

## Capítulo 10

# Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad

Dante Contreras / Vicente Espinoza / Andrea Repetto / Andrea Tokman<sup>1</sup>

### Síntesis

Las propuestas en este capítulo buscan promover el empleo y elevar las remuneraciones. Se propone un sistema de transferencias asociadas a los ingresos laborales de los trabajadores jóvenes y las mujeres, que cubra a una fracción importante de la población; el sistema se complementa con transferencias solo asociadas a la condición de vulnerabilidad. Por otra parte, se propone un rediseño del sistema público de capacitación y de intermediación laboral, que facilite la búsqueda de empleo y que eleve la productividad de trabajadores y empleadores.

En el mercado laboral se define buena parte de la distribución del ingreso y de la incidencia de la pobreza. El objeto de estas propuestas es justamente potenciar la acción del Estado para reducir las desigualdades que caracterizan a nuestra sociedad, y para proteger a las familias del riesgo de caer en la pobreza, pero de una forma que promueva a la vez la productividad y la eficiencia económica.

### Introducción

Como la mayor parte de los ingresos de los hogares proviene de su trabajo, la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad, así como la desigualdad de ingresos, se juegan en buena parte en el mercado laboral. Por eso, expandir las oportunidades laborales de los trabajadores en Chile debe estar en la esencia de las políticas que buscan conseguir mayor equidad y la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

Diversos apartados de este libro abordan políticas que elevan las oportunidades de empleo, de mejores salarios y de desarrollo para los trabajadores. El capítulo 11 propone una serie de reformas al Código Laboral que permitirían elevar la productividad, generando ganancias para trabajadores y firmas. El capítulo 16 propone reformas a las políticas de vivienda y barrio que conducirían a una mayor integración social, y que, junto a las de transporte público en el capítulo 9, podrían acercar las oportunidades y redes de empleo a los trabajadores más vulnerables. El capítulo 4 propone medidas para

un mayor crecimiento económico, lo que va de la mano de la generación de empleo. Este capítulo aborda los problemas de baja empleabilidad y sueldos desde la perspectiva de “las políticas activas de empleo”, proponiendo una revisión de las políticas de capacitación, de intermediación y de subsidios al ingreso laboral. El objeto de este conjunto de medidas es elevar la participación laboral, las oportunidades de empleo, los ingresos de los trabajadores y su productividad de manera simultánea. Una acción de este tipo supone un impacto indudable en la eficiencia económica, y, en la medida en que llegue con eficacia y efectividad a los trabajadores de ingresos medios y bajos, tendrá efectos relevantes en la distribución de ingresos y la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad, con la consecuente mejora en el bienestar de muchos hogares.

Estas políticas están íntimamente ligadas con las transferencias sociales que perciben los desocupados. Los beneficios del seguro de cesantía y las transferencias no condicionadas en empleo proveen el apoyo monetario mientras las personas buscan trabajo. Las políticas activas de mercado laboral apuntan a ayudar al desempleado a volver a trabajar y al inactivo a entrar en el mercado laboral, y a aumentar sus ingresos futuros esperados gracias a una serie de programas de capacitación e intermediación laboral. Se sabe que las transferencias a los desocupados e inactivos pueden tener efectos significativos en sus incentivos a trabajar y a capacitarse, y en la negociación de salarios entre empleados y trabajadores; por eso la interacción entre ambos tipos de programas y transferencias es fundamental y justifica la incorporación aquí de las transferencias sociales, a pesar de no ser una política activa de mercado laboral.

La sección que sigue elabora sobre las políticas de transferencias monetarias con una propuesta que ordena y simplifica el pilar asistencial, considerando las interacciones mencionadas. Se propone un fortalecimiento de las transferencias asociadas al empleo formal que buscan aumentar tanto empleo como ingresos de los más pobres. Luego se desarrollan propuestas para mejorar las competencias laborales y con ello los ingresos del trabajo, con foco en los más vulnerables, y con una mejor integración de las necesidades del mercado laboral y las ofertas de capacitación. Estas propuestas están íntimamente ligadas con el sistema de intermediación laboral que se presenta más adelante.

### Políticas de ingreso

Esta sección abarca aumentos de los ingresos de las familias vulnerables y pobres a través de transferencias directas desde el Estado, con énfasis en las que suplementan los ingresos laborales más bajos. Potenciando estas últimas se incentiva el empleo y mejoran los ingresos laborales, lo que contribuye di-

rectamente al principal componente de la desigualdad de resultados en nuestro país. Estas propuestas son complementarias con las que vienen en las secciones siguientes, y en ellas se aporta desde la intermediación laboral y la capacitación –con mejoras de capital humano o del *match* entre trabajadores y empleadores– a las posibilidades de obtener un empleo bien remunerado.

El foco está puesto exclusivamente en transferencias monetarias desde el Estado a las familias vulnerables. Sin embargo, la calidad de vida de las personas, sus oportunidades y finalmente la desigualdad dependen también de transferencias no monetarias que forman parte sustancial del presupuesto nacional y que son fundamentales en las estrategias contra la pobreza y desigualdad; destacan educación, salud y vivienda, temas que se tratan en otros capítulos de este libro. Existe también otro tipo de desigualdad, más subjetiva, que tiene que ver con el trato y las percepciones entre distintas clases sociales, lo que se trata en el capítulo 13.

En aras de la simplicidad en la exposición agrupamos las transferencias monetarias en tres pilares: asistencial, pro-empleo y vejez. En el pilar asistencial se incluyen las transferencias monetarias que no condicionan la recepción del beneficio a estar empleado. El único requisito consiste en calificar según algún criterio de vulnerabilidad, no directamente relacionado con la situación ocupacional del potencial beneficiario o su familia. En este grupo encontramos, entre otros, el subsidio único familiar (SUF), los bonos de protección y egreso del sistema Chile Solidario y la nueva Asignación Social (primera etapa del Ingreso Ético Familiar).

El segundo pilar, pro-empleo, lo constituyen las transferencias monetarias cuya condición es tener un empleo formal. Aquí se incluyen la Asignación Familiar y los nuevos Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y Bono al Trabajo de la Mujer (BTM).

En el tercer pilar se incluyen las transferencias asociadas a la reforma previsional: la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Luego habría que agregar a esta lista los bonos extraordinarios entregados por los gobiernos en determinadas contingencias. Entre los del último tiempo se pueden contar seis bonos por un total de US\$ 860 millones durante el gobierno de Bachelet y los tres que ha entregado el gobierno de Piñera por un monto de US\$ 760 millones.

Esta propuesta plantea una reestructuración de los pilares asistencial y pro-empleo, ordenando y simplificando el primero, y dándole énfasis y potencia al segundo. Centrar los esfuerzos en las transferencias condicionadas al empleo formal supone beneficios importantes: induce comportamientos que a la larga mejoran las condiciones de vida de las personas, y reduce las necesidades de asistencia estatal. No

<sup>1</sup> Las propuestas contenidas en este capítulo fueron desarrolladas en conjunto con Osvaldo Larrañaga, a quien agradecemos enormemente sus ideas y trabajo.

**Cuadro 1**  
Gasto público en transferencias monetarias

Pilar	Transferencia o subsidio	Presupuesto 2012 (en millones de \$)
Asistencial	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF)	188.878
	Bonos de protección y egreso	23.843
	Asignación social (IEF)	81.597
	Subsidio agua potable	54.653
	Subsidio cédula de identidad*	203
	Bono bodas de oro	11.588
Pro-Empleo	Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía (asignación familiar + posnatal + subsidio de cesantía)	339.363
	Subsidio a la cotización de jóvenes	3.340
	Subsidio al empleo joven	41.120
	Bono Trabajo Mujer**	26.861
Previsional	Pensión Básica Solidaria Vejez	422.494
	Pensión Básica Solidaria Invalidez	214.404
	Aporte Previsional Solidario	160.658
	Bono por hijo	58.467
Otras transferencias	Bono solidario de alimentos 2012***	98.397
	Bono marzo 2013****	101.978

Fuente: Gobierno de Chile, Dirección de Presupuestos.

Nota: \* Presupuesto 2010.

\*\* Presupuesto 2013.

\*\*\* Ley 20.605 (16/06/2012).

\*\*\*\* Informe financiero del proyecto de ley ingresado el 11 de marzo de 2013.

desconocemos, sin embargo, que algunas familias requerirán transferencias desde el Estado aun cuando no estén trabajando, o justamente porque no están trabajando, razón por la que el fortalecimiento del pilar pro-empleo no implica la reducción o debilitamiento de los otros dos pilares del sistema de transferencias, sino una cuidadosa reformulación de énfasis que considere todas las interacciones.

Los gastos destinados a cada pilar en 2012 fueron de \$ 361 mil millones para el pilar asistencial, \$ 411 mil millones para el pilar pro-empleo y \$856 mil millones para el pilar previsional, es decir 22%, 25% y 52% del total, respectivamente (Cuadro 1). Proponemos alterar significativamente esta distribución, usando cerca de un 44% de los recursos en el pilar asociado al empleo formal, más que duplicando el gasto en este pilar, lo que implicaría aumentar en cerca de 34% el gasto total. Con ello se reduce en términos relativos, aunque no absolutos, lo dedicado al primer (17%) y tercer (39%) pilares. Como veremos más adelante, se propone que parte de este mayor gasto se financie con la interrupción de la entrega de bonos extraordinarios, que en los años recientes se han entregado casi anualmente.

Consideramos que el tercer pilar está funcionando razonablemente bien. La reforma previsional de 2008

ha sido exitosa en reducir la pobreza en la tercera edad, aunque todavía pueden realizarse ajustes, especialmente para acomodarse a un mundo de mayores expectativas de vida. A pesar de ello, hemos optado por no hacer propuestas para este pilar aquí. En el capítulo de crecimiento de este libro se proponen modificaciones que afectarán el ingreso en la tercera edad, como cambios en las tasas de cotización y edades de jubilación.

## Propuesta 49 Simplificar el pilar asistencial del sistema de transferencias monetarias

Las transferencias monetarias de este pilar, al depender solo del nivel de pobreza o vulnerabilidad del beneficiario, generan una tensión o *trade off* entre generosidad del beneficio e incentivos para no perder la condición de vulnerabilidad que permite acceder a ese beneficio, porque quienes están en el límite del grupo elegible pueden perder más ingreso del que ganarían

si consiguen trabajo y ese ingreso adicional los lleva a perder la elegibilidad para el subsidio. Es decir, en esos niveles, las rentas autónomas en el mercado formal enfrentan una alta tasa de impuesto implícita que las desincentivan. Las transferencias del primer pilar tienen pues un doble impacto en la oferta laboral. Por un lado, el efecto del mayor ingreso reduce las horas trabajadas; por otro, el efecto sustitución –en que el impuesto implícito al ingreso adicional es alto– también lleva a menor oferta laboral formal. Gran parte de los países del mundo se ha movido, a raíz de estos efectos, desde sistemas asistencialistas (*welfare*) a sistemas de apoyo a los ingresos laborales (*workfare*), que son los que compartimos en la esencia de nuestras propuestas.

