



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

REFORMA AL SENCE: UN PRIMER PASO NECESARIO

OBSERVATORIO LEGISLATIVO

REFORMA AL SENCE: UN PRIMER PASO NECESARIO

Análisis del proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria y otros fondos públicos que indica.

[BOLETÍN N° 12487-05]

Participantes¹

Gonzalo Díaz, Facultad de Derecho UC

Ignacio Irrarrazaval, Centro de Políticas Públicas UC

Oswaldo Larrañaga, Escuela de Gobierno UC

Tomás Rau, Instituto de Economía UC

Marcos Singer, Escuela de Administración UC

Colaboradores

Margarita Guarello, Educación Continua UC

María de los Ángeles Morandé, Centro de Políticas Públicas UC

Coordinación y edición

Elisa Piña, Centro de Políticas Públicas UC

María Ignacia Jeldes, Centro de Políticas Públicas UC

¹ Las opiniones y propuestas contenidas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que se desempeñan los participantes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY	7
1. Modificaciones a la Franquicia Tributaria	7
Copago mínimo obligatorio: necesidad de gradualidad	7
Valor hora diferenciado: un cambio bienvenido, pero que requiere cautela	8
2. Articulación con carreras técnicas de Educación Superior	9
3. Oportunidades de capacitación para mipymes	10
4. Intermediación laboral	11
REFLEXIONES FINALES	12
RESUMEN DE PROPUESTAS	13
REFERENCIAS	14

INTRODUCCIÓN

En 1976 se creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), con lo cual el Estado dejó de ser un proveedor directo y se constituyó en un regulador y financista de las actividades de capacitación requeridas por empresas y ejecutadas por organismos capacitadores. Con ello, la franquicia tributaria (hoy programa Impulsa Personas) pasó a ser un elemento central del sistema (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011). Este incentivo tributario permite a las empresas descontar del pago de impuestos los gastos relacionados con capacitación y/o evaluación y certificación de competencias laborales, en un monto de hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones imponibles (Sence, 2018). Mediante este mecanismo, en 2016 se benefició a más de 740.000 personas, equivalentes al 65% del total de capacitados a través de programas estatales (Comisión Nacional de Productividad, 2018).

Hoy, existe consenso en que este instrumento posee deficiencias y que es urgente una modificación al sistema. Así ha quedado de manifiesto en numerosos diagnósticos efectuados a lo largo de la última década, que han levantado algunos puntos importantes, principalmente en torno a la calidad, eficiencia y equidad.

En primer lugar, se ha evidenciado una baja calidad y escaso impacto de los cursos en la trayectoria laboral de los trabajadores. Ello se relaciona con la falta de pertinencia de las capacitaciones respecto de las actividades de la empresa. Se ha diagnosticado que existe un bajo involucramiento de las empresas en la selección de las capacitaciones que, en muchos casos, no se alinean con sus necesidades. Por otro lado, existen problemas respecto del contenido y estructuración de los cursos. Se señala que estos son de corta duración (Bravo et al, 2019) y que las competencias que generan en las personas que egresan no se certifi-

can (CNP, 2018)¹. En suma, la capacitación que se imparte estaría teniendo un impacto muy bajo en los salarios y en el empleo de los trabajadores capacitados (Rodríguez y Urzúa, 2011, en Bravo et al, 2019). De hecho, la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral estimó que el impacto en el salario es insuficiente para justificar el programa desde una perspectiva costo-beneficio (2011).

En segundo lugar, se han identificado deficiencias en el uso de recursos del sistema asociados a la estructura de incentivos entre los diferentes actores. El mercado de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) está fuertemente influido por los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC)², que concentran la mayoría de las decisiones de capacitación y administran un gran volumen de recursos. De los 20 OTIC vigentes en 2013, dos concentraban el 57% de los participantes capacitados, y los seis más grandes, el 91% (Centro de Sistemas Públicos, 2015). Por su parte, para las empresas es posible diferir el uso de los recursos de la franquicia tributaria a través de los OTIC, obteniendo el beneficio en el año tributario en que se hace el aporte, pero sin la obligación de gastar los recursos en dicho año (Bravo et al, 2019), lo cual parece explicar la preferencia por esta vía de uso de la franquicia. Por otro lado, hay empresas que hacen uso de la franquicia tributaria en actividades ajenas a su negocio, utilizándola como un instrumento para financiar acciones de responsabilidad social empresarial con fondos públicos, mediante las becas sociales del tercer año (Bravo et al, 2019), las cuales no generarían productividad ni tendrían impacto en el desarrollo de los trabajadores (Sence, 2019).

