	0.346***	2.330***	2.322***	-0.0253***
	(0.00186)	(0.0182)	(0.0183)	(6.78e-05)
Fixed effect (c_i)	No	Sí	Sí	Sí
Rezagos $cap_{it-1} - cap_{it-11}$	No	No	Sí	Sí
Time fixed effect (λ_t)	No	No	No	Sí
Random trend ($g_i t$)	No	No	No	Sí
Observaciones	9,540,736	9,540,736	9,540,736	7,155,552
Individuos	2,385,184	2,385,184	2,385,184	2,385,184

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Se muestran resultados de un modelo de probabilidad lineal para un panel trimestral, años 2009 y 2010 . (ii) ***,**,* indica significancia al 99,95 y 90%, respectivamente. Desviaciones estándar en paréntesis. (iii) cap_{it-j} toma el valor 1 si el individuo estuvo en capacitación en $t-j$, 0 en otro caso. $\widetilde{cap}_{t-j}$ es igual a 1 si, tomando como referencia $t-j$, el individuo alguna vez se capacitó.

Cuadro A.4. Resultados de la Evaluación en salarios (capacitación como flujo)

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
edad	0.0806***	0.0575***	0.0571***	0.00438**	0.00448*
	(0.000199)	(0.00138)	(0.00138)	(0.00189)	(0.00253)
edad^2	-0.000996***	-0.000310***	-0.000307***	-7.15e-05***	-7.26e-05**
	(2.46e-06)	(1.68e-05)	(1.68e-05)	(2.30e-05)	(3.10e-05)
cap_{t-12}	0.377***	0.00123**	0.000531	-0.00535***	-0.00877***
	(0.00117)	(0.000560)	(0.000668)	(0.00102)	(0.00128)
Constante	11.27***	11.10***	11.11***	0.0112***	0.0248***
	(0.00381)	(0.0280)	(0.0280)	(0.000101)	(0.000134)
Fixed effect (c_i)	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Rezagos $cap_{it-1} - cap_{it-11}$	No	No	Sí	Sí	Sí
Time fixed effect (λ_t)	No	No	No	Sí	Sí
Random trend ($g_i t$)	No	No	No	Sí	Sí
Observaciones	7,593,607	7,593,607	7,593,607	5,442,290	5,442,290
Individuos	2,093,016	2,093,016	2,093,016	1,982,494	1,982,494

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Se muestran resultados de un modelo lineal para un panel trimestral, años 2009 y 2010. Se toma como variable dependiente el logaritmo natural del promedio de salarios en un trimestre. La columna (5) muestra los resultados usando como variable dependiente el logaritmo natural del promedio de remuneraciones incluyendo meses sin empleo (exceptuando aquellos casos en que tres meses del trimestre no presentan remuneraciones). (ii) ***,**,* indica significancia al 99,95 y 90%, respectivamente. Desviaciones estándar en paréntesis. (iii) cap_{it-j} toma el valor 1 si el individuo estuvo en capacitación en $t-j$, 0 en otro caso.

Cuadro A.5. Resultados de la Evaluación en salarios (capacitación como stock)

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
edad	0.0565***	0.0562***	0.0558***	0.00438**	0.00447*
	(0.000195)	(0.00138)	(0.00139)	(0.00189)	(0.00253)
edad^2	-0.000708***	-0.000300***	-0.000297***	-7.14e-05***	-7.25e-05**
	(2.41e-06)	(1.68e-05)	(1.68e-05)	(2.30e-05)	(3.10e-05)
$\widetilde{cap}_{t-12}$	0.446***	0.0154***	0.0166***	0.00554***	0.00615***
	(0.000563)	(0.00121)	(0.00129)	(0.00175)	(0.00225)
Constante	11.56***	11.13***	11.13***	0.0110***	0.0246***
	(0.00372)	(0.0280)	(0.0281)	(0.000104)	(0.000138)
Fixed effect (c_i)	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Rezagos $cap_{it-1} - cap_{it-11}$	No	No	Sí	Sí	Sí
Time fixed effect (λ_t)	No	No	No	Sí	Sí
Random trend ($g_i t$)	No	No	No	Sí	Sí
Observaciones	7,593,607	7,593,607	7,593,607	5,442,290	5,442,290
Individuos	2,093,016	2,093,016	2,093,016	1,982,494	1,982,494