### Variables de diseño: pros, contras y nuestra recomendación

#### Instrumento único

La existencia de múltiples transferencias con distintos criterios de elegibilidad y objetivos<sup>2</sup> ha dado al sistema un carácter desordenado, con escasa articulación, complejo de entender, y costoso de implementar y fiscalizar. Una familia pobre debe dedicar parte de su tiempo y energía a “recolectar” beneficios: para realizar los trámites necesarios para obtenerlos debe entender diversos reglamentos en instituciones que operan de modo distinto y se ubican en lugares distintos (Cuadro 2). Tiempo y energía que podría estar dedicando a atender las necesidades suyas y de su familia, a buscar trabajo, o a trabajar.

Proponemos reordenar este pilar en un instrumento único, de fácil entendimiento y manejado por una única entidad que defina la política, su nivel de focalización y montos (Ministerio de Desarrollo Social). El sistema consistiría en una asignación por cada integrante de la familia sin más condición que la de encontrarse entre los más vulnerables de la sociedad, definidos en base a su Ficha Social. Este subsidio único reemplazaría el SUF y la Asignación Social. La asignación familiar sería reemplazada por el componente propuesto en el pilar de empleo.

Por otro lado, estimamos que la política de repartir bonos extraordinarios –que para efectos de esta subsección hemos considerado parte del pilar asistencial, aunque en rigor no lo sea– es contraproducente. Para tener un orden de magnitud, los últimos dos bonos extraordinarios entregados han implicado un desembolso de alrededor de \$ 100 mil millones, superando cada uno el presupuesto anual de la nueva Asignación Social en más de \$ 10 mil millones. No es razonable que políticas públicas bien pensadas e institucionalizadas tengan menos presupuesto que transferencias que

dependen de la discrecionalidad del gobierno de turno (si bien estos bonos deben pasar por el Congreso, el costo político de frenarlos puede ser demasiado alto). Se recomienda fuertemente detener esta práctica, ya casi regular, y redirigir los recursos hacia programas mejor diseñados y focalizados. En particular, el ahorro de estos cerca de \$ 100.000 millones anuales gastados en los últimos años podría ir a financiar la propuesta de fortalecimiento del pilar pro-empleo de más abajo.

La estructura propuesta para el subsidio asistencial único acota los desincentivos que se producen cuando caen bruscamente los beneficios al pasar un umbral arbitrario. Dos familias idénticas no debiesen recibir trato distinto en torno a un punto de quiebre arbitrario que las separó entre elegible y no elegible. Un ejemplo de ello es el Subsidio Único Familiar (SUF), que paga a los que se ubican dentro del 40% más pobre de la población. La familia que cae en el percentil 41 queda injustamente descalificada a pesar de ser prácticamente idéntica a la que se encuentra en el 40%, por lo que surgen los incentivos a “disfrazarse” de un hogar perteneciente al 40%. Esta injusticia es aun mayor si se considera la falta de precisión del instrumento que identifica la posición de la familia en la distribución de vulnerabilidad. A pesar de las múltiples mejoras, el instrumento nunca logrará ser completamente certero, ni siquiera en la magnitud cardinal de distinguir el orden (*ranking*) exacto de las familias en torno a sus necesidades.

Si se amplía la elegibilidad de los beneficios desde focalizados a universales, no se tendrían estas divisiones injustas. Además, se limitaría la estigmatización de quienes reciben los subsidios, con lo que se obtiene un trato más igualitario y se minimizan los costos de fiscalización. Sin embargo, el costo sería sustancialmente mayor si se mantienen los montos de los beneficios, o, si el presupuesto es el mismo, el monto recibido por cada individuo tendría que ser considerablemente menor. Además, en principio puede parecer injusto que los más vulnerables reciban lo mismo que los que no necesitan tanto, aunque ello se puede corregir con un sistema progresivo de impuestos que retira el “exceso” de beneficio en base a los ingresos reportados, como lo hacen algunos países desarrollados que enfatizan las políticas universales.

Una alternativa es retirar gradualmente los montos en función del nivel de vulnerabilidad del beneficiario. El retiro gradual implica que las tasas de impuesto implícitas a las que hacíamos referencia pueden atenuarse y con ello reducirse los mecanismos que “disfrazan” los ingresos, a la vez que se incentiva la participación laboral en el mercado formal.

<sup>2</sup> Mientras el SUF tiene como requisito pertenecer al 40% más pobre de la población, la asignación social está focalizada en la extrema pobreza (alrededor de un 5%).

**Cuadro 2**  
**Pilar asistencial del sistema de transferencias**

Transferencias del Estado	Focalización	Monto (2012)	Institución a cargo
Subsidio Único Familiar (SUF)	40%	\$7.170 mensuales por carga	IPS. Se postula a través de municipios
Asignación social (primera etapa del IEF)	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Una asignación base por integrante de la familia y variable según el puntaje de la FPS. Se paga mensualmente: \$7.500 si FPS <= 2.515 \$6.000 si FPS <= 3.207 \$4.500 si FPS <= 4.213  Adicionalmente, existen montos variables por integrantes de la familia menores de 18 años, condicionados a asistencia escolar y control de salud	MDS
Bono de Protección Familiar	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Monto mensual por familia, decreciente en el tiempo (no función de FPS) y que va entre \$14.300 y \$7.170.	MDS
Bono de Egreso	5% (miembros del programa Chile Solidario)	\$7.170 (equivalente al SUF) mensuales durante los tres años posteriores al bono de protección	MDS
Bonos de apoyo a la familia (extraordinarios; por ejemplo, marzo, invierno)	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Se determina en cada ocasión. Por ejemplo, el último entregado (Bono solidario de alimentos, julio de 2012) fue de \$40.000 por familia, más \$7.500 adicionales por menor de 18 años	Se determina en cada ocasión
Subsidio cédula de identidad	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Diferencia entre el valor de la cédula y \$500 (aporte del beneficiario)	MDS
Subsidio de agua potable	5% (miembros del programa Chile Solidario)	100% del monto de la cuenta mensual de agua potable hasta 15 m <sup>3</sup>	Municipios

Fuente: Elaboración propia.

Nota: MDS = Ministerio de Desarrollo Social.

En línea con lo anterior, se propone que el monto del subsidio sea creciente a una tasa moderada en el nivel de vulnerabilidad familiar. Con ello se logra una mejor focalización y se reducen los desincentivos al trabajo formal.

Se sugiere también repensar el condicionamiento de los montos al logro escolar, como el que existe hoy en el Ingreso Ético Familiar. Este tipo de condicionalidad tiene una motivación apropiada al querer aumentar el retorno marginal a esforzarse en un mundo en que no es claro que existan estos incentivos (por problemas de información, de agencia en el hogar, inmadurez, etc.), y donde la evidencia ha mostrado que desgraciadamente asistir al colegio puede no aumentar demasiado el aprendizaje. Sin embargo, existen costos potenciales de promover cambios de colegios que no persiguen la mejor alternativa para cada niño sino la maximización de la probabilidad de percibir el beneficio monetario asociado a tener un buen promedio de notas, aunque sea en un mal colegio. También se podría estar fomentando un modelo de competencia en la relación con los compañeros y sus familias, en el que lo que gana uno

lo pierde otro. Asimismo, se corre el riesgo de modificar la motivación de los niños por aprender, llevándolos desde la motivación intrínseca por el aprendizaje a una motivación extrínseca por los eventuales recursos monetarios del rendimiento escolar. Algunos de estos potenciales costos se podrían minimizar cambiando la definición del logro, hacia una que tenga relación con el progreso individual de cada estudiante.

#### Montos y cobertura

La definición de los montos y elegibilidad debe considerar los efectos en incentivos al trabajo formal mencionados, así como la interacción con los subsidios al ingreso laboral de la siguiente sección, los beneficios que hoy reciben las familias (derechos adquiridos) y la cantidad de recursos disponibles para esta política. Como se adelantó, se propone mantener el presupuesto asignado a este pilar, eliminando algunos beneficios, unificando otros y modificando las estructuras, la generosidad (monto) y la universalidad (cobertura), de modo de minimizar los posibles efectos no deseados en el comportamiento estratégico de las familias.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Alternativamente, se puede maximizar la generosidad para un cierto nivel de desincentivo.

Considerando la interrelación de cobertura y montos del primer y segundo pilar, se propone focalizar el pilar asistencial en pobres y vulnerables (algún nivel entre 15% y 30%), con la estructura de retiro gradual mencionada, con montos por miembro de la familia o dependientes a cargo del jefe de hogar, y con montos tales que permitan mantener el presupuesto actual de este pilar. Por otro lado, y como veremos en la siguiente propuesta, se plantea una cobertura más ambiciosa para el pilar pro-empleo, de un 50% de la población con un foco en los grupos con más rezago en empleo y participación, esto es, jóvenes y mujeres. El monto también considerará un pago que varía según los dependientes a cargo del beneficiario, con la salvedad de que dichas asignaciones no solo cumplen el rol de asegurar mayor ingreso, sino que, por sobre todo, compensan el costo de salir a buscar trabajo cuando hay dependientes directos, costo particularmente relevante para las mujeres jefas de hogar.

Por último, el pilar asistencial (y también el pro-empleo, como veremos) considera beneficios sin límite de permanencia. Este subsidio es necesario para familias con mucha necesidad, que pueden estar en esa condición por tiempos prolongados, incluso toda su vida. Aunque el objetivo de las políticas de este y otros capítulos es evitar que esa realidad perdure, si ello ocurre no podemos cerrarles la puerta a los recursos que tanto necesitan. Más aun, como se ha diseñado una estructura del beneficio que minimiza los efectos en incentivos y se ha acotado el presupuesto, los costos de no acotarla permanencia no debiesen ser demasiado importantes. Nuevamente, la interacción entre pilares es clave. En el segundo pilar también proponemos que no haya límite en el tiempo que se puede recibir los subsidios. Aunque más adelante se explica con mayor detalle, la idea principal es que las personas, al ir ganando experiencia (en el trabajo y con los años), van a ir ganando mejores sueldos y perdiendo natural y gradualmente su elegibilidad, pero siempre mantendrán la posibilidad de volver a recibir el beneficio si las circunstancias les han sido desfavorables (trabajos peor remunerados). En este caso, la estructura del retiro gradual del beneficio acota los desincentivos que se pretenden evitar a través de la cota superior de permanencia. En general en el mundo los programas (EITC y otros) son sin límite de permanencia por esta razón.

### Propuesta 50 Fortalecer el pilar pro-empleo del sistema de transferencias con un rediseño de los subsidios al ingreso laboral

Existen tres transferencias monetarias cuyo pago depende directamente de la condición laboral del beneficiario. La Asignación Familiar es un monto pagado a trabajadores que viven con personas a sus expensas y que varía según la renta mensual del trabajador y el número de dependientes. En 2012, el monto por carga era de \$ 7.170 si el ingreso mensual del trabajador era menor que \$ 187.515; de \$ 5.064 si estaba entre \$187.516 y \$ 307.863; y de \$ 1.600 si estaba entre \$ 307.864 y \$ 480.162.