Un tercer punto tiene que ver con la falta de equidad del sistema. Se ha señalado que solo un 3,2% del universo de potenciales empresas usuarias efectivamente utiliza la franquicia tributaria (CSP,

1 Es voluntario a través del programa Chile Valora.

2 De acuerdo a la Ley N° 19.518, los OTIC son organizaciones sin fines de lucro que tienen como objetivo otorgar apoyo técnico a sus empresas adheridas, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos.

2015). El gasto en capacitación se concentra principalmente en las grandes empresas (82%), cuyos trabajadores en general son quienes tienen mejores niveles de escolaridad y remuneraciones más elevadas (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011). Una de las razones, según se señala, es que su utilización implicaría costos que puede asumir principalmente este segmento de empresas.

Haciendo eco de estos diagnósticos, el Ejecutivo ingresó –en marzo de 2019– un proyecto de ley (Boletín N° 12487-05) que busca introducir algunas modificaciones al sistema de capacitación, proponiendo cambios a la Ley N° 19.518 (que fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo). De acuerdo a lo señalado en su mensaje, el proyecto pretende: modernizar el uso de la franquicia tributaria; mejorar la regulación del sistema para que se incentive una mejor calidad y pertinencia en la capacitación; incorporar mecanismos que

permitan articular la formación para el empleo con los de la educación formal; modernizar la ejecución de acciones de capacitación que realiza directamente el Sence, fortalecer las competencias del Servicio y mejorar la regulación en materia de sanciones administrativas. A la fecha de publicación de este trabajo, el proyecto se encontraba en primer trámite constitucional en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, donde ya había sido aprobado en general, y luego discutido en particular en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Con el ánimo de aportar a la discusión sobre este proyecto de ley y plantear propuestas de mejora, el Centro de Políticas Públicas UC convocó a un grupo interdisciplinario de académicos de la Universidad Católica. Este trabajó, durante los meses de mayo y agosto de 2019, en analizar las implicancias de los principales cambios que propone el proyecto, reflexión que se plasma en el presente documento³.

3 A la primera sesión asistieron como invitados los profesionales del Sence Juan Eduardo Carmach, Sebastián Rodoni y Cristóbal Millard, para exponer el proyecto de ley. Agradecemos enormemente su colaboración.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

En primer lugar, cabe expresar que una reforma al sistema de capacitación es necesaria y bienvenida, considerando las críticas señaladas anteriormente, que resultan estar bastante consensuadas en las distintas evaluaciones que se han realizado. Además, la importancia de esta modificación radica en que, a nivel macroeconómico, la formación de los trabajadores puede tener un impacto considerable en la empleabilidad, los salarios y en las trayectorias laborales. Se ha demostrado, igualmente, que el rezago en las habilidades de la fuerza laboral puede tener importantes implicancias en el producto económico del país (Rucci, 2015).

Ahora bien, es claro que el centro de este proyecto de ley es la modificación de la franquicia, apuntando, primero, al saneamiento del sistema y, segundo, a fortalecer la formación de los trabajadores que ya están empleados. En esa línea, es valorable el esfuerzo que se hace por mejorar la eficiencia y transparencia, especialmente con medidas como el financiamiento de capacitaciones efectivamente ejecutadas⁴.

Sin embargo, con esta propuesta legislativa no se resuelven todas las dificultades que posee el sistema, siendo necesario reforzar y complementar algunos elementos. A continuación, se presenta un análisis crítico de temas que resultan especialmente relevantes en el proyecto de ley: las modificaciones planteadas a la franquicia tributaria, la articulación con carreras técnicas de educación superior, las capacitaciones para micro y pequeñas empresas, y la intermediación laboral.

