T INCO
148

UNIVERSIDAD ACADEMICA DE HUMANISMO CRISTIANO
CARRERA DE: Ingeniería Comercial

LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN CHILE

NECESIDAD DE UN DISEÑO ESTRATEGICO.

NOMBRE PROFESOR GUIA: Arno Klenner M.
INFORMANTE: Luis Rivera.
NOMBRE ALUMNO: José Manuel Murillo Navarro.

Tesis para optar al grado de LICENCIADO EN ECONOMIA
Tesis para optar al Título de INGENIERO COMERCIAL

Santiago 1997

INDICE

INTRODUCCION 1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 6

2. El BUEN RESULTADO MACRO COMO CONTEXTO 9
2.1 Un paso importante 9
2.2. Lo que ocurre en el ámbito de la formación de recursos humanos 11
2.2.1. Alta cobertura escolar, bajo potencial empleador 11

3. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA CHILENO 12
3.1 La modalidad escolarizada 14
3.2. La modalidad no escolarizada 14

4. INTERPRETACION DE RESULTADOS DEL SISTEMA ACTUAL 16
4.1 Cobertura 16
4.1.1 La modalidad escolarizada 16
4.1.2 La modalidad de capacitación laboral 18
4.2 Concentración por tamaño de empresa 19
4.3. Concentración de las acciones en trabajadores de mayores ingresos 21
4.4 Concentración por especialidades y a nivel regional 22

5. LO QUE SE PROPONE Y DISCUTE PARA MEJORAR EL SISTEMA 25
5.1 Sistema escolarizado 25
5.2 Modalidad no escolarizada 25

6. LA NECESIDAD DE UN PATRON ORGANIZATIVO PARA EL SISTEMA CHILENO 28
6.1. La estructura productiva de la economía chilena 28
6.2 Algunas interpret. de la conducta empres. predominante hacia la capac. laboral ... 30
6.3 Aspectos institucionales 31
6.3.1 Coordinación entre entidades públicas 31
6.3.2 Concertación público - privada 32
6.3.3 La organización de privados para capacitar 34

7. CONCLUSIONES 36
7.1 Reformas legales y capacidad organizativa 36
7.2. Algunas propuestas para generar un patron organizativo 37
7.2.1 La herramienta de los diálogos estratégicos 37
7.2.2 Beneficios posibles para el sistema de formación de recursos humanos . 39

ANEXO Nº 1 42

BIBLIOGRAFIA 47

GLOSARIO 50

LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN CHILE
NECESIDAD DE UN DISEÑO ESTRATÉGICO

INTRODUCCIÓN:

La temática de la formación de recursos humanos para la competitividad representa uno de los temas fundamentales en el diseño de una estrategia de desarrollo basada en el mercado y orientada al mercado internacional.

Chile es un país que ha conseguido generar condiciones de estabilidad macroeconómica en una región en donde predomina la inestabilidad. Ha logrado reducir la inflación a magnitudes de un dígito, el desempleo promedio es bajo y existe un buen nivel de inversión. Esta situación hace propicio realizar nuevas propuestas para perfeccionar las opciones de la política pública.

El sistema chileno se caracteriza por:

1. Sistema escolar de alta cobertura, pero desvinculado de las necesidades del sector productivo.

2. Financiamiento estatal de la capacitación y empresarios que se limitan a expresar su demanda por recursos humanos.

3. Respecto de la fuerza de trabajo, baja cobertura de la capacitación laboral.

4. Resultado del financiamiento estatal de la oferta concentrado por tamaño de empresas, ingresos de los beneficiarios, especialidades de menor costo directo y en las regiones de mayor desarrollo.

En este sentido, el objetivo de desarrollar productivamente el país implica ampliar y fortalecer competitivamente la base productiva. Esto significa que la tarea gubernamental deberá enfrentar prontamente el tema de la formación de recursos humanos, dotándolo de dinamismo y eficiencia.

Después de más una década de crecimiento sostenido, se puede afirmar que la economía chilena ha registrado una reestructuración productiva. Ello conduce rápidamente, a la luz de la evidencia, a enfrentar el desafío de generar una fase de inserción comercial internacional basada en la producción de mayor valor agregado. Para ello se requiere de un perfil de calificación superior de la fuerza de trabajo.

