

# CAPACITACIÓN



**asimet**

**Agosto 2014**

# CAPACITACIÓN

AGOSTO 2014



+ Capacitación → + Capital Humano → COMPETITIVIDAD

## Introducción

Actualmente existe un déficit en el nivel de capital humano en Chile. Los resultados de las pruebas internacionales muestran una importante brecha de conocimientos entre Chile y los países desarrollados. En la prueba Pisa del 2006<sup>i</sup> se evaluó a jóvenes de 15 años, quienes actualmente están entrando a la fuerza laboral. Sólo un 10% de los participantes chilenos superó el nivel 3 de competencias básicas –en una escala de 1 a 6– frente a más de un 30% de promedio en la OCDE y más de un 15% promedio en los países no OCDE evaluados en la prueba. Esta brecha de conocimientos deriva en una brecha de habilidades al momento de entrar al mercado laboral.

*Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>ii</sup> un 90% de los empresarios en Chile “no encuentra en el mercado laboral las competencias necesarias para producir competitivamente”.*

El problema se repite en la industria manufacturera y se acentúa por las grandes exigencias de competitividad que actualmente enfrenta el sector.

La manera más directa de acortar la brecha de capital humano con los países desarrollados es la capacitación, ya que permite aumentar la productividad en el corto plazo y adaptarse al proceso continuo de cambio tecnológico.

Sin embargo, la evaluación del sistema de capacitación en Chile es negativa. La Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral<sup>iii</sup> encontró que no había efectos de la franquicia tributaria (ver recuadro: “Los programas de capacitación en Chile”) sobre el salario del trabajador ni sobre su empleabilidad. Además, mostró que el gasto se focaliza especialmente en los sectores de más ingresos y en las empresas con más recursos, con fuertes trabas para la capacitación en las pymes.

El análisis de la Comisión tiene algunas limitantes. En primer lugar, omite las dificultades que tiene el trabajador para apropiarse de las rentas de la capacitación, como el bajo poder de negociación y las fallas en el sistema de certificación de competencias. Además, ignora las externalidades positivas en términos de productividad que un trabajador capacitado puede tener sobre sus compañeros de trabajo.

## Institucionalidad de la capacitación en Chile

La franquicia tributaria (FT) es el principal instrumento del sistema de capacitación, consiste en un beneficio equivalente al 1% de la planilla anual de salarios, el cual se puede gastar directamente en capacitación ejecutada por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) o depositar en un Organismo Técnico Intermedio de Capacitación (OTIC). Esta última entidad se encarga de coordinar la oferta de capacitación entregada por los OTEC y la demanda de la misma proveniente de las empresas.

El resto de los recursos, agrupados en el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), se gastan directamente por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), entidad encargada de supervigilar el sistema y de ejecutar los recursos del FONCAP en los grupos más vulnerables y de menor empleabilidad.

El último eslabón lo componen los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, organizados bajo la institucionalidad de Chile Valora y cuyo objetivo es que los trabajadores puedan contar con un certificado que acredite su nivel de competencia. De esta forma, se reducen los costos de transacción en la contratación y el capacitado puede apropiarse mejor de las rentas asociadas a sus nuevas competencias. En la figura 4 (ver anexo) se resume la institucionalidad del sistema de capacitación.

El nuevo gobierno ha querido poner el foco en grupos vulnerables y de menores ingresos, especialmente jóvenes y mujeres que no tienen trabajo. Para esto creó el programa “+ Capaz” y fortaleció el Bono al Trabajo de la Mujer.

De todas formas, la Comisión muestra una realidad bastante clara: el sistema actual de capacitación tiene importantes fallas de diseño y debe modificarse para lograr una mayor efectividad.

### ¿Por qué capacitar?

La literatura económica enfatiza fuertemente la importancia del capital humano en el desarrollo de los países. Hanushek y Woessmann (2010)<sup>iv</sup> realizan una simulación que refleja esta importancia. En el cuadro N°1 se muestran sus estimaciones<sup>v</sup> del PIB *per cápita* (pc) en el año 2030 para distintos escenarios de reforma al sistema educacional chileno.

En el escenario I se muestra el PIB pc sin reforma y en el escenario II se muestra el PIB pc con una reforma que aumenta en 20 puntos el resultado de la prueba PISA. La diferencia en el PIB pc es de casi el doble en el año 2030.