1. MODIFICACIONES A LA FRANQUICIA TRIBUTARIA

Copago mínimo obligatorio: necesidad de gradualidad

La ley vigente exige a las empresas contribuir con los gastos de capacitación: en un 50% en los casos de trabajadores que perciban una renta mensual entre 25 y 50 UTM, y en un 85% en aquellos que reciben más de 50 UTM. El proyecto de ley, en su versión original, propone introducir un copago de un 20% para los trabajadores del primer tramo de renta, esto es, menor a las 25 UTM mensuales⁵. El objetivo de esta medida sería lograr una mejora en la calidad de los cursos, bajo el supuesto de que la empresa se involucraría mayormente en las decisiones de capacitación, en circunstancias que hoy esta decisión está en manos principalmente de los OTIC. Por la misma vía, se pretende generar cierta competencia entre los OTEC, que actualmente no se está dando.

Se debe advertir que la obligatoriedad de este copago podría generar efectos diversos. Por una parte, sí podría tener un impacto en la calidad, en tanto la empresa tendrá que efectuar un gasto adicional para el uso de la franquicia, por lo cual se espera que tienda a seleccionar un servicio que le resulte útil. No obstante, ello no asegurará que la capacitación sea efectivamente pertinente o relevante para el trabajo o los propósitos de la empresa. Con esta medida, además, el resguardo de

4 Se propone modificar el artículo 38 de la siguiente manera: “c) Reemplázase, la frase los aportes que las empresas adherentes efectúen a los organismos técnicos intermedios para capacitación”, por la siguiente “los aportes que las empresas adherentes efectúen a los organismos técnicos intermedios para capacitación que hayan sido empleados en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados, y que hayan sido acreditados ante el Servicio Nacional y certificados por este, de conformidad a las normas establecidas en la presente ley”.

5 Modificación propuesta al artículo 17: “a) Agrégase el siguiente literal a), nuevo, pasando los literales a) y b), a ser b) y c), respectivamente: “a) El veinte por ciento de los gastos de capacitación, y del costo de administración que implique la organización de la respectiva acción o programa por parte de un organismo técnico intermedio para la capacitación, cuando ésta fuere impartida a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales no superen las 25 unidades tributarias mensuales, o, a eventuales trabajadores, cuando se celebre un contrato de capacitación en los términos establecidos en el artículo 33 de la presente ley”.

la calidad sigue estando sujeto a la demanda y no se incentivan reales modificaciones en la oferta (que podría, por ejemplo, traducirse en mejoras en la calidad de los relatores y los contenidos de los cursos, la forma en que estos son evaluados, entre otros).

Por otra parte, el copago podría generar una baja en las capacitaciones que se realizan, sobre todo en aquellas empresas que actualmente ocupan la totalidad del 1% de la franquicia tributaria, dado el costo que implicarían para ellas bajo la nueva normativa. De hecho, en el informe de productividad del proyecto de ley, se estima en 24% el desincentivo a la capacitación. A ello podría sumársele el costo de una mayor profesionalización de las áreas de capacitación de la empresa. En este contexto, una propuesta es plantear una introducción gradual del copago obligatorio, por ejemplo, estableciendo saltos de 0% a 10% y de 10% a 20% dentro de un período de tiempo en el que las empresas puedan acomodar su implementación. O bien, establecer un periodo de prueba para el copago mínimo obligatorio de 20%. Esta sugerencia se realiza a la luz de otras leyes tributarias que se introducen con gradualidad⁶.

Otro elemento que se busca promover desde el Ejecutivo es que la elección de los cursos sea una decisión compartida por los trabajadores y la empresa, algo que tiene su sustento en la literatura, la que ha mostrado que el involucramiento de los trabajadores redundará en capacitaciones más efectivas (Larrañaga et al, 2014; Bravo et al, 2019). Para ello, en las indicaciones ingresadas por el Ejecutivo al proyecto de ley, en julio del presente año, se introducen modificaciones que buscan facilitar la utilización del instrumento del comité bipartito de capacitación y la consecuente implementación de planes de capacitación. Allí se propone eliminar la obligatoriedad de constitución del comité

y establecer la posibilidad de que este se reúna a solicitud de solo tres de sus integrantes⁷. En esta línea, sería interesante que, a futuro, el plan de capacitaciones sea un instrumento vinculante.

Finalmente, cabe tener un cuidado adicional al plantear este copago, adelantándose al posible desarrollo de estrategias que pudieran burlar el incentivo a la capacitación.

Valor hora diferenciado: un cambio bienvenido, pero que requiere cautela

Actualmente, el valor hora máximo por participante lo fija el director del Sence y es único para todo tipo de capacitaciones presenciales. En el proyecto de ley, se introduce la posibilidad de fijar diversos valores de acuerdo a la modalidad o características de la capacitación⁸.