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (i) Se muestran resultados de un modelo lineal para un panel trimestral, años 2009 y 2010. Se toma como variable dependiente el logaritmo natural del promedio de salarios en un trimestre. La columna (5) muestra los resultados usando como variable dependiente el logaritmo natural del promedio de remuneraciones incluyendo meses sin empleo (exceptuando aquellos casos en que tres meses del trimestre no presentan remuneraciones). (ii) ***,**,* indica significancia al 99,95 y 90%, respectivamente. Desviaciones estándar en paréntesis. (iii) cap_{it-j} toma el valor 1 si el individuo estuvo en capacitación en $t-j$, 0 en otro caso. $\widetilde{cap}_{t-j}$ es igual a 1 si, tomando como referencia $t-j$, el individuo alguna vez se capacitó.

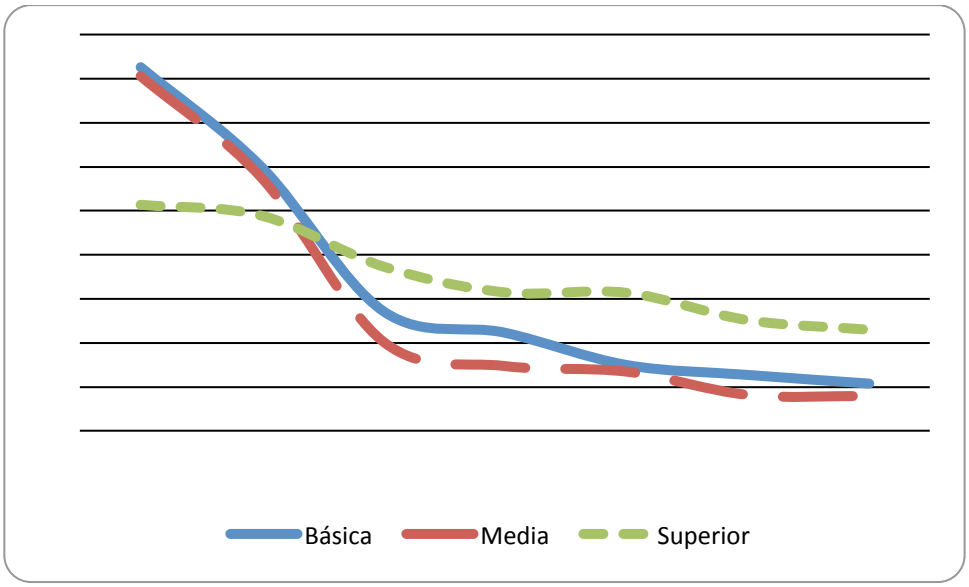
Cuadro A.6. Resultados de evaluación de impacto en empleos y salario con heterogeneidad en horas ejectudas de capacitación (2009-2010)

Variables	Dependiente	
	Empleo	Salario
edad	-0.00281***	0.00598***
	(0.00106)	(0.00153)
edad^2	3.62e-05***	-8.39e-05***
	(1.34e-05)	(1.88e-05)
cap_{t-12}	-0.00421***	-0,00931
	(0.000453)	(0.000725)
$cap_{t-12}horas_{i,t-12}$	1.35e-05	5.62e-05***
	(1.03e-05)	(1.60e-05)
Constante	-0.0380***	0.00579***
	(5.76e-05)	(8.30e-05)
Fixed effect	Sí	Sí
Rezagos	Sí	Sí
Time fixed effect	Sí	Sí
Random trend	Sí	Sí
Observaciones	8,124,846	7,060,768
Individuos	2,708,282	2,532,810

uente: Elaboración propia.