**Cuadro N°1: Importancia del capital humano en el crecimiento económico**

PIB p/c año 2030	Escenario I	Escenario II
Chile	19,3	39,8

Fuente: S. Urzúa en base a datos de Hanushek y Woessmann (2010)

Sin duda que los cambios en el sistema educativo formal son claves para lograr el desarrollo de capital humano, sin embargo, sus horizontes son de largo plazo.

La capacitación, en cambio, ha mostrado ser una herramienta eficaz para mejorar las competencias en el corto y mediano plazo.

*Evaluaciones de impacto realizadas por el Banco Mundial<sup>vi</sup> estimaron que la inversión en capacitación por parte de las empresas tiene una tasa interna de retorno, para la firma, de 8,6%.*

Además, demostraron que los costos asociados a las horas de trabajo perdidas son relativamente bajos. Del total de costos de una capacitación, el 75% corresponde a los costos directos asociados al entrenamiento de los trabajadores y sólo el 25% a la menor producción por horas de trabajo perdidas.

Por otra parte, académicos y expertos sugieren que la capacitación tiene un importante potencial en disminuir las desigualdades de ingreso en el país<sup>vii</sup>.

En definitiva, la capacitación laboral sí tiene el potencial de ser una herramienta efectiva para aumentar la productividad laboral, la rentabilidad de la empresa y el bienestar de los trabajadores.

### Capacitación en Chile

No existe actualmente una encuesta confiable que entregue datos consistentes sobre la capacitación en Chile. El Banco Mundial entrega un indicador sobre capacitación para un grupo reducido de países latinoamericanos. El 2010 se estimó que un 58% de las empresas realiza capacitación en Chile<sup>viii</sup>, cifra relativamente baja si se compara con el 60% de Perú, 64% de Argentina y 65% de Colombia.

Los datos administrativos del SENCE muestran que fueron cerca de 15.000 las empresas que capacitaron a través de la franquicia tributaria durante el 2012, abarcando alrededor de

950.000 personas que, en promedio, participaron en 1,75 cursos con una duración de 18 horas cada uno. Si consideramos el total de los programas de capacitación, la cifra alcanza alrededor del 14% de la fuerza laboral, muy por debajo de otros países de la región, por ejemplo Colombia, que capacita cerca del 24% de su fuerza laboral.

Respecto al gasto público en capacitación, los datos muestran que la menor recaudación producto de la franquicia tributaria superó los 135.000 millones de pesos en 2012. De ese total, el 90% fue aportado a las OTIC y el 10% restante fue ocupado por las empresas de manera directa. En cuanto a los recursos efectivamente usados en capacitación durante el 2012, la inversión pública por franquicia tributaria fue de 104.379 millones de pesos. Siguiendo con los recursos públicos, el resto de los programas de capacitación<sup>ix</sup> significaron una inversión de 22.443 millones de pesos. En total, la inversión pública en capacitación fue en el 2012 de aproximadamente 0,15% del PIB.

En cuanto al gasto privado, el copago en cursos financiados por la franquicia tributaria fue de 40.328 millones en el 2012. Para el gasto privado que no se ocupa a través del sistema de FT no existe un dato exacto. Sin embargo, según la Encuesta Laboral del 2011 más del 90% de las empresas declara que los recursos propios son la primera o segunda fuente de financiamiento para la capacitación, con alrededor del 40% que declara el financiamiento propio como el más importante. De lo anterior se podría concluir que existe un importante número de recursos privados involucrados en el sistema de capacitación.

### **Capacitación en el sector metalúrgico metalmecánico**

Asimet tiene una importante red institucional de capacitación (ver recuadro: “Instituciones Asimet”).

*La red colabora –junto a otros actores– en la capacitación de alrededor de 26.000 trabajadores del sector al año mediante el mecanismo de FT. La cifra representa a cerca de un 15% de la fuerza laboral del sector, por sobre el 12,5% del promedio nacional capacitado por FT.*

Los cursos para los trabajadores del sector duran en promedio 21 horas y se distribuyen principalmente en Administración, con un 28% de los cursos, y en Ciencias y Técnicas aplicadas, con un 22% (ver gráfico N°1). El sector metalúrgico metalmecánico es –junto a la minería– uno de los sectores que menos capacitación dedica al área de la administración, donde el promedio nacional es de 43% (ver gráfico N° 2).