Esta modificación va en línea con los diagnósticos que han señalado que el valor actual, fijado en \$5.000 por hora, es demasiado bajo para promover formación de calidad y especializada, que requiere de equipamiento e infraestructura. Las características de la capacitación realizada vía franquicia tributaria se estarían adecuando al bajo valor hora por participante, es decir, este tope operaría como una limitante, obstaculizando también la competencia y diversificación de la oferta (CSP, 2015).

En este escenario, se considera positivo plantear una vía para que, en el futuro, existan distintos precios de acuerdo a las características de la capacitación, ya que ello podría, eventualmente, permitir entregar formación de mayor costo y mejor calidad. En cualquier caso, se vislumbra que esta modificación podría implicar abrir una vía a la

6 Se debe considerar que, de aprobarse la ley, el régimen actual (de la franquicia tributaria) seguirá operando hasta por un plazo máximo de dos años contados desde la entrada en vigencia de la ley, tal como se especifica en el artículo quinto de las disposiciones transitorias.

7 Se propone reemplazar el actual artículo 16 por el siguiente: “Artículo 16. - El comité bipartito estará constituido por tres representantes del empleador y tres de los trabajadores. El comité se reunirá a requerimiento de a lo menos tres de sus integrantes, previa citación efectuada con a lo menos 10 días de antelación a la fecha de la sesión. El comité deberá sesionar con a lo menos tres de sus miembros, y adoptará sus decisiones con el acuerdo de la mayoría de los representantes que se encuentren presentes en la reunión, y se formalizarán para los efectos del artículo 14 de esta ley en un programa de capacitación”.

8 Inciso tercero propuesto para el artículo 36 que reemplaza el antiguo: “El Servicio Nacional, para los efectos de determinar el monto de los gastos que se podrán imputar a la franquicia, podrá fijar anualmente por medio de una resolución fundada, los valores máximos a descontar por cada hora de capacitación realizada, dependiendo de la modalidad o características de la misma”.

liberalización de los valores de capacitación, lo cual, si bien ha sido propuesto por algunos autores (por ejemplo: CSP, 2015), no parece aconsejable. Uno de los riesgos asociados sería que las empresas con más recursos eleven el precio de los cursos, afectando con ello a aquellas con menor capacidad de pago. Por otra parte, es necesario contener los costos para el Estado, razón por la cual, cuando hay financiamiento público, también se fijan ciertos topes (como es el caso de las prestaciones médicas de Fonasa o los aranceles de referencia de la educación universitaria).

Por lo anterior, es fundamental que se realice un estudio de costos que permita definir los precios de las distintas modalidades de capacitación y que se establezcan claramente los criterios a considerar. Se recomienda establecer bandas de precio por tipo de capacitación y que los OTEC que quieran cobrar el valor máximo deban justificarlo⁹.

2. ARTICULACIÓN CON CARRERAS TÉCNICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El proyecto de ley incorpora dentro de la franquicia tributaria la posibilidad de financiar cursos conducentes a un título de nivel técnico superior en centros de formación técnica (CFT), institutos profesionales (IP) y universidades que cuenten con acreditación institucional por un plazo mínimo de cuatro años¹⁰. Actualmente, esto se permite únicamente para el caso de los CFT autorizados, por lo que ahora se sumarían opciones de capacitación en programas de la educación superior con una acreditación bastante exigente. Esto va en línea con lo argumentado en ciertos estudios respecto de los beneficios de aumentar la oferta y diversificar las instituciones de enseñanza (Larrañaga et al, 2014).

La modificación propuesta abre la posibilidad de que los trabajadores, en acuerdo con el empleador, puedan estudiar una carrera de nivel técnico, lo que indudablemente es positivo. En cualquier

caso, aquello podría significar que más alumnos que provienen del mundo del trabajo estén presentes en las salas de clases, lo cual planteará algunos desafíos de formación a los profesores de los CFT e IP y, probablemente, también aporte diversidad a las salas de clases.