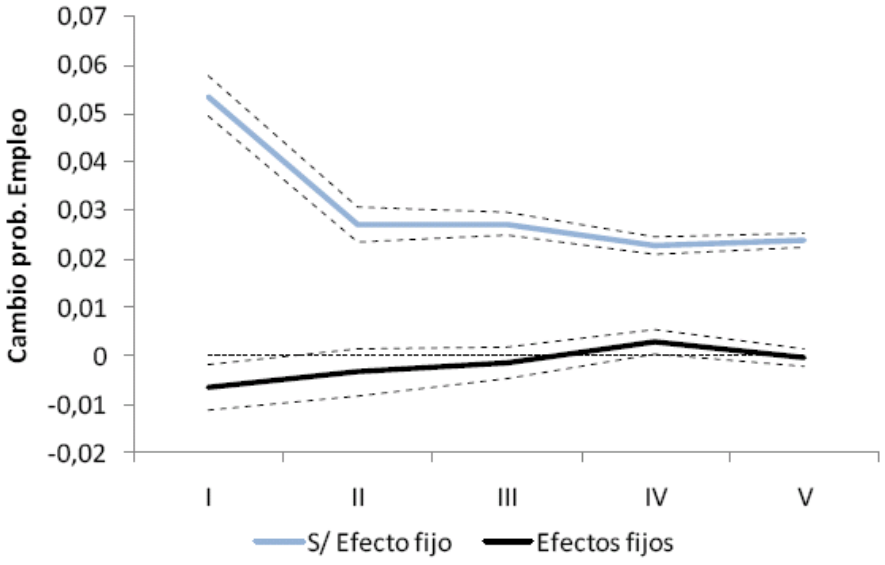
lota: (i) Se muestran resultados de un modelo lineal para un panel trimestral, años 2009 y 2010, sobre empleo y salarios (logaritmo atural de promedios de remuneración en un trimestre) (ii) ***,**,* indica significancia al 99,95 y 90%, respectivamente. Desviaciones stándar en paréntesis. (iii) cap_{it-j} toma el valor 1 si el individuo estuvo en capacitación en $t-j$, 0 en otro caso. (iv) $horas_{i,t-j}$ orresponde al número de horas de un curso terminado en el trimestre $t-j$.

Gráfico A.1. Horas promedio de capacitación anual por nivel educacional



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2002-2008).

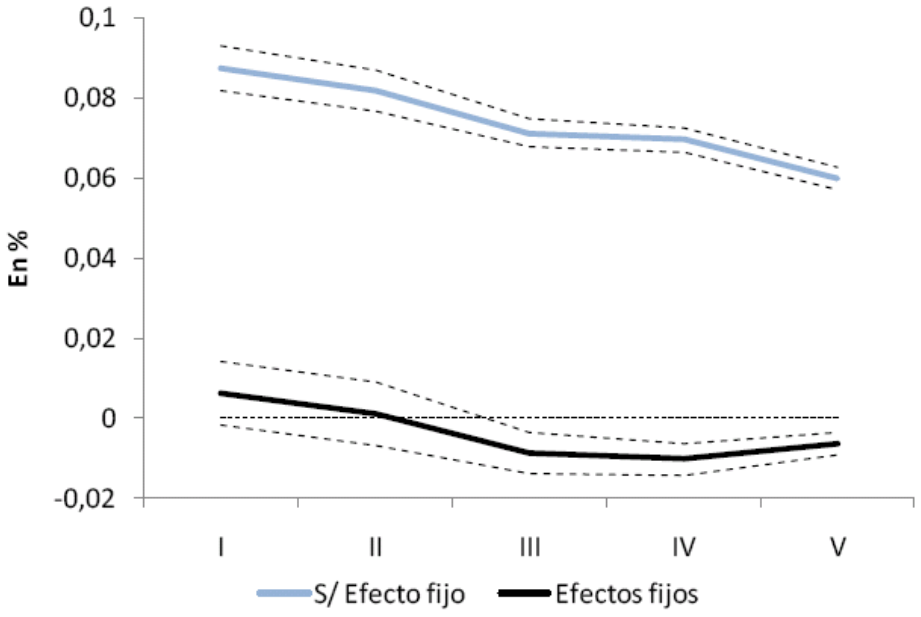
Gráfico A.2. Resultados de impacto en empleo por quintil de ingreso del trabajo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se muestran resultados de un modelo lineal para un panel trimestral, años 2007, 2008 y 2010, sobre empleo, para los coeficientes ρ_{12}^{q} de la ecuación: $Y_{i,t}^{q} = \alpha + c_i + g_i t + \lambda_t + x_{i,t}^{q'}\beta + \sum_{j=1}^{12} \rho_j^q cap_{i,t-j}^{q} + u_{i,t}^{q}$, para $q = I, II \ldots V$ quintiles de ingreso