#### Instituciones Asimet

##### **Asimet Capacitación (OTIC):**

Es la séptima OTIC que más aportes recibe, con alrededor de 3.000 millones de pesos aportados por empresas durante el 2012. Además, es la octava OTIC que más personas capacita, con el 2,2% del total de las personas capacitadas.

Alrededor del 30% de los socios de Asimet intermedian sus fondos, o al menos parte de ellos, con Asimet Capacitación.

##### **Asimet Gestión S.A. (OTEC):**

Es el Organismo Técnico de Capacitación del sector. Con más de 400 cursos certificados, entrega sus servicios a empresas de distintos sectores de actividad económica. Tras malos resultados económicos en el 2011, Asimet Gestión ha renovado su oferta y enfocado sus cursos hacia el sector industrial, ofreciendo mallas curriculares que fortalezcan la relación de largo plazo y mejorando sus resultados en los últimos años.

##### **Asimet Asesorías S.A.:**

Asimet Asesorías es el Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales. Permite a las empresas –mediante el uso de la FT y otras becas– certificar la competencia de sus trabajadores en alrededor de 20 perfiles laborales. El Centro está inserto en la institucionalidad de Chile Valora y cumple un importante rol en el actual esquema de capacitación en Chile. Desde el 2012 ha evaluado y certificado a alrededor de 800 trabajadores.

##### **Asimet Educación Industrial:**

Es la entidad encargada de administrar el Liceo Chileno-Alemán de Educación Industrial, colegio que educa a alrededor de 900 alumnos bajo un sistema dual de colaboración con las empresas. En su último año de formación, los alumnos van 3 días a la semana a trabajar directamente en la empresa, con técnicos calificados que los guían en el proceso.

Del Liceo han egresado alrededor de 2500 estudiantes en las especialidades de electrónica, electricidad, mecánica industrial, matricería y construcciones metálicas; con altas competencias para el sector metalúrgico metalmecánico.

Probablemente, lo anterior se debe a la alta necesidad de capacitación especializada y técnica de estos sectores.

**Gráfico N°1: Área de capacitación en el sector M-M (Participantes área/total participantes)**



**Gráfico N°2: Área de capacitación promedio nacional (Participantes área/total participantes)**



Fuente: Anuario Estadístico 2012, Sence

En el cuadro N°2 se muestran las principales especialidades dentro de cada área a nivel nacional. A pesar de que existe una variedad muy amplia de especialidades, el cuadro muestra que los cursos se concentran en pocas de ellas. Por ejemplo, el 38% de las horas de capacitación en el área de Administración fueron usadas en la especialidad de Administración de Personal, que comprende cursos de liderazgo, coaching, motivación, etc...

También se pueden observar los costos de los principales cursos. En el área de Mecánica Industrial llama la atención el alto costo de los cursos de fresado, los cuales implican un costo privado de más de 8.000 pesos por hora. Probablemente, una de las razones de por qué el sector metalúrgico ocupa solo el 2% de su capacitación en el área de mecánica industrial, es por el alto copago privado que exigen sus cursos, con un promedio mayor a los 2.000 pesos por hora.

En definitiva, la capacitación en el sector metalúrgico metalmecánico está más orientada a especialidades técnicas que el promedio nacional. Sin embargo, aún predominan cursos como los de liderazgo, prevención de riesgos y otras especialidades que si bien pueden tener un impacto positivo en el bienestar y la productividad de los trabajadores, no

generan una “carrera” en el desarrollo de oficios, carrera que permita al trabajador generar un aprendizaje continuo y aumentar sus competencias en el marco de un sistema de cualificaciones.

**Cuadro N°2: Principales especialidades por área a nivel nacional**

Área	Especialidad	Importancia (Horas especialidad/horas área)	Gasto total por hora	Gasto privado por hora
Administración	Administración personal	38%	4.464	1.391
	Abastecimiento y control de existencias	24%	4.461	1.288
	Gasto Promedio		4.558	1.455
Ciencias y tecnología	Prevención de riesgos	52%	4.491	1.548
	Control de calidad	33%	5.141	2.018
	Gasto Promedio		4.701	1.679
Servicio de personas	Seguridad y vigilancia	50%	2.375	351
	Atención al cliente	36%	4.142	755
	Gasto Promedio		3.209	502
Mecánica Industrial	Mantenimiento	95%	5.109	1.935
	Fresado	1%	10.684	8.369
	Gasto Promedio		5.179	2.020