Por otro lado, inspirados en el *Earned Income Tax Credit* (EITC), recientemente se han creado el Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y el Bono al Trabajo de la Mujer (BTM), que complementan los ingresos laborales de trabajadores jóvenes y mujeres, respectivamente. Este complemento incluye un monto pagado a sus empleadores. La estructura de pagos es tal que inicialmente el monto de la transferencia crece con el salario, luego permanece constante y finalmente se retira en forma gradual y suave. Este diseño busca incentivar la entrada al mercado laboral de aquellos que se encuentran inactivos y elevar los ingresos laborales de quienes trabajan en condiciones de vulnerabilidad, a la vez que cuida los incentivos para evitar que los que ya están dentro del mercado trabajen menos tiempo.

El movimiento desde sistemas de transferencias incondicionales ("asistencialistas") a transferencias condicionadas en empleo (*from welfare to workfare*) ha sido la tónica en los países desarrollados. Los pioneros fueron Estados Unidos y el Reino Unido, seguidos por cada vez más países en Europa continental, hasta llegar a ser parte fundamental de la política de transferencias en más de dieciséis países miembros de la OCDE (Immervoll y Pearson, 2009). Las evaluaciones indican que estos programas generan un aumento en participación laboral e ingresos, particularmente de madres solteras, sin efectos significativos en las horas trabajadas, y con importantes caídas de la tasa de pobreza (para una revisión ver Eissa y Hoynes, 2006). Existe también evidencia de caída en salarios para trabajadores no calificados que no son elegibles para el subsidio en Estados Unidos (Rothstein, 2010).

Dados estos efectos positivos en pobreza, empleo e ingresos, proponemos potenciar este pilar de transferencias asociadas a empleo, transformándolo en el pilar fundamental del sistema. El eje de la salida permanente de la pobreza se centra en el ingreso laboral y la empleabilidad. Su impacto en las oportunidades de ascensión social, y en la valoración subjetiva del trabajo por parte de las personas y sus familias, justifican darle un protagonismo especial dentro de las políticas sociales.

Este camino ya comenzó. Los argumentos anteriores, junto con la recomendación del Consejo Trabajo y Equidad en 2008, motivaron la implementación de subsidios al ingreso laboral para los grupos más vulnerables en cuanto a empleo y capacidad de generar

ingresos. En 2009 se implementó el subsidio para los jóvenes (SEJ) y en 2012 para las mujeres (BTM). La evaluación empírica de los primeros años del SEJ ha sido positiva: mayor participación laboral y ocupación de los jóvenes (2,1 y 4,5 puntos porcentuales en empleo y en torno a 3 puntos porcentuales en participación, según el Centro de Microdatos, 2012). Sin embargo, los efectos son todavía pequeños (aunque significativos) y el compromiso presupuestario escaso. A modo de referencia, para el año 2013, el presupuesto del SEJ asciende a \$ 47.599 millones, mientras que el del BTM llega a \$ 26.861 millones. Nuestra opinión es que se debe aprovechar la experiencia reciente y darle un impulso renovado con mayor energía, cobertura y potencia.

La apuesta es que moverse en esta dirección supone una enorme rentabilidad social. Ligar las transferencias de ingreso a un claro objetivo pro-empleo, donde se potencia la empleabilidad, la formalidad y el ingreso laboral, es la única forma realmente eficaz de combatir la pobreza y la desigualdad de manera sostenible. Pero, para que sea realmente eficaz, conjuntamente se deben llevar adelante otras reformas que potencien la empleabilidad y los salarios, en particular aquellas relacionadas con educación, capacitación, intermediación, regulación laboral y acceso de calidad al cuidado de menores, discapacitados y adultos mayores.

### **Variables de diseño: pros, contras y nuestra recomendación**

Una propuesta como esta debe hacerse cargo de una serie de decisiones de diseño. Afortunadamente, tenemos argumentos teóricos así como evidencia de otros países para evaluar la pertinencia de cada una. En lo que sigue se presenta nuestra opción de diseño en diversas dimensiones, intentando plantear pros y contras de las distintas alternativas.

#### **¿Subsidio sobre ingreso del trabajo familiar o individual?**

Mientras en Estados Unidos y el Reino Unido se entrega la transferencia a los trabajadores en función de los ingresos laborales familiares, en Bélgica, Finlandia, Hungría, Holanda y Suecia, por ejemplo, se calcula el subsidio en base al ingreso individual. El esquema familiar logra dirigir mejor los recursos, evitando transferirlos a trabajadores de familias de altos ingresos que ganan salarios bajos. Pero el esquema familiar desincentiva el trabajo remunerado del segundo generador de ingreso en la familia, pues su entrada al mercado laboral puede resultar en un menor monto total del subsidio o incluso que la familia pierda su elegibilidad. Prevenir este efecto es la mayor virtud del esquema individual. Dado que en los hogares vulnerables biparentales prevalece la situación de que la pareja del jefe de hogar es inactiva (típicamente mujeres), el esquema individual evita poner una traba a su incorporación al mercado laboral, lo que es una importante contribución tanto al ingreso presente de la familia como a los riesgos

de caer en pobreza en el futuro. Así, el segundo ingreso actuaría como amortiguador de contingencias negativas. Por otro lado, el problema de focalización lo podemos abordar a través de las condiciones de elegibilidad que describiremos más adelante. Adelantando el punto, mientras el beneficio se calcula en base al ingreso individual, se utiliza un instrumento complementario para determinar el requisito de pertenencia de la familia al 50% más vulnerable. Así hay una especie de “doble chequeo” en el que la propia estructura de pago asegura la no entrega de beneficios a trabajadores que individualmente poseen salarios altos, contando con que existe un instrumento de caracterización familiar (Ficha Social) que filtra de acuerdo a las características familiares.

#### **¿Solo se consideran trabajadores dependientes?**

El acceso a este subsidio es también un derecho de los trabajadores independientes que pagan sus cotizaciones de seguridad social, y por lo tanto es un incentivo a la formalidad. En este caso, el monto del subsidio debiese ser suficiente para cubrir los costos de la formalidad (cotizaciones), lo que corresponde más o menos a la proporción que hoy se paga al empleado. En este caso, no se producirá el pago al empleador, pues por definición el trabajador independiente no tiene empleador. El objeto del subsidio en estos casos, más que el de promover el empleo, es el de motivar la formalidad y elevar los ingresos laborales.

#### **¿El beneficio debería ser neutral en género y edad?**

En la actualidad, tanto el SEJ como el BTM apuntan a grupos específicos de la población –jóvenes entre 18 y 24 años el primero y mujeres entre 25 y 60 el segundo–, para concentrar los recursos en los segmentos de la población que más rezago tienen en la variable que se quiere afectar, y por lo tanto donde mayor impacto se puede lograr. Sin embargo, la importancia de acotar el beneficio en estos grupos se relativiza porque, como el instrumento de subsidio al ingreso laboral opera mayoritariamente en el margen extensivo de la oferta laboral (es decir, en la decisión de salir a buscar trabajo), habrá una focalización en la práctica, justamente en los grupos que hoy se favorecen explícitamente vía diseño. Hay evidencia de ello en Estados Unidos y el Reino Unido, donde los efectos sobre la oferta laboral han sido particularmente importantes para las madres solteras.

A pesar de todo lo anterior, una variable crucial que puede llevar a optar por restringir el beneficio a dichos grupos es la de mantener los costos acotados. Es lo que motiva el diseño que proponemos, manteniendo la focalización en jóvenes y mujeres.

#### **¿Subsidio para el empleador?**

Tanto el SEJ como el BTM contemplan que el monto total del beneficio se reparta entre trabajador y empleador. Es una adaptación chilena, creada por recomendación del Consejo Trabajo y Equidad. En el resto del mundo, los subsidios al empleador y al empleado suelen ser consi-

derados como políticas alternativas. La lógica de esta innovación es que, al mismo tiempo que se incentiva la entrada al mercado de nuevos trabajadores y se complementan los ingresos de familias vulnerables, se favorece la contratación de trabajadores menos calificados, al relajar la restricción del salario mínimo. A pesar del bajo uso de este beneficio por parte de las empresas –el Centro de Microdatos (2012) calcula que del total de empresas elegibles solo alrededor de 3,75% ha recibido el subsidio–, es una innovación que vale la pena mantener y adecuar para fomentar la contratación de aquellos trabajadores más vulnerables. Más aun, la propia evaluación del Centro de Microdatos plantea recomendaciones para incentivar un mayor uso, las que fueron parcialmente recogidas en la implementación del BTM.

#### **¿Un requisito de horas trabajadas?**

En el Reino Unido (WFTC), a diferencia del EITC de Estados Unidos, la elegibilidad requiere un cierto número de horas trabajadas. Tanto la teoría como la evidencia (ver Blundell y otros, 2002) sugieren que esta condición adicional implica menor participación laboral y mayor número de horas trabajadas. Considerando que las mayores preocupaciones en el caso de Chile consisten en enfrentar los rezagos en participación (particularmente en jóvenes y mujeres), y sumando el hecho de que se observa poca flexibilidad horaria en las jornadas laborales (Rau, 2012), no parece razonable la imposición de un mínimo de horas trabajadas para calificar al beneficio.

#### **¿Beneficios por familiares que dependen del ingreso laboral que da derecho a subsidio?**

Tanto el EITC como el WFTC y sus otras implementaciones en países europeos contemplan beneficios adicionales para trabajadores que tienen niños u otras personas viviendo a sus expensas. La racionalidad es evidente: se reconoce el costo extra que significa mantener a un dependiente. Es más, hemos dicho que este instrumento es sobre todo un mecanismo de incentivo a la participación laboral (esto es, a que los inactivos salgan a buscar trabajo), y el hecho de mantener dependientes en el hogar puede significar un costo importante para ello.

No obstante, la determinación de los montos apropiados es un desafío complejo. Por ejemplo, podrían considerarse economías de escala en las asignaciones por hijo (es decir, reconocer que lo necesario para mantener a dos hijos puede ser menor que el doble de lo necesario para mantener a uno, pues se comparten algunos gastos), podría diferenciarse de acuerdo a la edad u otras características de las cargas, podría graduarse esta asignación de acuerdo al nivel de salario del beneficiario, etc. Nuestra propuesta reconoce que, si bien es necesario distinguir los beneficios por dependientes a cargo, el desafío de definir una estructura adecuada no es trivial, con la restricción adicional de que un exceso de sofisticación puede terminar haciendo que el sistema

sea difícil de entender, implementar y fiscalizar. Por esta razón, para nuestras simulaciones (ver más abajo) hemos considerado montos fijos por carga e iguales para todo beneficiario, independientemente de su nivel de ingreso.

#### **¿Cómo focalizar?**

Como adelantamos, actualmente el SEJ y el BTM utilizan dos formas fundamentales de focalización en los más pobres. El primer requisito es que la familia u hogar del beneficiario pertenezca al segmento más vulnerable del país (según la Ficha Social, FS). Además, la fórmula de pago, que se determina en base al ingreso laboral individual, tiene implícita una segunda forma de focalización al no pagar a quienes reciben ingresos mayores de un cierto valor (alrededor de \$ 370.000 mensual en los subsidios citados). Una opción natural es mantener este “doble chequeo” como método de focalización para tratar de llegar más precisamente a los más necesitados. Sin embargo, es importante recordar que la aplicación de la Ficha Social tiene costos administrativos no triviales, y un posible efecto de estigmatización. Una alternativa sería que el beneficio se pague como un crédito en la declaración anual de impuestos y que el chequeo de ingresos ocurra de modo administrativo, sin necesidad de acudir a inspeccionar las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios.