Gráfico A.3. Resultados de impacto en salarios por quintil de ingreso del trabajo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se muestran resultados de un modelo lineal para un panel trimestral, años 2007, 2008 y 2010, sobre salarios (logaritmo natural de promedio de remuneraciones en un trimestre), para los coeficientes ρ_{12}^{q} de la ecuación:

$Y_{i,t}^{q} = \alpha + c_i + g_i t + \lambda_t + x_{i,t}^{q'}\beta + \sum_{j=1}^{12} \rho_j^q cap_{i,t-j}^{q} + u_{i,t}^{q}$, para $q = I, II \ldots V$ quintiles de ingreso.

Anexo B. Determinantes de probabilidad de recibir capacitación de franquicia tributaria

Modelo Probit.

A lo largo de este documento, se mostraron estadísticas de focalización por nivel educacional, tamaño de la empresa y por quintiles de ingreso. Las principales conclusiones fueron que la FT está siendo utilizada por trabajadores de grandes empresas. Por otra parte, la focalización por nivel educativo indica que son los trabajadores que poseen educación media y superior los que más demandan capacitación por medio de este sistema. Por último, las personas que pertenecen a los quintiles de mayores salarios participan más que los individuos de menor quintil. Sin embargo, estas estadísticas fueron construidas de forma independiente[78]. Debido a lo anterior, es que se realizó un modelo Probit, el cual posee como controles el nivel educacional, quintil de ingreso y tamaño de la empresa, entre otros. Del resultado de la estimación (Cuadro B.1), se puede concluir que a mayor tamaño de la empresa o a mayor quintil de ingresos o a mayor nivel educacional, la probabilidad de obtener una capacitación por Franquicia Tributaria aumenta[79]. De la misma forma, estar en la zona central del país o estar contratado de forma indefinida también aumenta la probabilidad de recibir algún curso. Por último, la probabilidad de realizar capacitación aumenta con la edad para luego decrecer. En efecto, individuos que están en el rango 15-35 años poseen una probabilidad mayor de capacitarse que los individuos mayores de 35 años.

[78] Se midió la focalización controlando por una variables a la vez.

[79] La variable, *"no responde educ"* es una dummy que toma el valor 1 si el individuo no responde al nivel educativo. Debido a la construcción de la BSC, se tiene la creencia que estos individuos poseen un nivel de educación alto.

Cuadro B.1. Modelo Probit (Capacitado=1)

	Variables Explicativas	Parámetros
Educación	No responde Educ.	**0.025**
	Media	**0.02**
	Superior	**0.025**
Sexo	Hombre	**-0.023**
Tramos de edad	edad_2 (25-35)	**0.002**
	edad_3 (36-45)	**-0.009**
	edad_4 (46-65)	**-0.022**
	edad_5 (Más de 66)	**-0.048**
Tamaño Empresa	Pequeña (10-49)	**0.073**
	Mediana (50-199)	**0.176**
	Grande (200-1500)	**0.263**
	Súper grande (1501-6000)	**0.412**
	Ultra (6001-9000)	**0.42**
	Súper ultra (9001 - .)	**0.552**
Región	Sin info. región	**-0.012**
	Norte	**-0.017**
	Sur	**-0.017**
Tipo Contrato	Indefinido	**0.041**
Quintil	q_2	**0.072**
	q_3	**0.105**
	q_4	**0.176**
	q_5	**0.246**
	N	**4,497,964**

Fuente: Elaboración propia a partir del pegado de BFT y BSC, año 2009.