Fuente: Anuario Estadístico 2012, Sence

**Algunas falencias del sistema**

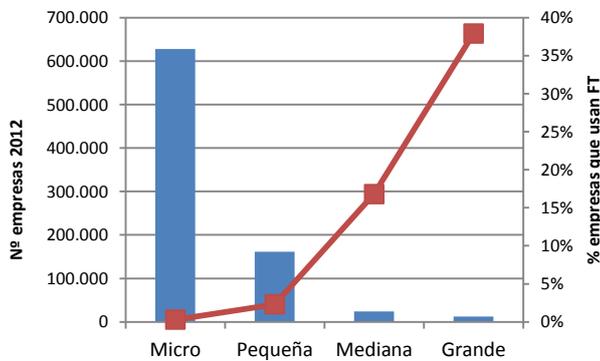
Uno de los problemas del sistema según sus principales actores es la falta de regulación en los oferentes de cursos de capacitación (OTEC). Esto ha derivado en serios defectos en la pertinencia de los cursos, en la proliferación de OTECs de baja calidad e incluso en el uso indebido de los recursos públicos.

En los últimos años, el SENCE y las OTIC han fortalecido la fiscalización a los cursos: se implementó la huella digital como requisito de asistencia, se aumentaron las fiscalizaciones directas y se reguló la oferta de cursos auto-guados y de *e-learning*. De todas formas, todavía existe un desafío en términos de regulación que permita minimizar las OTEC que pretenden beneficiarse del sistema sin entregar capacitación de calidad.

Otro problema se relaciona con el uso de la franquicia tributaria en las empresas de menor tamaño. Para éstas, el 1% de su planilla de remuneraciones no es suficiente para financiar proyectos de capacitación, ya que éstos suelen tener costos fijos, por ejemplo, en la detección de las necesidades de capacitación. Además del costo directo de capacitar, el costo por menos horas trabajadas suele ser más importante en una empresa con pocos trabajadores que en una gran empresa. En el gráfico N°3 se muestra el uso de la FT por tamaño de firma, en él se observa que menos del 3% de las empresas pequeñas ocupan la franquicia, frente a cerca de un

40% de las empresas grandes que lo usa, evidenciando que el diseño del instrumento ignora las necesidades de las pymes.

**Gráfico N°3: Uso de franquicia tributaria por tamaño de empresa.**



Fuente: Un nuevo sistema de capacitación para Chile, Sence<sup>s</sup>

Por último, existe un problema de incentivos que afecta al sistema de certificación de competencias. Cuando un trabajador obtiene un certificado que acredita competencias, aumenta su poder de negociación y la valoración sobre su nivel de productividad, encareciendo la mano de obra para los empleadores. Para solucionar este problema se requiere un financiamiento público activo de la certificación de competencias y un cambio cultural que aumente el valor que tiene para la sociedad el desarrollo de un oficio certificado.

*En definitiva, hace falta un verdadero sistema que entienda la formación de capital humano de manera integral y que coordine las iniciativas —ya sean públicas o privadas— tanto del sistema de educación formal como del de capacitación.*

### Consideraciones finales y propuestas

Existen una serie de recomendaciones sobre los principios que deben guiar las reformas en el área. Sergio Urzúa, académico de la Universidad de Maryland, enumera algunos pilares que requiere un sistema de capacitación eficaz en Chile:

#### 1. Institucionalidad:

Deben existir actores con roles claros y con objetivos medibles. Por ejemplo, en Nueva Zelanda la *Tertiary Education Commission* (TEC) coordina a todos los actores que prestan servicios de capacitación y educación —públicos y privados— en un marco de un sistema de cualificaciones. Sólo las competencias incluidas en ese marco reciben aportes públicos.

#### 2. Financiamiento:

Se plantea el co-financiamiento entre Estado y privados como un principio importante para el correcto alineamiento de incentivos y para el uso eficiente de los recursos públicos. Países como Austria, Inglaterra y Nueva Zelanda han implementado sistemas de financiamiento que comprometen a empresas, trabajadores y gobiernos.

#### 3. Monitoreo y evaluación:

Siguiendo el ejemplo de Inglaterra, es importante que exista una agencia que fiscalice la calidad tanto de la educación formal como de la capacitación. La *Office for Standards in Education* (Ofsted) cumple ese rol de monitoreo y además evalúa constantemente a los instructores de cursos de capacitación.