En el caso de Chile, donde un bajo porcentaje de la población paga impuestos a la renta, lo anterior es difícil de aplicar mientras no se amplíe la base de personas que declara sus ingresos, aunque quede exenta de impuesto a la renta. Alternativamente, se puede utilizar información administrativa provista por el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos y las superintendencias, entre otros organismos, para identificar a quienes no tendrían acceso a los beneficios de la política. En general, estos servicios cuentan con mayor información de personas con mayor ingreso, por lo que se usarían para una “focalización por arriba”. Esto es, por defecto, todo aquel en el tramo de renta que recibe transferencia podría postular, pero se elimina de la lista de beneficiarios a todos los postulantes cuya información complementaria (declaraciones de impuesto, registro de propiedades, vehículos, información previsional, etc.) indica que no satisfacen ciertos criterios objetivos. Probablemente, para que esto sea factible, el porcentaje de la población elegible deberá ser mayor a los criterios que hoy existen, por lo que la decisión de cómo focalizar es interdependiente de a quiénes alcanza. En este sentido, la opción de focalizar al 50% le da viabilidad a esta forma de focalización “por arriba”.

#### **¿Cuánto debe durar el beneficio?**

Los sistemas de transferencias monetarias no condicionadas pueden generar dependencia, como dijimos. Por eso los sistemas de *welfare* tienen límites de tiempo para los beneficios, y la evidencia empírica es contundente en mostrar que efectivamente las familias ajustan su comportamiento de acuerdo con estos incentivos (Grogger, 2004).

Dicho lo anterior, esta discusión pierde sentido al introducir un esquema como el que hemos descrito. Precisamente, este sistema transfiere recursos solo a aquellos que están ocupados. Además, un esquema que retira el beneficio gradualmente no debiera tener un impacto en las horas trabajadas. Por otro lado, como el subsidio al ingreso laboral busca acortar la distancia entre el salario de reserva de ciertos grupos y lo que las empresas están dispuestas a pagar, y como no todos los beneficiarios lograrán mejorar sus salarios en el tiempo lo suficiente para “graduarse” del programa, imponer un límite de permanencia llevaría a algunos beneficiarios a volver a la inactividad una vez agotado el plazo. La propuesta entonces es que este subsidio al ingreso laboral no tenga límite de permanencia, al igual que el subsidio asistencial propuesto más arriba.

### Definición explícita de la propuesta y simulación de efectos

En definitiva, se propone un subsidio al ingreso laboral de las mujeres mayores de 25 años y sin tope de edad, pagado individualmente, con montos fijos por dependiente a cargo, sin límite de permanencia y dividido entre empleado y empleador. Además, se utiliza como criterio de elegibilidad pertenecer a una familia dentro del 50% más vulnerable, medido con criterios objetivos basados en información administrativa diversa para focalizar “por arriba”.

Esta propuesta trabaja con el supuesto de que se mantiene el SEJ, por lo que este potenciado subsidio al ingreso laboral de la mujer es la continuación natural para las mujeres que trabajan desde jóvenes.

Para analizar el potencial impacto de esta propuesta, así como los costos asociados, usamos los datos de la encuesta CASEN 2011. Para las simulaciones se usa la misma estructura de pagos que el actual BTM,<sup>4</sup> manteniendo la repartición entre trabajador y empleador en proporciones de 2/3 y 1/3, respectivamente, y sumándole \$ 7.000 por cada dependiente menor de 18 años o inválido dentro del núcleo del trabajador beneficiario. La propuesta no impone un límite de edad para el beneficio, pues se considera positivo que toda aquella mujer mayor de 60 años (actual límite del BTM) que esté en condiciones de trabajar pueda hacerlo. Más aun, el subsidio a su ingreso laboral es un incentivo adicional para que las trabajadoras que pueden hacerlo posterguen su edad de jubilación, y aumenten así los montos de jubilación a los que pueden acceder. En este sentido, esta parte de la propuesta se complementa bien con el aumento de la edad legal de jubilación propuesta en el capítulo 4. No obstante, para efectos de las simulaciones se consideran beneficiarias potenciales de hasta 65 años, pues al menos en el corto

plazo estimamos que la cobertura efectiva en mujeres mayores de esa edad será muy baja.

El efecto esperado en pobreza, desigualdad y costos depende crucialmente de quiénes cobran el subsidio y quiénes obtienen un empleo, es decir pasan desde la inactividad o desocupación a estar ocupados cuando este subsidio existe. Tomamos como datos ambos parámetros para estos ejercicios, aunque reconocemos que tanto el diseño como la implementación, los montos y la información incidirán en quiénes cobran y el impacto en empleo. En particular, suponemos diversos escenarios combinando dos valores extremos de tasas de respuesta. Suponemos que entre 30% y 70% de las mujeres elegibles actualmente ocupadas cobra el beneficio; que un 5% o un 30% de las elegibles actualmente desocupadas encuentra empleo y cobra el beneficio; y que un 10% o un 50% de las elegibles actualmente inactivas entra en el mercado laboral, encuentra empleo y cobra el subsidio. Se supone que tanto los desocupados como los inactivos que encuentran empleo lo hacen al salario mínimo actual (\$ 193.000).

El impacto en pobreza y desigualdad varía según la combinación de tasas de reacción supuestas (ver Cuadro 3, un supuesto respecto del porcentaje de potenciales beneficiarios que toma el subsidio o *take up* en cada fila). La pobreza cae entre 1,23 y 5,28 puntos porcentuales, el Gini cae desde el actual 0,52 hasta un 0,49 en el caso más favorable y el p90/p10 puede llegar hasta 7,32 veces. Así, vemos que un paquete potente de subsidio al ingreso laboral puede tener efectos importantes en la pobreza y la desigualdad.

Para simular el impacto en costos, es importante conocer cuántos subsidios cobran las empresas. Para efectos de este ejercicio, suponemos que los empleadores reciben uno de cada dos de los beneficios cobrados por sus trabajadores (es decir, los beneficiados que ya tenían empleo). En el caso del SEJ, este número era más cercano al 10%. Es razonable pensar que, a medida que este programa va madurando y las empresas lo conocen, las comunicaciones y la burocracia contribuyen, y se quitan limitaciones restrictivas (como el requisito de tener los pagos previsionales al día de todos los trabajadores, que el SEJ exigía en sus inicios), el aprovechamiento de este beneficio por parte de las empresas debiese ir en aumento.

Respecto del uso de los beneficios por parte de los empleadores de nuevos trabajadores, suponemos que los empleadores cobran el subsidio en el 100% de los casos en los que un desocupado encuentra trabajo gracias a la política. Para los inactivos, suponemos que la mitad de las veces el empleador cobra el subsidio. La

**Cuadro 3**  
Efecto en pobreza y desigualdad

Take up	Pobreza (%)	Gini	p90/p10
OC=30%; DES=5%; IN=10%	13,17	0,5158	8,73
OC=30%; DES=30%; IN=10%	12,83	0,5142	8,68
OC=70%; DES=5%; IN=10%	12,71	0,5134	8,64
OC=70%; DES=30%; IN=10%	12,37	0,5117	8,55
OC=30%; DES=5%; IN=50%	9,87	0,4935	7,59
OC=30%; DES=30%; IN=50%	9,55	0,4918	7,45
OC=70%; DES=5%; IN=50%	9,44	0,4910	7,44
OC=70%; DES=30%; IN=50%	9,12	0,4894	7,32

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

Nota: La tasa *take up* se refiere al porcentaje de ocupados (OC), desocupados (DES) e inactivos (IN) elegibles que cobran el subsidio. El nivel actual de pobreza es 14,4%, el Gini es de 0,5234 y el p90/p10 es de 9,05 veces.

distinción se debe a que quienes estaban desempleados son personas que deseaban trabajar en las condiciones actuales del mercado laboral, pero no encontraban un empleo. El subsidio promueve la creación de puestos laborales al reducir los costos que enfrenta el empleador, permitiendo que desempleados encuentren trabajo. En cambio los inactivos pueden insertarse laboralmente ya sea por el mismo efecto de una mayor oferta de puestos laborales, o porque los mayores ingresos permiten salir a buscar un empleo. Nuestras simulaciones suponen que estos diversos efectos tienen igual incidencia entre los inactivos que ingresan a la fuerza laboral.

Este programa generoso, optimista y de alto impacto tiene, obviamente, un costo también relevante: entre \$ 220 mil millones y \$ 756 mil millones, o entre 0,18% y 0,61% del PIB (Cuadro 4).

Las simulaciones resaltan la importancia de tener una alta tasa de respuesta en los inactivos, lo que dependerá de muchos elementos (por ejemplo, condiciones en el mercado laboral), pero también de variables influenciadas por la política (montos, información, etc.). Cuando realizamos simulaciones con tasas extremas respecto del cobro de los beneficios entre las ocupadas, inactivas y desocupadas,<sup>5</sup> constatamos que el mayor efecto se

logra cuando aumenta la tasa de empleabilidad de las inactivas. Esto último no solo se consigue con el subsidio al ingreso propuesto, en cuanto acerca el salario de reserva de las potenciales beneficiarias (aquel que las hace decidirse a salir a buscar trabajo) al salario mínimo, sino también con políticas complementarias en educación, capacitación e intermediación laboral, así como influyen el dinamismo de la economía, los costos de cuidado de los niños y adultos dependientes, etc. Simulamos también cambios en el monto laboral de la transferencia (es decir, excluyendo la asignación por dependiente a cargo), haciéndolo un 50% más generoso, y evaluamos montos distintos para el pago por carga (\$ 0, \$ 7.000 o \$ 15.000). La efectividad es mayor cuando el monto de la transferencia asociado a empleo es más generoso. Obviamente, los costos también son mayores, por lo que la restricción presupuestaria es particularmente relevante para esta decisión. Otro resultado es que, en general, aumentar las asignaciones por carga no aparece como costoeffectivo, salvo en los casos en que hay muy poca respuesta a la política (bajos *take-ups*), aunque esta a su vez depende del monto entregado. Los detalles de las simulaciones pueden descargarse en la página web.

Finalmente, se reafirma la importancia de que la política genere una reacción importante en la población

<sup>4</sup> El 30% del salario si está entre \$0 y \$170.395, \$51.118 si el salario está entre \$170.395 y \$213.000, y la diferencia entre \$115.017 y un 30% del salario si está entre \$ 213.000 y \$ 383.390.

<sup>5</sup> Tasas de 20% o 90% para ocupadas, 0% o 70% para desocupadas, y 0% o 70% para inactivas.