Sin embargo, un aspecto que preocupa es la manera en que se van a definir los precios de estos cursos, que debieran guardar alguna relación con los aranceles propios de las instituciones de formación. Se esperaría que se establezca un tope o arancel de referencia. Además, se debe cautelar que la franquicia tributaria no se convierta en una fuente de financiamiento principal o que introduzca distorsiones, dada la presión que enfrentan las instituciones de educación superior por conseguir financiamiento. En este escenario, existe el riesgo de que se cree un mercado en torno a los módulos que serán parcialmente financiados por la franquicia tributaria.

Por otra parte, llama la atención el hecho de que la acreditación no sea exigible a los CFT estatales, puesto que puede ser problemático en términos de calidad y de no contar con reglas comunes. Sin embargo, se asume que se aplicará la normativa existente en acreditación dirigida a esos CFT y que, por tanto, se exigirá la acreditación en los plazos en que la ley de gratuidad así lo indique.

De forma adicional, se sugiere estudiar la posibilidad de financiar también módulos conducentes a carreras universitarias, lo cual podría ser una oportunidad sobre todo para las universidades más pequeñas o regionales, en términos de atraer y asegurar un número de alumnos y, con ello, una cuota de financiamiento. Ello es, sin embargo, una propuesta que merece ser estudiada en relación con sus posibles medios de implementación e impactos.

Finalmente, resta decir que una modificación propuesta que se considera necesaria, es la eliminación de la exigencia de certificación bajo la norma NCH 2728:2015 a instituciones de educación superior que, al estar diseñada para los OTEC, no resulta funcional a dichas entidades ni tampoco al Servicio.

9 Podría hacerse con la metodología de aprobación de programas que ya tiene el Sence.

10 Acreditación avanzada o de excelencia de conformidad con la Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior

3. OPORTUNIDADES DE CAPACITACIÓN PARA MIPYMES

En la actualidad, las micro y pequeñas empresas (mipymes) en Chile realizan una contribución importante al empleo (65%), pero su productividad laboral es cinco veces menor que la de grandes compañías (Rodríguez-Auad y Campero, 2018). Este es un segmento para el cual una adecuada formación para el trabajo puede ser especialmente crítica, pero que pareciera no estar accediendo a ella. En efecto, se estima que solo el 1,5% de las pequeñas empresas emplea el mecanismo de la franquicia tributaria, a diferencia de las grandes empresas, donde más de la mitad lo hace (CSP, 2015).

Asimismo, se ha señalado que hoy no existe una oferta de servicios de capacitación suficiente y adecuada a las necesidades de las mipymes (Rodríguez-Auad y Campero, 2018). Aunque no están diagnosticadas en profundidad, se sabe –por ejemplo– que demandan capacitación en el lugar de trabajo, por las dificultades que conlleva para ellas que los trabajadores se ausenten de sus labores (OLM, 2019). Además, las empresas de menor tamaño acceden, por lo general, a capacitaciones que resultan demasiado básicas.

Ante este panorama, el proyecto de ley propone la creación de un fondo concursable destinado a financiar actividades de capacitación para micro y pequeñas empresas¹¹. A este fondo podrán postular personas jurídicas sin fines de lucro, y los proyectos de capacitación serán susceptibles de ser cofinanciados por las empresas, considerándose estos aportes como gastos necesarios para producir la renta. Con relación al financiamiento, se ha señalado en las indicaciones presentadas por el Ejecutivo que, durante los dos primeros años, el Fondo se financiaría con los remanentes y excedentes del régimen actual de la franquicia

tributaria. A contar del tercer año, se entregaría un financiamiento equivalente al promedio de las becas laborales de los últimos tres años, lo que se mantendría por cinco años. A partir de ese periodo, los recursos pasarían a discutirse vía ley de presupuesto¹².

Sin embargo, no es claro que los fondos concursables sean el mecanismo más adecuado y atractivo, ya que las empresas se enfrentarían a una posibilidad incierta de obtenerlos, aun cuando sean otras entidades las responsables de postular. Desarrollar una postulación conjunta puede representar un costo de oportunidad importante para este tipo de organizaciones. Desde la experiencia con otros fondos de este tipo (CPP, 2014), se cree que la disposición a participar de las mipymes dependerá de las probabilidades de ganar los fondos, esto es, hay menos incentivos a postular si se estima que estas son bajas. Además, este mecanismo no asegura pertinencia ni calidad necesariamente. Lo que se requiere, entonces, es entregarles acceso, por otra vía, a cursos equivalentes a aquellos a los que se accede por franquicia tributaria, con las flexibilidades que ellas requieran. Cabría, entonces, incentivar el desarrollo de modalidades de capacitación que sean más adecuadas a las empresas pequeñas.