Todos los parámetros son significativos al 1%.

Los quintiles fueron realizados con los ingresos del trabajo de la Base del Seguro.

El tamaño de la empresa fue realizado en base al número de trabajadores.

Anexo C. Cuadros y figuras sobre implementación e impacto de otros programas de capacitación

Cuadro C.1. Resultados de impacto del Programa Especial de Jóvenes en ingresos laborales del año 2010 (en pesos mensuales)

	Todos		Hombres	Mujeres
	nm 1-1		nm 1-1	nm 1-1
ATT	23,662*		35,969*	3,779
ATE	23,965*		35,326*	4,386
ATC	25,181*		33,021*	7,388
	Formal Completo	Formal Incompleto	Dependiente	A cargo de 3° o si mismo
	nm 1-1	nm 1-1	nm 1-1	nm 1-1
ATT	20,237*	30,379*	27,908*	9,083
ATE	20,595*	29,773*	27,893*	10,098
ATC	22,381*	28,021*	27,834*	14,563

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2009-2010).

Cuadro C.2. Cantidad y porcentaje de individuos certificados presentes en la Base del Seguro de Cesantía (BSC).

Año	Certificados	Certificados BSC	%
2002	1,754	1,305	74.4
2003	829	660	79.6
2004	2,176	1,868	85.8
2005	2,022	1,647	81.5
2006	5,439	4,510	82.9
2007	6,905	6,177	89.5
2008	3,188	2,582	81.0
2009	7,567	6,383	84.4
2010	43	24	55.8
Total	29923	25,156	84.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2002-2010).

Cuadro C.3. Distribución de los individuos certificados y del universo de la BSC por edad y año de certificación (en %)

	Certificados BSC						BSC
Tramo de edad	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	
15-24	1.6	1.2	2.2	4.9	7.1	10.8	17.0
25-34	35.9	30.9	37.6	33.7	32.1	34.2	29.8
35-44	31.8	30.6	33.7	30.2	30.8	29.6	24.8
45-65	30.0	36.2	26.2	30.4	29.5	25.2	27.1
65 y más	0.7	1.1	0.3	0.7	0.6	0.3	1.3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2004-2009).

Cuadro C.4. Densidad de meses trabajados de los trabajadores certificados y del universo de la BSC (en %)

Año	Certificados BSC	BSC
2002	7	8
2003	35	18
2004	52	23
2005	53	27
2006	49	31
2007	54	35
2008	60	37
2009	62	39

Nota 1: Esta estadística solo corresponde a individuos entre 30 y 65 años.

Nota 2: Se incluye el año de certificación.

Cuadro C.5. Distribución de los individuos certificados por año y nivel de educación (%)

Educación	2004	2005	2006	2007	2008	2009	BSC
Sin educación	0.69	0.78	0.47	0.89	0.42	0.66	1.6
Básica Incompleta	17.09	15.31	6.73	15.39	12.45	8.61	10.6
Básica Completa	15.22	20.57	11.05	17.37	13.54	11.73	11.3
Media Incompleta	26.68	24.61	26.51	24.82	27.72	27.16	23.5
Media Completa	34.75	34.68	45.77	35.46	39.22	43.70	38.0
Acumulado	94.43	95.95	90.53	93.93	93.35	91.86	85.00
Universitaria Incompleta	2.63	1.34	4.51	2.87	3.40	3.83	6.7
Universitaria Completa	2.95	2.70	4.96	3.19	3.24	4.30	8.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2004-2009).

Cuadro C.6. Distribución de los individuos certificados por sexo y año de certificación (en %)

	Certificados						BSC
Sexo	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	
Mujer	35.5	46.8	27.7	32.0	20.7	31.8	40.7
Hombre	64.5	53.2	72.4	68.0	79.3	68.2	59.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2004-2009).

Cuadro C.7. Distribución de los individuos certificados que cotizan al seguro de cesantía por quintil de ingreso promedio anual de renta imponible anual (en %).