Un rápido incremento de la productividad requiere también de recursos humanos calificados. En este aspecto la política pública chilena enfrenta varias limitantes.

En primer lugar, una institucionalidad dispersa, con atribuciones que muchas veces superan sus posibilidades, y con resultados que muestran que el financiamiento del Estado se encuentra concentrado en sectores que poseen recursos propios para financiar sus necesidades de capacitación.

En este terreno la herencia de largos períodos de Estado interviniente, de internalización de conductas propias de esquemas de proteccionismo, ha conducido a la existencia de limitaciones en las iniciativas de formación de recursos humanos. De este modo, el Estado se ha visto en la necesidad de diseñar políticas especiales para atender esta necesidad social. En la actualidad, todo el financiamiento relevante de la capacitación proviene del Estado.

El sector público, ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el sistema, incluyendo la generación de propuestas para introducir reformas legales que han sido sometidas a largos períodos de discusión parlamentaria.

La forma en que la sociedad se responsabiliza del tema es todavía confusa, con poca participación de los empresarios. Esto contradice la evidencia de países exitosos en materia de desarrollo de capacidad competitiva. En Chile, no se ha producido una incorporación de empresarios a una lógica colaborativa entre pares y con el gobierno.

La manera en que este tema aparece en el discurso de los técnicos, los políticos y las organizaciones de trabajadores deja en evidencia que la articulación de intereses no será fácil. Esto ocurre en un contexto en donde la exigencia de avanzar rápidamente hacia mayores niveles de productividad es urgente.

El Estado deberá resolver la complejidad que surge de una institucionalidad dispersa en donde existe una capacitación para el trabajo en una modalidad escolarizada dependiente del Ministerio de Educación, y una no escolarizada dependiente del Ministerio del Trabajo a través de un servicio especializado encargado de administrar la relación con los empresarios[1].

Para ordenar la asignación de recursos en el área de la capacitación para el trabajo se ha promovido la utilización del mercado. Esto quiere decir, que se ha optado por financiar acciones de capacitación a través de un sistema que se vincule directamente con la demanda de las empresas[2]. Al mismo tiempo, se ha trabajado en la perspectiva de incentivar al sector privado para que decida en el nivel de cada empresa, incrementar su actividad de capacitación.

---

1 Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE.

2 Esta opción de política es diferente a la utilizada por varios países de América Latina, que en varios casos han creado grandes instituciones para generar oferta de capacitación, esto fue también la opción utilizada en Chile durante la década de los 60, donde se creó el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), que fue privatizado y en hoy en día funciona como un oferente de capacitación privado.

En la situación actual, se enfrenta la necesidad de incrementar la cobertura, y de mejorar la capacidad de la política pública para influir en su composición, ante requerimientos estratégicos.

La baja cobertura de la capacitación laboral es un problema grave considerando los incrementos de productividad estimados como necesarios para sostener la tasa de crecimiento.

Los instrumentos de política utilizados hasta la fecha se encuentran con limitaciones para incrementar la cobertura, dado que los esfuerzos en ese sentido implican actuar contra el efecto concentrador de la política actual. La capacitación financiada por el estado se concentra en las empresas de mayor tamaño que son las que emplean menor número de trabajadores, en trabajadores de ingresos relativamente más altos y en especialidades de menor costo directo para el organismo capacitador. Adicionalmente, se concentra en la región de mayor desarrollo del país.

Es decir, es pertinente la interrogante respecto del destino del financiamiento estatal, por cuanto el Estado podría estar financiando acciones de capacitación que se habrían realizado de todas maneras, en ausencia de su intervención como financista de la demanda de las empresas.

Chile es un país en donde predomina la pequeña empresa. Por lo tanto, si se piensa en incrementar la cobertura y su pertinencia respecto de las necesidades de los empresarios, una alternativa puede ser actuar desde el Estado para incentivar la organización de la demanda de los empresarios.

Esto no implica alterar el funcionamiento del mercado, sino simplemente corregir las limitaciones de los instrumentos de política horizontal para generar resultados estratégicos en un país de economía emergente.