Por otro lado, no se tiene certeza de que para los OTIC sea de interés ingresar en este mercado, el que, además, no está claro cómo se fiscalizará. Hasta el momento, no está definido cómo se implementará operacionalmente este fondo. Se sugiere que la ley incorpore algunos principios rectores, aunque los detalles queden sujetos a un reglamento. Por ejemplo, se aconseja pronunciarse respecto de las características de quienes evaluarán y fallarán el concurso, esperando que se vean representados distintos sectores involucrados en la capacitación de las pequeñas empresas, como son la sociedad civil, las empresas, los dirigentes sindicales, etc. En todo caso, se sugiere que los mecanismos estipulados sean sencillos,

11 Nuevo artículo 46 bis propuesto: “Artículo 46 bis. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, a lo menos una vez al año, el Servicio llamará a un concurso público, por medio del cual seleccionará, de conformidad con las bases que dicte para tal efecto, los proyectos que contemplen actividades vinculadas con capacitación o intermediación laboral, para ser financiados total o parcialmente con cargo al fondo. Podrán postular al concurso público todas las organizaciones que se encuentren constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y condiciones que determine el reglamento, que regulará además, la forma de presentación de los proyectos”.

12 De forma paralela, el Sence ha desarrollado iniciativas por la vía administrativa para favorecer a este segmento, como es el programa Despega Mipe, creado en 2019, con el fin de proveer capacitación gratuita a estas empresas. Más información en: <https://sence.gov.cl/personas/despega-mipe>.

puesto que, si la complejidad es muy alta, podría generarse un mercado de asesorías, cuando ese no es el objetivo. De la misma manera, hay que introducir resguardos para evitar la captura política de estos fondos.

Resta decir que una medida adicional propuesta en el proyecto de ley, sin duda muy positiva y posiblemente más efectiva, es el permitir a las empresas ejecutar capacitaciones para trabajadores proveedores o subcontratistas con cargo a la franquicia, ya que puede contribuir a su empleabilidad y estabilidad.

4. INTERMEDIACIÓN LABORAL

El actual sistema de capacitación únicamente considera acciones orientadas a fortalecer la formación para el trabajo, sin contemplar mecanismos complementarios. El proyecto de ley busca introducir la intermediación laboral como un elemento adicional, a través de: facultar a los OTEC para realizar actividades de este tipo, de forma adicional a las funciones de capacitación que actualmente realizan¹³; permitir al Sence desarrollar directamente intermediación¹⁴; y posibilitar el financiamiento de acciones de ese tipo a través del Fondo Nacional de Capacitación (Foncap)¹⁵.

Esta propuesta va en línea con la evidencia internacional, que sugiere que las políticas más efectivas son aquellas más comprehensivas e integrales, que junto con formación contemplan otros componentes, como son la intermediación laboral y la entrega de información (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011). Hoy, existe una oferta pública de intermediación laboral en Chile, pero se basa principalmente en las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), cuya efectividad depende fuertemente de la voluntad de las autoridades y de los recursos con que cuenta cada municipio, dando como resultado funcionamientos

muy diversos y, en su mayoría, con bajos resultados (Contreras et al, 2013).

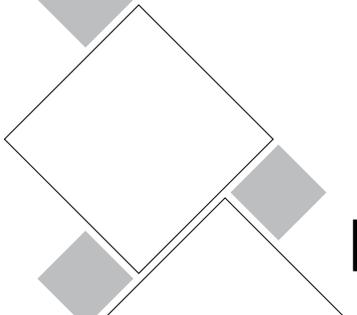
En este contexto, tiene sentido fortalecer la intermediación y la colocación laboral. Sin embargo, preocupa que esta propuesta legislativa ponga altas expectativas en que sean los OTEC los encargados de esta tarea, organismos que, en general, no cuentan con las herramientas ni la experiencia para ello, puesto que su experticia está en la capacitación. Lo central aquí es que la formación que se imparta tenga directa relación con las habilidades y competencias que se necesitan desarrollar desde las empresas, con un enfoque práctico, orientado a los puestos específicos de trabajo que hay en ellas (OLM, 2019), cuestión que algunos OTEC ya están haciendo, en alianza con ciertas compañías. De forma adicional, se recomienda especificar claramente qué se les va a exigir a los OTEC que decidan ejecutar intermediación laboral, para evitar posibles malas prácticas.