**Cuadro 4**  
Costo estimado del programa

Take up	Costo total (en \$mil millones)	Costo total (en US\$ millones)	Costo total (en % del PIB)
OC=30%; DES=5%; IN=10%	220	440	0,18
OC=30%; DES=30%; IN=10%	244	488	0,20
OC=70%; DES=5%; IN=10%	399	798	0,32
OC=70%; DES=30%; IN=10%	423	846	0,34
OC=30%; DES=5%; IN=50%	554	1.108	0,45
OC=30%; DES=30%; IN=50%	578	1.156	0,47
OC=70%; DES=5%; IN=50%	732	1.464	0,59
OC=70%; DES=30%; IN=50%	756	1.512	0,61

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

Nota: La tasa *take up* corresponde al porcentaje de ocupados (OC), desocupados (DES) e inactivos (IN) elegibles que cobran el subsidio.

elegible. Este desafío tiene una parte que se relaciona directamente con el mercado laboral, y que en estas simulaciones no hemos abordado. La decisión de no modelar explícitamente las tasas de reacción de la oferta y demanda del mercado laboral se explica porque, para el diseño de la política, en buena medida se trata de parámetros dados. Otra parte de la historia, sin embargo, tiene que ver con aquellos beneficiarios que pudiendo cobrar el subsidio no lo hacen, aspecto que sí se puede abordar a través del diseño mismo de la política (mejor información, simplicidad en los trámites, relajación de requisitos formales, etc.). Son elementos que han mejorado gracias a lo aprendido de la implementación del SEJ y que podrán ser perfeccionados al analizar las primeras implementaciones del BTM. En este sentido, ambos programas sirven como experiencias piloto para este subsidio más efectivo y generoso que se propone.

Por último, es importante utilizar el aprendizaje de las políticas en curso, así como de la eventual implementación de esta propuesta, para ir modificando los parámetros de la política (montos y cobertura, por ejemplo) e ir encontrando los niveles que logran generar el acercamiento necesario entre el salario de reserva y el salario mínimo, por un lado, y el salario mínimo y la disposición a pagar, por otro. Como indica la intuición, a mayor beneficio, mayor impacto, pero la estimación de estos requiere ir evaluando las alternativas en el tiempo, de modo secuencial y gradual. Esto también implicará cambios en el presupuesto que no han sido considerados.

Dicho todo lo anterior, el programa al que se propone

llegar en régimen (para las mujeres del 50% más vulnerable), suponiendo tasas de reacción de ocupadas y desocupadas de 30% y de inactivas de 50%, podría llevar a aumentar en casi un 75% la oferta laboral femenina de los primeros cinco primeros deciles: 40 mil desocupadas y 592 mil inactivas encontrarían trabajo, bajando la pobreza a 9,6% y el Gini a 0,49. Ello implicaría \$ 578 mil millones anuales. Si usamos el presupuesto 2013 para BTM (\$ 28 mil millones) y los recursos liberados por los bonos extraordinarios (cerca de \$ 100 mil millones), esto implica allegar \$ 453 mil millones adicionales al año (equivalentes a US\$ 906 millones).

## Capacitación laboral

Como se ha dicho, las bajas remuneraciones de un gran número de trabajadores es uno de los principales factores asociados a la desigualdad y pobreza en el país. El nivel de salarios refleja déficits en el capital humano de las personas en edad de trabajar. Por ejemplo, la encuesta de alfabetización de adultos IALS desarrollada por la OCDE (2000) mostró que la mitad de los trabajadores chilenos tenía graves deficiencias en sus competencias básicas, que se traducían en la falta de comprensión de los textos escritos y en la dificultad para realizar cálculos aritméticos simples. Pronto se dispondrá de una medición actualizada de las competencias alfabéticas realizadas por la misma OCDE (la prueba PIACC), pero la evidencia sugiere que sigue habiendo grandes problemas en esta materia.

El problema no es solo de capital humano, también hay

déficits de productividad en las empresas, que afectan los salarios. Una medida indirecta de la productividad es el tamaño de la empresa, puesto que las empresas más productivas son las que logran crecer más. De acuerdo a la encuesta Casen 2011, las empresas que contratan a más de 200 trabajadores pagan un salario que en promedio es 40% mayor al pagado por las empresas que contratan entre 2 y 5 trabajadores. El cálculo se realiza después de ajustar por diferencias en los niveles de escolaridad.

Las bajas remuneraciones reflejarían también el efecto de las asimetrías de poder entre empleadores y trabajadores en la negociación salarial, así como la existencia de modalidades de organización productiva que precarizan el trabajo. Según estudios de la Dirección del Trabajo, los trabajadores subcontratados ganan menos y están sujetos a mayor inestabilidad laboral que sus pares contratados.

Claramente, hay recursividad entre los factores citados. Un bajo nivel de capital humano contribuye a explicar la falta de productividad en las empresas. A su vez, los déficits en productividad, así como las prácticas que precarizan el trabajo, desincentivan la adquisición de competencias laborales por parte de los trabajadores.

Nuestra propuesta está dirigida a elevar la calidad del capital humano de la fuerza laboral con una reforma en el sistema de capacitación e intermediación laboral que contribuiría a elevar la empleabilidad y el nivel de remuneraciones de los sectores de ingresos medios y bajos, nivelando hacia arriba la distribución de los ingresos. También tendría efectos positivos sobre la productividad de la economía, atendiendo a que el capital humano se considera uno de los motores de las economías en el siglo XXI. Una estrategia comprensiva de formación del capital humano debe tener como centro el sistema educacional, donde se forman las competencias básicas o fundacionales de la fuerza de trabajo.

## La política de capacitación en Chile

La política de capacitación que ha seguido Chile en las últimas tres décadas tiene por protagonista la franquicia tributaria, un descuento en el pago de impuestos que permite financiar las acciones de capacitación emprendidas por las empresas que tributan en primera categoría (todas las medianas y grandes). La franquicia tributaria se introdujo en 1976, cuando se reformó el sistema de capacitación que hasta ese entonces descansaba en la provisión directa de parte de entidades públicas, como el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP). La nueva política tiene la impronta de las reformas modernizadoras de la época, tratándose de un subsidio a la demanda que deja en manos de los empleadores la decisión de en qué y a quiénes capacitar. La premisa es que los empleadores son quienes más conocen las demandas laborales de la actividad productiva, por tanto serían los más indicados para decidir la capacitación.

El rol protagónico de los empleadores también responde a los objetivos que se establecen para la política de capacitación, que son aumentar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas. Esa es la misión del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), creado también en 1976 como un organismo técnico descentralizado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El SENCE se encarga de la implementación de los programas de capacitación, seleccionando y financiando a los oferentes, así como supervisando y fiscalizando la operación del sistema.

La oferta de capacitación quedó a cargo de entidades privadas especialmente constituidas a tales efectos, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), que ofrecen cursos a través de la franquicia tributaria, pero también pueden operar en los restantes programas de capacitación. Otro actor importante del sistema son los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC), cuya función sería la compra de capacitación para reducir los costos de transacción en las empresas medianas. En 1997 se creó el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), administrado por el SENCE y destinado a financiar una gama más amplia de programas dirigidos a grupos vulnerables y pequeñas empresas; son programas de escala más bien pequeña y por lo general dispersos, y han tenido como público objetivo a jóvenes vulnerables, jefas de hogares pobres y trabajadores desocupados, entre otros. En estos programas es el SENCE el que entrega las directrices de en qué capacitar y a quiénes.

Entre estos programas se cuentan aquellos que tienen por meta la formación de oficios, como Jóvenes Bicentenario y el Programa Especial de Jóvenes. Son cursos de relativa larga duración e incluyen prácticas de trabajo. Los ofrecen los OTEC, si bien existen reglas especiales de elegibilidad para constituirse en oferentes en estos casos.

Otra modalidad de capacitación la constituye el programa del Bono de Trabajador Activo, introducido en base a una propuesta de la Comisión de Trabajo y Equidad (2008). Este programa representa un modelo diferente de capacitación, en tanto la decisión reside ahora en los trabajadores, quienes eligen en qué y dónde capacitarse de un conjunto de opciones aprobadas por el SENCE. El financiamiento recae en el Estado, pero el trabajador debe depositar una garantía del 20% del valor, que se le devuelve cuando completa el curso. Los cursos se realizan fuera de la jornada laboral, sin necesario conocimiento o participación de los empleadores. Este bono, sin embargo, ha perdido relevancia: mientras que el presupuesto del Ministerio del año 2011 le destinaba 20 mil millones de pesos, en 2012 y 2013 el financiamiento para el programa se redujo a 6 mil millones de pesos.

## Certificación de las competencias

Un componente importante de un sistema de formación

de competencias es su certificación, esto es, un reconocimiento formal de las competencias adquiridas por las personas. En el sistema educativo la certificación la dan los títulos y grados que confieren las instituciones de enseñanza. En los países desarrollados los cursos de capacitación también dan origen a diplomas y certificados, que se inscriben en un Marco de Calificaciones que estipula los requerimientos para cada certificación.

La certificación es una pieza clave de información, pues reduce los costos de transacción que enfrentan empleadores y trabajadores en el mercado laboral, y facilita el desarrollo de trayectorias laborales que contribuyen a la movilidad social ascendente en el ciclo de vida. Por supuesto, la calidad de la certificación es indispensable para que tenga valor y cumpla sus propósitos. Sin embargo, en Chile es aún incipiente, principalmente porque la mayoría de los cursos no provee competencias laborales efectivas, como se detalla más adelante. Tampoco existe un Marco de Calificaciones que permita relacionar cursos realizados y certificaciones recibidas, ni nada que se le parezca.

Un desarrollo reciente en el país es la creación de Chile Valora (2008), una entidad pública con un directorio tripartito en el que hay representantes ministeriales, empresarios y trabajadores. El objetivo es el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que se hayan adquirido y de si tienen o no un título o grado académico; también favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo, reconocimiento y valorización. Para tal propósito cuenta con Organismos Sectoriales de Competencias Laborales encargados de levantar y actualizar los perfiles ocupacionales, compuestos por grupos de competencias laborales, y con Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, encargados de habilitar a los evaluadores de competencias laborales. En sus cuatro primeros años de funcionamiento, Chile Valora creó un catálogo de competencias laborales que cubría catorce sectores económicos, con 251 perfiles ocupacionales acreditados, en su mayoría provenientes del trabajo previo del programa Chile Califica. Durante ese mismo período se ha certificado en torno a 25 mil trabajadores.

A causa de su diseño legal, que restringe sus capacidades de operación, Chile Valora ha enfrentado problemas de financiamiento. Por otra parte, ha dado muestras de una falta de directrices estratégicas claras respecto de qué tipo de perfiles ocupacionales y sectores productivos dar cabida en el sistema de certificaciones, y en la práctica se ha enfocado en perfiles de baja calificación.

### Evaluación de los programas de capacitación actuales

Diversos estudios e informes habían advertido deficiencias en los programas de capacitación y en la ope-

ración del SENCE. Sin embargo, no sería hasta 2011 que una comisión transversal de técnicos convocada por el Ministerio del Trabajo realizara una evaluación comprehensiva del funcionamiento de la política de capacitación en el país. En su informe, esta comisión concluye que la política es deficitaria en tres aspectos centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad de sus resultados.