Un último aspecto necesario en una reforma es corregir las dificultades que actualmente tienen las Pymes para ocupar los beneficios del sistema. Así se evitan las diferencias mostradas en el gráfico N°3 y se focaliza la capacitación en los trabajadores con menores niveles de competencias.

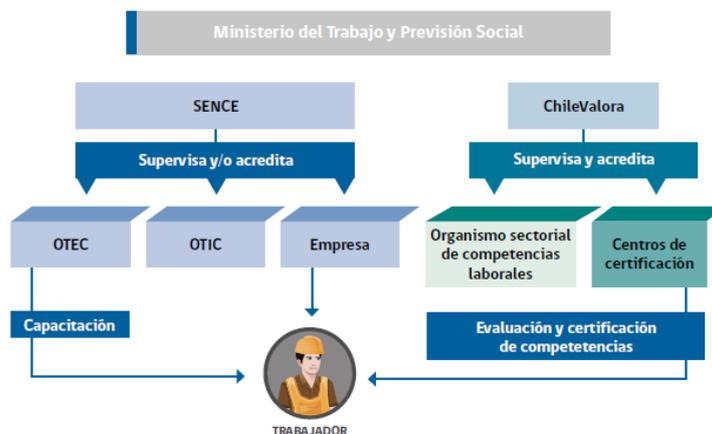
En cuanto al sector metalúrgico metalmeccánico, es clave tener una mirada de largo plazo y determinar los perfiles de los trabajadores que el sistema va a demandar en los próximos años. El trabajo hecho por el Consejo de Competencias Mineras<sup>xi</sup> (CCM) es una excelente herramienta que permite perfeccionar las mallas curriculares en la educación técnica media y superior, y alinear expectativas entre la oferta y la demanda de trabajo. De esta manera se reducen los costos de encontrar y capacitar los trabajadores que requieren las empresas. Una iniciativa que tome como ejemplo lo realizado por el CCM y busque la colaboración y financiamiento del sector público, podría ser un gran avance en el desarrollo de capital humano en el sector metalúrgico metalmeccánico.

Ciertamente, la capacitación es un área importante para el país. Si se quiere aprovechar el potencial que tiene en términos de desarrollo de capital humano, de competitividad y de bienestar para los trabajadores, se necesita un esfuerzo conjunto de las autoridades, gremios, trabajadores y expertos.

*Sin un sistema de capacitación eficaz, tendremos que esperar 20 años para acortar de manera significativa la brecha en capital humano respecto de los países desarrollados, con los consiguientes costos en crecimiento, competitividad y desarrollo social.*

## Anexo 1:

## Principales actores sistema de capacitación en Chile



Fuente: Un nuevo sistema de capacitación para Chile” Sence.

<sup>i</sup> Programme for International Student Assessment. <http://pisa2006.acer.edu.au/index.php>

<sup>ii</sup> Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina. BID 2012 <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/desconectados-descargas,6114.html>

<sup>iii</sup> Informe Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.

<http://www.mintrab.gob.cl/informe-final-comision-revisora-del-sistema-de-capacitacion-e-intermediacion-laboral/>

<sup>iv</sup> “How much do educational outcomes matter in OECD countries?” Hanushek y Woessmann 2010 NBER.

<sup>v</sup> Las estimaciones están tomadas de una presentación de Sergio Urzúa en un seminario de capacitación de CLAPES UC y están basadas en los resultados encontrados por los autores nombrados.

<sup>vi</sup> The Return to Firm Investments in Human Capital” Almeida y Carneiro 2008. Banco Mundial

<sup>vii</sup> Columna CLAPES UC: Un remedio efectivo contra la desigualdad. Felipe Larraín, Alfonso Swett y Sergio Urzúa. <http://clapes.uc.cl/columna/un-remedio-efectivo-contra-la-desigualdad/>

<sup>viii</sup> Firms offering formal training. World Development Indicators. Banco Mundial 2014.

<sup>ix</sup> Se consideraron dentro de los programas de capacitación, los siguientes: Capacitación en Oficio, Programa Especial de Capacitación, Formación en Oficios, Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar, Transferencias en el Sector Público, Formación en Puestos de Trabajo, Becas Fondo de Cesantía Solidario, Bono Trabajador Activo y Bono Empresa Negocio.

<sup>x</sup> “Un nuevo sistema de capacitación para Chile” Sence.

<sup>xi</sup> Consejo de Competencias Mineras. <http://www.ccm.cl/>