Una recomendación alternativa es potenciar la intermediación privada, dando pie para que se creen agencias especializadas dedicadas a esta tarea. Un posible modelo propuesto asigna distintas responsabilidades a los actores, entregando a los privados un rol complementario al de las OMIL, las que se enfocarían en el segmento de trabajadores que sean de menor interés de las empresas (Singer y Gómez, 2006). Igualmente, sería de interés elaborar medidas para fortalecer el rol de estas organizaciones locales.

13 Se propone modificar el inciso primero del artículo 12 de la siguiente forma: “a) Reemplázase la expresión “único objeto social sea la capacitación” por la expresión “único objeto social sea la prestación de servicios de capacitación, o éstos, conjuntamente con los de intermediación laboral”.

14 Respecto de las atribuciones y deberes del Sence, se agrega, en el literal d) del inciso primero del artículo 83, la frase “y prestar servicios de intermediación y colocación laboral”.

15 Se propone reemplazar el artículo 44 por el siguiente: “Existirá un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el Servicio Nacional, cuyo objetivo será mejorar la empleabilidad de las personas, por medio del financiamiento total o parcial de programas, acciones o proyectos vinculados con la capacitación, y la intermediación, seguimiento y acompañamiento laboral”.



REFLEXIONES FINALES

El proyecto de ley de reforma al Sence es un primer paso, necesario y muy oportuno, en un momento en que se requiere tener una conversación profunda sobre los desafíos laborales que enfrenta el país. La iniciativa propone modificaciones y mecanismos sólidos para avanzar principalmente en la eficiencia del sistema, los que se valoran ampliamente. No obstante, los retos son mayores y será necesario seguir discutiendo sobre las necesidades y las mejores alternativas para enfrentar las transformaciones del mercado laboral, y promover una adecuada formación para el trabajo.

Se deberá seguir avanzando para resguardar en diferentes niveles la calidad de las capacitaciones. Si bien el copago obligatorio y el financiamiento solo de las capacitaciones efectivamente realizadas son buenas señales que podrían guiar al sistema a una mayor competencia y mejor calidad, también hay que evaluar las posibilidades de incentivar la calidad interna de los cursos. Ello, en términos de su contenido, infraestructura, instrumentos de evaluación, entre otros aspectos, los cuales son elementos que no serían modificados con la actual propuesta legislativa.

Avanzar en la equidad del sistema, por su parte, requerirá transformaciones más decisivas. En su formulación actual, el proyecto de ley no tiene elementos que puedan promover una asignación más equitativa de programas de capacitación entre trabajadores con salarios más altos y mejor capacitados, y trabajadores con salarios más bajos y menos capacitados. Por otra parte, se ha hecho un intento por focalizar capacitaciones hacia las micro y pequeñas empresas a través de la creación del fondo concursable de capacitación. Sin embargo, no existe la certeza de que este será un mecanismo exitoso, por las razones que se han descrito en el documento. Se recomienda comenzar por levantar un diagnóstico de las necesidades de capacitación de estas empresas, de modo que el fondo pueda ser flexible en función de aquellas características. En todo caso, se requerirá evaluar su evolución en el tiempo y estar dispuestos a realizar los ajustes necesarios.

Otro aspecto que no se visibiliza en la ley tiene que ver con la articulación entre distintos actores, a nivel nacional, involucrados en la formación. La envergadura de los desafíos que plantean las transformaciones en el mundo laboral requerirá de un diálogo y una acción conjunta de instituciones especializadas en educación escolar y superior, así como otros organismos relacionados con la formación para el trabajo (Sence, Mineduc, CPEIP, Corfo, etc.).

Por último, los grandes retos que plantea la modernización del mercado del trabajo parecen quedar sin atender directamente. El país se enfrenta a un escenario de creciente automatización de los empleos, fenómeno que impactaría con mayor fuerza a aquellos de menor calificación, que son realizados por los trabajadores más vulnerables (Bravo et al, 2019). Para ello, es necesario mejorar las competencias de las personas de modo de avanzar hacia la automatización y transformación digital. Sin duda, esta es una tarea que involucra no solo al Sence sino a una multitud de actores en el servicio público, pero es uno de los grandes desafíos a nivel de país de los que habrá que hacerse cargo en forma ineludible.