La asignación de los recursos públicos es regresiva, puesto que los beneficiarios son principalmente trabajadores de ingresos altos y medio-altos. Este resultado está muy influenciado por la franquicia tributaria, programa que concentra alrededor del 70% del gasto público en capacitación y que ha tenido por destinatarios principales a trabajadores en empresas grandes, con niveles de escolaridad y de remuneraciones por arriba del promedio nacional, y que poseen un empleo formal.

La política pública de capacitación también adolece de eficiencia, puesto que la mayoría de los recursos se asignan a trabajadores que ya poseen competencias laborales relativamente desarrolladas. En cambio, los programas de capacitación dirigidos a los grupos vulnerables tienen escaso financiamiento y operan en escalas muy reducidas en relación con las necesidades vigentes. A modo de ejemplo, los programas para jóvenes vulnerables alcanzaron en 2009 a 12.000 participantes, quienes representaban menos del 3% de los jóvenes entre 18 a 25 años que no trabajaba ni estudiaba en el 40% más pobre de la población.

Pero el problema más importante de la política de capacitación es su falta de capacidad para dotar de competencias laborales efectivas a sus beneficiarios. Una reciente evaluación del impacto de la franquicia tributaria concluyó que este programa no tiene efectos positivos sobre los ingresos laborales y la empleabilidad de los trabajadores que asisten a esos cursos (Urzúa y Rodríguez, 2011). El estudio utiliza datos del seguro de cesantía que permiten conocer las remuneraciones y la condición laboral de cada trabajador antes y después de capacitarse, así como para un grupo de control. Estos datos no permiten conocer si la franquicia tributaria ha tenido un efecto positivo sobre la productividad de las empresas. Sin embargo, la ausencia de ganancias en empleo y salarios sugeriría que tampoco hay ganancias en productividad de las empresas, o bien que estas no se distribuyen a los trabajadores. En cualquier caso, se trata de un resultado adverso a lo que se esperaría de la política de capacitación.

Entre las razones de este resultado negativo se cuenta la proliferación de cursos de corta duración –más de la mitad de los cursos tienen una duración menor de 17 horas– y que muchas veces tratan temáticas no relacionadas con la acumulación de competencias para

**Cuadro 5**  
Programas actuales de capacitación

Programa	Descripción	N° de beneficiados 2011	Costos fiscales (2011) en MM US\$
1. Jóvenes Bicentenario Cerrado en 2011, parte de sus beneficiarios se han integrado al Programa Especial de Jóvenes	Para mejorar la empleabilidad de los jóvenes a partir del conocimiento de un oficio	9.729 (año 2009)	18 (año 2009)
2. Programa Especial de Jóvenes	Capacitación y formación en oficios para mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios tanto en un trabajo dependiente como en una actividad de emprendimiento	3.599 (año 2009)	6 (año 2009)
3. Programa Nacional de Becas	Mejora la empleabilidad a través de capacitación laboral para personas en situación de vulnerabilidad cesantes, que buscan trabajo por primera vez, trabajadores subempleados o independientes con baja calificación laboral	5.372 (año 2009)	9 (año 2009)
4. Programa de Formación de Oficios Absorbe el Programa Especial de Jóvenes y está basado en su modalidad y operación. Absorbe además la población beneficiaria del Programa Nacional de Becas	Impulsa la inserción laboral de jóvenes entre 15 y 29 años, mujeres entre 15 y 49 años, y adultos mayores de 50 años, mediante formación en oficios	14.957	28
5. Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	Capacita a las jefas de hogar en un oficio para aumentar su movilidad y empleabilidad. Cursos capacitación entregados a través de OTEC a beneficiarias seleccionadas por el Sernam; pueden ser orientados al trabajo dependiente o independiente	2.820	2
6. Formación en el Puesto de Trabajo (ex Programa Aprendices)	Busca insertar en un puesto de trabajo a personas desocupadas, cesantes o que buscan trabajo por primera vez, a través de la entrega de un incentivo a las empresas. Además, busca que las personas desarrollen competencias en un oficio gracias a la formación en su mismo puesto de trabajo y a un bono para capacitarse	12.300	17
7. Subsidio al Empleo Joven	Incentiva la contratación de jóvenes entre 18 y 25 años con baja calificación laboral	162.585 (año 2010)	58 (año 2010)
8. Bonificación a la contratación	Facilita la inserción laboral de trabajadores desempleados, beneficiarios de Chile Solidario y jóvenes de Chile Solidario en un trabajo dependiente	21.187 (año 2008)	10 (año 2008)
9. Becas Fondo Cesantía Solidario	Para capacitar a beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario (FCS), para mejorar sus competencias laborales y facilitar su reinserción en un empleo o actividad productiva	3.326	2
10. Bono de Capacitación Dueño MYPES	Entrega oportunidades de capacitación a las empresas de menor tamaño, en particular en áreas tendientes a mejorar su competitividad y la productividad	24.600	15
11. Bono de Trabajador Activo	Busca elevar las competencias laborales de los trabajadores y potenciar sus posibilidades de transitar en el mercado del trabajo en busca de mejores remuneraciones	53.360	41
12. Franquicia Tributaria de Capacitación	Incentivo tributario para que las empresas deduzcan de sus impuestos la inversión que efectúan por concepto de capacitación de sus trabajadores  Pueden acceder al programa las empresas contribuyentes de primera categoría que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles superior a 35 UTM	920.688 (año 2010)	220 (año 2010)

Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Nota: Los años de los datos varían según disponibilidad.

los trabajadores. Asimismo, se constata la existencia de miles de oferentes de capacitación, muchos de los cuales no disponen de infraestructura ni personal estable, pues son personas que se dedican a vender cursos a empresas y a buscar relatores que los dicten.

Las insuficiencias que presenta el mercado de la franquicia tributaria tienen por razón última la falta de capacidades del SENCE para cumplir a cabalidad su rol director y ejecutor de la política de capacitación. La calidad de las políticas públicas que financian acciones de agentes privados se determina en las reglas del juego que se establecen y en la capacidad para hacerlas cumplir o revisarlas en caso necesario. Que el SENCE no haya tenido esas capacidades refleja despreocupación de los gobiernos por la política de capacitación en el país. En los programas dirigidos a grupos vulnerables hay resultados auspiciosos en un solo caso: el Programa Especial de Jóvenes, que opera cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas), y que son ofrecidos por un conjunto seleccionado de oferentes. Estos se han especializado en el trabajo con población vulnerable y han desarrollado una oferta de cursos y relatores de buena calidad y vinculados a las necesidades de las empresas. Para su financiamiento han contado con aportes fiscales de nivel suficiente y de largo plazo, lo que permite tener equipos estables y programas consolidados.

En contraste, el programa Jóvenes Bicentenario creado en 2008 presenta resultados negativos, puesto que logró graduar a un porcentaje muy minoritario de sus participantes. La deserción se explicaría por una estructura modular en que las distintas etapas –inscripción, entrevista, selección, capacitación, etc.– se licitaban a distintas empresas, sin que el SENCE haya tenido las capacidades de articulación requeridas. Ello derivó en inconsistencias y esperas excesivas entre etapas, desincentivando la continuidad de los jóvenes en el programa. Otro factor que habría contribuido a los malos resultados es haber recurrido a oferentes de capacitación que no tenían experiencia en el trabajo con grupos vulnerables. Finalmente el programa se cerró en 2011 y parte de sus beneficiarios se integraron al Programa Especial de Jóvenes.

No se dispone de evidencia confiable sobre los resultados de los demás programas dirigidos a grupos vulnerables, sea porque las evaluaciones realizadas son de mala calidad o porque el SENCE no desarrolló los sistemas de información necesarios para proveer los datos requeridos para las evaluaciones.

Respecto de la capacitación que es decidida por los trabajadores o Bono de Trabajador Activo, se dispone solo de evaluaciones muy preliminares, que en todo caso dan cuenta de un alto poder de convocatoria del programa y de un gran interés por participar de parte de

la población elegible. El programa llega a trabajadores que muchas veces no tenían acceso a capacitación a través de la franquicia, ya fuera porque sus empresas no participaban o porque estos trabajadores no eran elegidos para capacitarse. En cualquier caso, el atributo que más valoran es poder elegir cursos y oferentes.

En el Bono de Trabajador Activo se identifican algunos problemas que son comunes a otros programas de capacitación, como cursos que no responden a las necesidades de los mercados laborales locales y la ausencia de diagnósticos iniciales, que hace que los cursos sean muy heterogéneos en cuanto a sus participantes. También hay problemas que son específicos al nuevo programa en materia de interacción con los empleadores: no hay facilidad de horarios, no se reconocen los cursos realizados en las condiciones laborales, los trabajadores esperan aumentos de remuneraciones que no se otorgan, etc.

## Propuesta 51 Reforma del sistema de capacitación

**Se postula mantener las tres modalidades** de capacitación vigentes, esto es, las dirigidas a empresas, trabajadores y grupos vulnerables. Sin embargo, se necesitan cambios sustantivos en el nivel de recursos fiscales y en su distribución entre los programas, en los instrumentos que se usan para asignar los recursos públicos, en los mecanismos de aseguramiento de la calidad que garanticen la pertinencia de los cursos y la idoneidad de los oferentes, en la conducción estratégica de la política de capacitación y en las capacidades operativas del SENCE.

### Programas de capacitación

El primer programa de capacitación deposita en la empresa la decisión de en qué y a quiénes capacitar. Se postula reemplazar su financiamiento desde el descuento tributario a una asignación de gasto. Este financiamiento es transparente y queda sujeto a la discusión presupuestaria, como es la norma en las actividades que financia el sector público en el país. Por la misma razón, sitúa en igualdad de condiciones a los distintos programas de capacitación y termina con la posición de privilegio de que hoy goza la franquicia tributaria, en cuanto no debe rendir cuentas ni ser aprobada en la ley de presupuestos anual. El monto asignado a la partida se determina en base al número de cursos previsto para cada año, que a su vez es influenciado por las reglas de acreditación que se discuten más adelante. La modalidad de pago es contra curso realizado, tal como ocurre en otros programas de capacitación.

Otra modificación es acotar el universo de trabajadores elegibles a aquellos que ganen menos de \$ 500.000, que es el monto de exención en el impuesto a la renta e implica una rebaja de más de 50% del actual tope. Con ello se focalizan los recursos públicos en el segmento de trabajadores de ingresos medios y bajos, que en promedio son quienes tienen los mayores déficits en su dotación de capital humano. Se postula también que la empresa realice un copago que se determina como un porcentaje de la transferencia fiscal, para que se corresponsabilice de las acciones de capacitación financiadas con recursos públicos. Una variante del copago de la empresa es liberar una parte de la jornada laboral para que los trabajadores puedan asistir a los cursos en horario de trabajo.

La propuesta presupone que los problemas que presenta la actual franquicia tributaria pueden solucionarse asegurando la calidad de los oferentes de capacitación y la pertinencia de los contenidos de los cursos ofrecidos (ver más adelante). Al mismo tiempo, admite la pertinencia de la capacitación basada en las decisiones de la empresa para ser (parcialmente) financiada con recursos públicos, en tanto contribuiría a que los trabajadores desarrollen las competencias laborales que necesitan en sus lugares de trabajo, y facilitaría la movilidad al interior de las empresas.