Quintiles	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	6.2	3.1	2.3	11.1	3.6	4.1
2	16.2	26.6	12.3	15.7	13.4	15.1
3	25.0	28.2	20.4	25.4	18.9	22.0
4	35.9	30.4	42.4	36.8	39.0	41.7
5	16.7	11.7	22.6	11.0	25.1	17.0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2004-2009).

Cuadro C.8. Impacto de la certificación en los salarios (medidos en UF) por año

	Año				
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Certificado	14.0	14.8	15.8	16.5	17.9
No certificado	12.3	14.1	14.8	15.5	16.3
Dif en Dif		1.0	0.7	0.6	0.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2006-2010).

Cuadro C.9. Impacto de la certificación en tenencia de contrato (número de meses anuales trabajados) por año

	Año				
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Certificado	8,1	9,2	9	8,1	7,9
No certificado	9,5	10,4	10,1	9,4	9,2
Dif en Dif		-0,1	-0,3	-0,1	-0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2004-2009).

Cuadro C.10. Impacto de la certificación en salario promedio anual (medido en UF)

Coeficiente	S.promedio		
	Sin E. Fijo		Con E. Fijo
	Incondicional	Cotizó 2009	
α_{07}	0.0165**	0.0274***	**0.0142**
α_{08}	0.0220*	0.0313**	0.0388**
α_{09}	0.0575***	0.0566***	0.0637***
N	3,581,268	2,835,411	2,835,411

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Cuadro C.11. Impacto de la certificación en índice de empleabilidad y tenencia de trabajo

Coeficiente	Índice de E.			Tenencia
	Sin E. Fijo		Con E. Fijo	Sin E. Fijo
	Incondicional	Cotizó 2009		Incondicional
α_{07}	**0.0185**	**-0.0326***	**-0.0521****	0.485***
α_{08}	0.137***	0.0738***	0.0961***	1.183***
α_{09}	0.360***	0.282***	0.2976***	2.219***
N	3,581,268	2,835,411	2,835,411	3,581,268

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Cuadro C.12. Distribución de los beneficiarios del Subsidio al Empleo Joven por edad y mes de entrada en el programa (en %)

Edad	sep-09	oct-09	nov-09	dic-09	ene-10	feb-10
18	3,2%	4,4%	3,4%	3,7%	3,1%	2,7%
19	11,8%	13,3%	11,6%	11,9%	11,7%	11,7%
20	16,4%	17,7%	16,3%	16,3%	16,4%	16,5%
21	18,0%	17,3%	17,3%	16,9%	17,2%	17,5%
22	17,7%	16,4%	16,9%	16,7%	16,9%	17,3%
23	15,8%	14,5%	15,9%	15,7%	15,9%	16,3%
24	14,6%	13,3%	14,5%	14,1%	14,2%	14,6%
25	2,5%	3,1%	4,0%	4,7%	4,7%	3,3%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2009-2010).

Cuadro C.13. Monto del subsidio individual entregado del SEJ por edad y mes de entrada en el programa (pesos mensuales)

Edad	sep-09	oct-09	nov-09	dic-09	ene-10	feb-10
18	31.896	22.919	17.716	20.677	17.817	17.024
19	33.294	26.000	18.143	21.165	17.596	17.495
20	33.259	28.195	18.115	21.262	17.277	17.033
21	33.137	28.352	17.781	20.953	17.076	16.799
22	32.021	27.564	17.524	20.761	16.790	16.492
23	31.457	27.275	17.363	20.715	16.706	16.432
24	31.820	27.156	17.343	20.597	16.510	16.135
25	31.012	28.876	17.264	19.557	16.290	16.051
Total	**32.427**	**27.344**	**17.680**	**20.833**	**16.969**	**16.690**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos administrativos del SENCE (2009-2010).