RESUMEN DE PROPUESTAS

1. Modificación a la franquicia tributaria

Copago mínimo obligatorio

- Introducir de manera gradual el copago obligatorio, por ejemplo, estableciendo saltos de 0% a 10% y de 10% a 20% dentro de un plazo de tiempo en el que las empresas puedan acomodar su implementación. Alternativamente, establecer un periodo de prueba para el copago mínimo obligatorio de 20%.
- Considerar a futuro el plan de capacitaciones como un instrumento vinculante, de modo que trabajadores y empleadores tengan mayor incentivo a participar de su elaboración.

Valor hora diferenciado

- Realizar un estudio de costos para definir los precios de las distintas modalidades de capacitación.
- Establecer bandas de precio por tipo de capacitación y que los OTEC que quieran cobrar el valor máximo deban justificarlo.
- Evitar avanzar en la vía de liberalizar el valor hora, para prevenir riesgos como el aumento en el precio de los cursos y para poder controlar el gasto público.

2. Articulación con carreras técnicas de educación superior

- Establecer un tope o arancel de referencia para las carreras de nivel técnico que se desarrollen a partir de módulos financiados vía franquicia tributaria.
- Explorar la posibilidad de financiar también módulos conducentes a carreras universitarias, considerando esto como una oportunidad especialmente para las universidades más pequeñas o regionales.
- Eliminar la exigencia de certificación bajo la norma Nch 2728:2015 a las instituciones de educación superior.

3. Oportunidades de capacitación para mipymes

- Realizar un estudio de las necesidades de capacitación de las mipymes, para incentivar el desarrollo de modalidades de formación que sean más acordes a sus particularidades.
- Incorporar en la ley algunos principios rectores respecto del funcionamiento del fondo concursable propuesto; por ejemplo, sobre las características de quiénes evaluarán y fallarán el concurso.

4. Intermediación laboral

- Especificar claramente qué se les va a exigir a los OTEC que decidan ejecutar intermediación laboral.
- Potenciar la intermediación privada, dando pie a que se creen agencias especializadas dedicadas a estas tareas, en un rol complementario al de las OMIL.

REFERENCIAS

Bravo, J., García, A. y Schlechter, H., 2019. Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial. *Documento de Trabajo N° 59, Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales.*

Centro de Políticas Públicas (CPP) UC, 2014. *Estudio evaluación Fondo IDEA 2012. Informe final.*

Centro de Sistemas Públicos (CSP), 2015. *Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile.* Informe Final para Sence elaborado por el centro perteneciente al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Comisión Nacional de Productividad (CNP), 2018. *Formación de Competencias para el Trabajo en Chile.*

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011. *Informe Final.*

Contreras, D., Espinoza, V., Repetto, A., Tokman, A., 2013. Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad. En: Grupo Res Publica Chile, *95 Propuestas para un Chile Mejor.*

Larrañaga, O., Acero, C., Contreras, D., Herrera, R. y Perticará, M., 2014. *Presente y futuro de la política de capacitación en Chile.* Documento de Trabajo, PNUD.

Observatorio Laboral Metropolitano (OLM), 2019. *Brechas de capital humano en la Región Metropolitana. Levantamiento cualitativo en 4 sectores: Tecnologías de la Información y Comunicación, Transporte, Mantenimiento y Logística.* Sence.

Rodríguez-Auad, T. y Campero, T., 2018. Políticas e instituciones de fomento productivo para las mipymes en Chile. En: Dini, M. y Stumpo, G. (coords.), *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75).* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

Rucci, G., 2015. *Empleabilidad y productividad: el rol de la capacitación (PPT).* Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sence, 2018. *Ficha de diseño Impulsa Personas año 2018.* Unidad de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Sence, 2019. *Proyecto de ley Sence* (presentación).

Singer, M. y Gómez, C., 2006. Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral. En *Propuestas para Chile 2006.* Centro de Políticas Públicas UC.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Centro de Políticas Públicas, 2019. Reforma al Sence: un primer paso necesario. *Observatorio Legislativo N° 40*, 1-14.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (+56) 22354 6637.

LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (+56) 22354 5658.