La segunda modalidad de capacitación es la que deciden los trabajadores. Aquí se postula que cada trabajador disponga de un presupuesto que puede destinar a cursos de capacitación a lo largo de su vida laboral. El monto del fondo por trabajador dependería inversamente del nivel de escolaridad, puesto que a menos años de educación mayor es la necesidad de adquirir competencias laborales y menor es la capacidad de pago para financiarlas privadamente. El fondo de capacitación podría ajustarse en el tiempo según lo aconseje la información que se tenga respecto de la efectividad general de la capacitación y del ciclo de vida del trabajador.

Todo curso que se realice debe tener asociado un copago a cargo del trabajador, porque ello contribuye a una mejor elección de los cursos y un mayor esfuerzo durante su desarrollo; también es una mayor exigencia de rendición a los oferentes. El copago podría también ser financiado por la empresa que ocupa al trabajador. Esta variante puede ser atractiva para aunar los objetivos de la empresa y del trabajador en contenidos de capacitación que sean funcionales al posicionamiento del trabajador en su actual puesto de trabajo.

Al igual que en el primer tipo de programa, solo serán elegibles para financiamiento público los cursos y los oferentes que sean autorizados por el SENCE a tal efecto, entendiéndose que este organismo contará con las competencias que se necesitan para realizar tal labor con rigurosidad.

Aun bajo las condiciones descritas podría haber problemas con la calidad de las decisiones de los trabajadores, considerando la multiplicidad de cursos que serán ofrecidos y la dificultad para vincular cursos individuales con trayectorias laborales. Por ello, se postula que las nuevas oficinas de intermediación laboral (ver propuesta más adelante) provean información y asesoría a los trabajadores en estas materias.

La tercera modalidad de capacitación se destina a los grupos vulnerables, definidos como personas que pertenecen a estratos de bajos ingresos y cuyas características personales les dificultan emplearse. Destacan los cursos orientados a la formación en oficios, que entregan a sus usuarios un conjunto de competencias laborales que les califica para ejercer una actividad concreta y reconocida. El programa se financiaría con fondos públicos que cubran los costos de la formación y de manutención. Los cursos deben ser ofrecidos por oferentes de capacitación que tengan experiencia específica y reconocida en la formación de oficios para grupos vulnerables.

Hay otros programas orientados a grupos vulnerables sobre cuyo funcionamiento se necesita tener mayor evidencia antes de definir su evolución. Los casos más relevantes son el programa de aprendices, que financia la mitad del salario mínimo durante un período máximo de doce meses a jóvenes que se forman en un oficio al interior de una empresa, y el bono Empresa y Negocio, que financia cursos de capacitación para microempresarios.

### Pertinencia de las competencias enseñadas

La formación de competencias laborales debe basarse en requerimientos del mercado laboral, para asegurar que el entrenamiento adquirido responda a demandas del mercado y tenga impacto sobre la empleabilidad y los ingresos de los capacitados. No solo eso, sino que la identificación de las demandas del mercado debe hacerse con visión de futuro, lo cual agrega complejidad a la tarea.

En los países desarrollados se han creado para ello Consejos de Competencias (*Skill Councils*) que proveen “inteligencia de mercado” al identificar tendencias de la demanda de mercado, evaluar las brechas respecto de la oferta laboral y traducir los perfiles ocupacionales en competencias laborales. La información resultante alimenta los currículos de la formación profesional, tanto para la enseñanza técnica como para la capacitación.

En base a la experiencia de esos países y las recomendaciones de entidades expertas, como la OCDE, se propone la creación de Consejos Sectoriales de Competencias. Estos serían financiados con recursos fiscales dado el carácter de bien público de la información que se necesita producir y difundir. En su directorio debieran tener un peso gravitante representantes de las entidades productivas del sector, con participación



de trabajadores y agencias públicas relevantes. Cada consejo contaría con una secretaria técnica de personal de tiempo completo, que no debiera exceder una docena de personas. A su vez, no debiera haber más de diez a quince consejos en total, de modo que la iniciativa es acotada en gasto de recursos.

Los Consejos de Competencias reemplazarían a los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales de Chile Valora, porque responden a un propósito más amplio. En primer lugar, tendrían a su cargo el levantamiento de perfiles laborales para toda la gama de ocupaciones requeridas en el sector económico, mientras que Chile Valora se ha especializado en los perfiles de menor calificación. Segundo, tendrían un funcionamiento permanente, en contraste con los organismos asociados a Chile Valora que se activan solo cuando se produce una demanda específica.

#### Aseguramiento de la calidad

Uno de los principales déficits que ha tenido el sistema de capacitación chileno es la ausencia de una política de aseguramiento de la calidad de los oferentes de capacitación y de los cursos ofrecidos. El aseguramiento de la calidad de la oferta es un componente clave en los sistemas de formación de competencias laborales en los países desarrollados. Como tal, debe estar presente en el nuevo sistema que se postula para Chile. Los lineamientos en la materia son relativamente simples:

- Que los cursos de capacitación que se financian con recursos públicos sean solo aquellos que forman competencias laborales demandadas en el mercado laboral, según lo informado por los Consejos de Competencias Sectoriales y validado por el SENCE. Ello requiere cursos de más larga duración y por tanto más caros en relación a aquellos que se han realizado bajo la franquicia tributaria.
- Que los oferentes de capacitación sean acreditados por el SENCE sobre la base de su personal e infraestructura, así como de los resultados de sus acciones de capacitación. Para ello el SENCE utilizará la información de empleos e ingresos que es provista por los datos del Seguro de Cesantía, lo cual permite un monitoreo de los resultados obtenidos para cada oferente. En segundo lugar, cada curso de capacitación debe incluir una encuesta de satisfacción que los usuarios responden al terminar el curso en una página web del SENCE u otro medio que garantice confidencialidad.
- Que los demandantes de capacitación puedan acceder a información y asesoría en materia de alternativas disponibles y de sus necesidades de capacitación, a través de las Oficinas de Intermediación Laboral.

#### Potenciar la oferta de profesores y relatores

La falta de interesados en postular a pedagogía en enseñanza técnica motivó el cierre de estas carreras a principios

de los años ochenta. Por ello, cerca de la mitad de los profesores de ramos técnicos de la enseñanza media son profesionales y técnicos que no tienen entrenamiento pedagógico, situación que la normativa vigente autoriza cuando no hay oferta de profesores del área.

No se dispone de estudios o catastros de los profesores y relatores de los cursos de capacitación en el país, pero es lógico suponer que se replica la situación de la enseñanza media técnico-profesional. Por lo demás, la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad en el sistema de capacitación hace muy posible que una parte de los profesores y relatores de estos cursos no tengan las competencias requeridas para la enseñanza.

Esta acreditación basada en resultados debiera tener un efecto positivo sobre la selección de profesores y relatores de los cursos de capacitación. Para que ello se materialice se requiere elevar el nivel general del sistema de capacitación, ofreciendo condiciones competitivas para quienes trabajen en él.

#### Integración con la educación técnica profesional

A futuro debe avanzarse hacia una integración del sistema de capacitación y la educación técnica profesional. Es la práctica habitual en los países de mayor nivel de desarrollo, que reconocen que ambos ámbitos forman parte del sistema de formación de competencias laborales. En algunos de estos países la capacitación laboral se inscribe en un sistema global de educación permanente, que tiene por público objetivo al conjunto de la población adulta y cuyos fines incluyen pero no se agotan en la formación de competencias laborales.

El desarrollo de un Marco de Calificaciones ha probado ser una herramienta importante para la integración de la capacitación y la educación. En Australia, que usa un modelo descentralizado con presencia de oferentes privados similar a Chile, hay dieciséis niveles de certificaciones. El más básico es la licencia de educación secundaria; luego hay ocho niveles de diplomas y certificados en la educación técnica y programas de capacitación, y otros siete niveles de certificados otorgados por las universidades, desde bachiller a doctorado.

#### Financiamiento

En el año 2011 se destinaron recursos públicos del orden de US\$ 300 millones para financiar los programas de capacitación, incluyendo tanto asignaciones presupuestarias como la franquicia tributaria. Esta suma equivale a un 0,15% del PIB de ese año. La distribución del monto fue de 71% para la franquicia tributaria; 10,5% en Bono de Trabajador Activo; 6,5% en el programa de Formación de Oficios para Jóvenes; 3,8% en el Bono Empresa y Negocios; 2,5% en el programa de aprendices y 5,7% en otros programas dirigidos a grupos vulnerables. Si se agrega por modalidad de capacitación se tiene que el 71% de los recursos favorecieron a la capacitación decidida por las empresas;

10,5% a la capacitación decidida por los trabajadores; y 18,5% al conjunto de programas para grupos vulnerables.

El 0,15% del PIB de gasto público destinado a la política de capacitación contrasta con el 4,5% que se destina a la educación. Tanto la capacitación como la educación son partes del sistema de formación de capital humano del país y la diferencia de treinta veces en el gasto público da cuenta de un desbalance que se precisa corregir.

Para ello se postula elevar de 0,15% a 0,30% el financiamiento público de la capacitación. Todo el crecimiento se canalizaría a los programas de capacitación dirigidos a trabajadores y grupos vulnerables, de modo que la distribución final resultante sea relativamente igualitaria entre las tres modalidades de programas de capacitación vigentes en el país. Ello permitiría atender a alrededor de 50.000 personas anuales en cursos de formación de oficios para grupos vulnerables, y se podría financiar a 200.000 personas para cursos dirigidos a los trabajadores. Naturalmente, la asignación de recursos se ajustará en el tiempo según los resultados que presenten los programas.

#### Un punto de inflexión

La política de capacitación en Chile está en un punto de inflexión. Se cuenta con un diagnóstico claro de los problemas que afectan a los diferentes programas, y con la voluntad política de las actuales autoridades del Ministerio del Trabajo para reformar el sistema. De esta manera, para el 2013 se prevé el envío de un proyecto de ley que focalizará los recursos de la franquicia tributaria en los trabajadores de menores ingresos; expandirá en número y escala a los oferentes de capacitación que operan en el programa de formación de oficios a grupos vulnerables; creará una comisión consultiva externa que vele por la calidad de las políticas de capacitación y su continuidad en el tiempo; y entregará más atribuciones de fiscalización al SENCE, entre otras medidas.

Por otro lado, desde mediados de 2012 se encuentra operando un proyecto de fortalecimiento del SENCE, con apoyo del BID. El objetivo es dotar a esta institución de las capacidades necesarias para que pueda ejercer una labor efectiva en la supervisión y operación de la política de capacitación, lo cual incluye el desarrollo de un modelo de gestión, procesos de control y supervisión administrativa. Por otra parte, se prevé que el diseño, seguimiento y evaluación de la política de capacitación quede en manos de una unidad de carácter estratégico en el Ministerio del Trabajo, estrechamente vinculada a la comisión consultiva externa.

Además, hay un trabajo incipiente para instalar los Consejos de Competencias Sectoriales. A la fecha se ha instalado un consejo en la minería, financiado enteramente por empresas del sector. Se prevé la creación de entidades en otros sectores, pero están pendientes las definiciones en términos de su financiamiento y forma de gobierno.