Anexo D. Lista de personas participantes en las sesiones de trabajo de la Comisión

Panel de expertos
Paula Agurto, Jefa de Estudios SENCE
Hernán Araneda, Fundación Chile
David Bravo, Universidad de Chile
Dante Contreras, Universidad de Chile
Osvaldo Larrañaga, PNUD
Alejandra Manquilef, Jefa Estudios SUBTRAB
Marcela Perticara, Universidad Alberto Hurtado
Tomás Rau, Pontificia Universidad Católica
Sergio Urzúa, ex Asesor Ministerio de Hacienda

PNUD
Carlos Acero, Asesor

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Evelyn Matthei, Ministra del Trabajo y Previsión Social
Bruno Baranda, Subsecretario del Trabajo
Paulina Astorga, Jefa de Gabinete MINTRAB
Rodrigo Sobarzo, Asesor Gabinete MINTRAB
Francisco Carrillo, Asesor Gabinete MINTRAB
Ricardo Ruiz, Asesor Gabinete MINTRAB
Cristóbal Castro, Asesor SUBTRAB
Silvia Leiva, Asesora Gabinete MINTRAB
René Lamas, Asesor SUBTRAB

SENCE
José Miguel Berguño, ex Director Nacional
Soledad Moreno, Subunidad Control de Gestión
Olivia Costa, Subunidad Control de Gestión
Andrea Lizama, Unidad de Estudios
Eduardo Cuevas, Unidad de Capacitación a Personas
Claudia Gilchrist, Unidad Franquicia Tributaria
Carolina Campero, Unidad Competencias Laborales
Francisco Agüero, Jefe Unidad de Empleo
Andrea Quezada, Unidad de Estudios
Claudio Palma, Unidad de Capacitación a Personas
Patricia Pizarro, Unidad de Compras

CHILE VALORA
Victor Ulloa, Presidente (CUT)
Arturo Lyon, Vicepresidente (CPC)
Ximena Concha, Secretaria Ejecutiva
Roberto Godoy, Directivo (CUT)

SEGPRES
María Paz Reyes, Asesora

PRESIDENCIA
Isabel Aninat, Presidencia

MIDEPLAN
Matías Claro, ex Jefe de División de Planificación Regional
Raimundo Winter, sectorialista de trabajo

MINEDUC
Juan José Ugarte, Jefe División Educación Superior

MINISTERIO DE HACIENDA
Jorge Rodríguez, ex Asesor Ministerio de Hacienda

Expertos independientes
Marcos Singer, Académico PUC
Jossie Escárate, Ex Directora Nacional SENCE
Olaya Cambiasso, Fundación Chile
Diego Richard, Fundación Chile

OTIC
Bernardo Ramírez, OTIC de la Cámara Chilena de la Construcción
Rafael Fernández, OTIC de la SOFOFA
Juan Pablo Orlandini, OTIC de la Banca

Empresas usuarias de franquicia tributaria
Juan Francisco Luna, Jefe de Formación y Desarrollo de El Mercurio
Felipe Blanco, Subgerente de capacitación de Agrosuper

OTEC
Bernardo Errázuriz, Duoc
Alejandra Villarzú, Duoc
Fernando Loyola, INACAP
Luis Eduardo Prieto, INACAP
Vicente Manríquez, FARO Chile
Pedro Molina, AGMO
Oscar Burgos, AGMOVAL
Henry Sanhueza, INCADE
Pamela Sánchez, FARO Chile
Pablo Saini, CODESSER
Gustavo Donoso, Fundación Cristo Vive
Luis Roblero, INFOCAP
Francisca Aguirre, INFOCAP

Sindicatos de empresa
Carmen Miranda, Sindicato ENTEL PCS

Asistentes a taller de presentación de resultados de la franquicia tributaria (18 de Julio de 2011)

Parlamentarios
Ricardo Lagos Weber, Senador
Ximena Rincón, Senadora
Pedro Muñoz, Senador
Tucapel Jiménez, Diputado
Adriana Muñoz, Diputada
Osvaldo Andrade, Diputado
Carolina Goic, Diputada
Mario Bertolino, Diputado
Felipe Salaberry, Diputado

OIT
Guillermo Miranda, Director Oficina Subregional Cono Sur
Patricia Roa, Oficial de Programación Oficina Subregional Cono Sur