Así, se tiene que diversas piezas del nuevo sistema de capacitación están en desarrollo o próximas a instalarse. Sin embargo, no es claro que estos cambios tengan continuidad bajo otra administración de gobierno si es que no hay una institucionalidad instalada que lo asegure. La política de capacitación es una de esas materias en que los beneficios esperados se distribuyen en una gran masa de la población, sin que reúnan las condiciones para que ejerzan una presión política que impulse los cambios necesarios. En cambio, los principales perdedores de una reforma al sistema de capacitación son pocos y pueden actuar en conjunto para bloquear los cambios. Por ello, es muy importante que la necesidad de la reforma sea compartida por grupos clave, como políticos y parlamentarios, gremios empresariales y sindicatos, centros de pensamientos y formadores de opinión pública. El propósito de este documento es entregar ideas y antecedentes que contribuyan a tal propósito.

## Intermediación laboral

Los servicios de intermediación median entre empleadores que ofrecen vacantes y trabajadores que buscan empleo, con el fin de coordinarlos en forma rápida y eficaz. Pueden incluir diversas funciones, como contactar a trabajadores y empleadores, entrevistar y seleccionar candidatos, realizar cursos de apresto laboral, confeccionar planes personales de proyección laboral y orientar hacia la certificación de competencias y la capacitación, entre otros.

El rol de la intermediación es reducir la importancia de una serie de problemas de información que caracterizan a los mercados laborales y los costos que conllevan. En concreto, puede faltar información sobre vacantes de empleo y sobre las habilidades de los trabajadores que buscan empleo. Asimismo, existe una asimetría de información, pues por un lado los empleadores conocen mejor que los potenciales candidatos las características de los puestos de trabajo que ofrecen, mientras que los trabajadores saben más de sus habilidades generales y específicas que sus posibles empleadores.

Estos problemas suelen ser más importantes entre los trabajadores de menor calificación y experiencia, pues sus redes sociales están más alejadas del empleo y porque no siempre pueden certificar sus habilidades. Lo mismo sucede entre las empresas más pequeñas, que tienen una mayor dificultad para definir el perfil de las personas que necesitan contratar, para difundir la información relativa a las vacantes que ofrecen, para contratar a terceros que busquen a los trabajadores para llenar los cupos ofrecidos y para distinguir entre candidatos.

Ciertamente ha habido avances en esta área, como la creación en 2009 de un sistema informático, la Bolsa Nacional del Empleo, que reúne información sobre ofer-

tas laborales. Si bien es muy temprano para evaluar su eficacia, es razonable pensar que aún es posible realizar esfuerzos adicionales en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas en este ámbito; la Bolsa Nacional del Empleo es una herramienta relevante, pero no suficiente para resolver las dificultades que enfrentan trabajadores y empleadores. En efecto, de acuerdo a una encuesta levantada el 2008 por el Consejo de Trabajo y Equidad, un 55% de los trabajadores encuestados dijo haber encontrado su empleo a través de un familiar o un amigo. Ello no es necesariamente una limitación, en el sentido de que las redes de contacto pueden entregar información útil y fidedigna a los oferentes de empleo, pero hace más difícil la búsqueda a trabajadores cuyos entornos sociales carecen de este tipo de redes.

El número de ocupados en los hogares pobres es menos de la mitad de los hogares de clase media. Por ello, una reforma profunda al sistema de intermediación laboral tiene el potencial de representar también una herramienta para combatir la desigualdad.

La oferta pública de intermediación laboral descansa predominantemente en las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Si bien no existen evaluaciones formales de su desempeño, la información disponible muestra que existe una fuerte heterogeneidad en su funcionamiento. Las mejores cuentan con personal especializado, realizan una evaluación de las competencias de los desocupados y les aconsejan acciones (capacitación, por ejemplo). También tienen contactos con empresas de la comuna y realizan un seguimiento de quienes consiguieron un trabajo. Sin embargo, la mayoría de las OMIL pertenecerían a dos grupos que no tienen buenos resultados: aquellas hacia donde se destina el personal mal evaluado, y aquellas que ocupan muy pocos funcionarios y no dan abasto. De esta forma, la eficacia de la labor de las OMIL depende tanto de los recursos de la municipalidad como de la voluntad de sus autoridades. Asimismo, el modelo OMIL supone que el empleo y desempleo son fenómenos comunales, cuando muchas veces abarcan territorios más amplios. Por último, las OMIL están desintegradas del resto de las acciones de empleabilidad que ofrecen los servicios públicos, en particular del sistema de capacitación y de certificación laboral.

Las siguientes propuestas de reforma intentan recoger la discusión que en Chile ha habido sobre esta área, al menos desde la publicación del informe del Consejo de Trabajo y Equidad, y a la vez agregar nuevas ideas sobre la base de la información relevante que se ha recopilado desde entonces. Entre ellos, destaca una propuesta de reforma solicitada por el SENCE, por intermediación del PNUD, a Etcheberry Consultores (2011).

## Propuesta 52 Integrar el sistema público de intermediación laboral al nuevo sistema reformado de capacitación

Este nuevo SENCE diseñaría las políticas de intermediación, las financiaría y establecería convenios de prestación de servicios con las oficinas de atención al público, descritas a continuación.

## Propuesta 53 Crear una oferta graduada de servicios de capacitación según las necesidades de cada beneficiario

La capacidad de los trabajadores para informar sobre sus habilidades es en muchos casos limitada. ¿Cómo se redacta un currículo? ¿Cómo se describen las habilidades laborales? ¿Cómo se da una entrevista laboral? Reconociendo estas diferencias en niveles de necesidad, el sistema debe atender por grados a los trabajadores.

### Oficinas de primer piso

Se trata de oficinas que en todo Chile atienden a trabajadores que buscan un empleo, incluyendo a los que desean cambiar de trabajo. Estas oficinas realizan un diagnóstico de los rezagos de empleabilidad del trabajador en función de variables objetivas (historial de cotizaciones, nivel de educación, etc.). Según el grado de rezago, se le ofrecen servicios que significan una intervención creciente:

- Entrega de información
- Apoyo en la redacción de currículos, entrenamiento para entrevistas personales e identificación de potenciales empleadores
- Derecho a un bono de intermediación para que una intermediadora lo ayude en su colocación.

- Derecho a una intervención mayor, como certificación de competencias y/o bono de capacitación.

Las Oficinas de primer piso entregan también información y asesoría a los trabajadores en materia de oferta de cursos de capacitación, según lo establecido en la propuesta de reforma al sistema de capacitación.

### Oficinas de segundo piso

Se hacen cargo de los trabajadores más rezagados (por ejemplo los desempleados crónicos y los que recién entran a la fuerza laboral, o en general grupos de difícil empleabilidad), ofreciéndoles los servicios de intermediación de mayor complejidad. Compiten en una licitación pública por colocar a trabajadores de ciertas características en ciertas áreas geográficas. Se les remunera en dos cuotas: la primera una vez colocado el trabajador y el resto una vez que este cumpla un cierto tiempo en el empleo, por ejemplo tres meses.

Estas oficinas de primer y segundo piso serán administradas por entidades públicas (municipios) o privadas, que compiten por ofrecer el servicio en áreas geográficas definidas. Hay experiencia en algunos países con modelos mixtos de provisión: en Francia, por ejemplo, algunos distritos han ido incorporando la provisión de servicios privados de intermediación que compiten con los servicios públicos ya instalados. Una evaluación aleatoria de los servicios provistos por estas oficinas de propiedad diversa en lugares donde compiten no encontró diferencias en favor de las privadas en su costoefectividad (Behaghel y otros, 2011). En Australia, Holanda e Inglaterra, la provisión de los servicios de intermediación asociados a los beneficios de cesantía también es mixta.

En concreto, el nuevo SENCE ofrecería un número de bonos de intermediación laboral por áreas geográficas, que serían licitados a oferentes del servicio. Estos competirían por colocar a los trabajadores residentes de esas áreas y serían remunerados por sus servicios.

El modelo de licitación debe ser flexible para generar aprendizaje y para crear el mercado de intermediadoras. Debe considerar también incompatibilidades (por ejemplo, que empresas creen intermediadoras que usen estos beneficios para contratar a trabajadores que habrían buscado de igual forma). Asimismo, para reducir los costos del proceso de identificación de trabajadores beneficiarios, el SENCE debe entregar la nómina de trabajadores a colocar en base a información recopilada en las oficinas de primer piso y en las bases del Seguro de Cesantía, entre otros.

El bono de intermediación debe ser más alto para los trabajadores con mayores dificultades de empleabilidad,

para minimizar el “descreme” o colocación de solo los más fácilmente empleables. Todo joven que egresa de establecimientos subvencionados y que en abril o mayo del año siguiente no esté inscrito en la educación terciaria tiene derecho a un bono de intermediación. De igual forma, todo trabajador cesante que tome recursos del Fondo de Cesantía Solidario debe pasar por las oficinas de intermediación para su evaluación y para posiblemente acceder a otros subsidios para la empleabilidad. Lo mismo para trabajadores desocupados, beneficiarios de los bonos de trabajador activo.

Según el informe de Etcheberry Consultores (2011), los países de la OCDE gastan alrededor de un 0,16% del PIB en financiar las oficinas de empleo, pero el promedio esconde una varianza relevante. En particular, Estados Unidos gasta alrededor de 0,05% de su producto. El sistema estadounidense está basado en intervenciones y diagnósticos sobre la base de fuentes de información secundarias y por ello resulta relativamente barato. En el otro extremo está Holanda, con un gasto del 0,43%, cuyo modelo combina información estadística con entrevistas, lo que redundan en un mayor costo.

Chile dedica alrededor de un 0,02% de su PIB a esta área. Alcanzar la media de la OCDE significa elevar el gasto en unos US\$ 400 millones anuales. Probablemente no es necesario alcanzar esta escala porque el Seguro de Cesantía chileno está basado en cuentas individuales. Ello implica que la función de monitoreo de los esfuerzos de los trabajadores cesantes que cumplen los sistemas de intermediación en la OCDE es menos necesaria en Chile. Así, en nuestro país la esencia del sistema de intermediación sería promover la empleabilidad de los trabajadores antes que evitar un eventual mal uso de los recursos públicos.

Para definir de manera más precisa los costos de un programa de estas características, proponemos la implementación de un piloto que permita estimar los recursos necesarios pero también su efectividad. Aun así, es posible ilustrar el orden de magnitud de los eventuales costos bajo una serie de supuestos, en particular de aquellos asociados a los bonos individuales de intermediación. Suponemos una cobertura de 200 mil jóvenes inactivos que podrían “ser intermediados” para obtener contratos al salario mínimo, 200 mil mujeres inactivas a un salario promedio de 250 mil pesos mensuales, y 100 mil beneficiarios del Fondo Solidario (el nivel medio anual de beneficiarios) a su remuneración promedio. En este contexto, si el bono es equivalente a un 40% del salario y la efectividad del sistema es del 40%, el costo total sería de unos US\$ 42 millones al año.