En otro plano, el país ha redefinido su política de fomento productivo (CORFO, 1994), superando un período de fracasos del Estado como intermediador - financiero directo. En esta nueva etapa se pretende incentivar el desarrollo productivo activando la oferta de servicios (apoyo financiero, asistencia técnica y otros) a través de bancos y operadores privados para promover el desarrollo empresarial. Es decir, en la ejecución de políticas se ha pasado de una óptica de desarrollo productivo basado en la industrialización, a otra basada en el estímulo de la competitividad.

Esta política se encuentra en una fase incipiente (CORFO, 1994), y se funda en el supuesto de que es posible una rápida organización de privados para intermediar los

instrumentos de fomento, en un mercado de servicios orientado a atender demandas de los empresarios. Esto implica ubicar al estado en una perspectiva de diseño y seguimiento de la política, sin relación directa con los empresarios vinculados al fomento.

La institucionalidad pública encargada administrar esta política se encuentra disociada de las instituciones que se ocupan de la formación de recursos humanos. En general en Chile, existe poca experiencia de coordinación entre entidades públicas.

La primera parte de este trabajo tiene por objeto establecer un conjunto de observaciones respecto del sistema de formación de recursos humanos en Chile, buscando identificar problemas que justifican una mirada estratégica. Esta mirada común puede ser clave en la actual fase de la apertura comercial de la economía chilena, basada en acuerdos de libre comercio.

En segundo lugar, se revisa resumidamente las características del entorno, en particular los buenos resultados en el nivel macro, que constituyen una constatación de que el momento actual de la economía chilena es positivo para efectos de avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de política económica y social.

En la tercera parte de este trabajo se presenta una breve evaluación de las características del sistema de formación de recursos humanos en Chile. Enfatizando aspectos que definen la responsabilidad institucional de los actores involucrados. Esto implica buscar la reticulación de intereses, superando la perspectiva atomizada, que puede ser una de las acusas de la concentración de las acciones y la baja cobertura del sistema.

En cuarto lugar, se realiza una interpretación de los datos del diagnóstico con el objeto de demostrar que el funcionamiento del sistema actual tiene características regresivas, propias de un proceso de concentración del gasto público, que al orientarse por la demanda de mercado, enfrenta importantes fallas de mercado.

En el quinto subtítulo se resume el conjunto de propuestas que se encuentran en discusión para mejorar el marco legal del sistema actual.

En el sexto punto, se entregan antecedentes respecto del tamaño predominante de las unidades productivas en Chile. Se busca asociar esto con conductas predominantes que impiden mejorar el sistema. En particular se hace referencia a las características de la interacción de los actores.

Finalmente, bajo el subtítulo de conclusiones, se incluye una propuesta que apunta a utilizar herramientas interactivas para mejorar este ámbito de

política, en el supuesto de que ello permitirá avanzar hacia un nuevo patrón organizativo (framework), para mejorar los resultados del sistema actual.

Al escribir sobre este tema se percibe la dificultad que proviene de la diversidad de aspectos que son afectados por las políticas de formación de recursos humanos. Las decisiones en esta esfera afectan la dimensión distributiva, productiva y especialmente la capacidad organizativa del conjunto de la sociedad chilena.

Respetando esta complejidad, este trabajo apunta a destacar la temática estratégica como énfasis positivo para incrementar la eficiencia de la política pública en la formación de recursos humanos.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El Gobierno de Chile desde el año 1990, ha incrementado los recursos destinados a capacitar, aplicando simultáneamente prácticas de modernización para la gestión de los servicios del Estado con responsabilidad en el tema.

La intención del Estado para incorporar una visión de mediano y largo alcance, que permita sustentar el crecimiento, debe enfrentar el obstáculo que proviene del perfil de conducta empresarial predominante, que no tiene parámetros definidos para resolver el tema de la formación de recursos humanos.

Adicionalmente, y con una lógica de urgencias, se le ha encargado a la institucionalidad pública responsable de la capacitación realizar esfuerzos para resolver problemas sociales, tales como activar procesos de reinserción laboral, inserción social a través de acciones de capacitación laboral para enfrentar la marginalidad juvenil y de los grupos vulnerables.

Para el funcionamiento del conjunto del sistema se ha utilizado como criterio básico de asignación de recursos la idea del "demand driven". Esto quiere decir, que se ha orientado un flujo de recursos fiscales para capacitar allí donde los privados demandan, en particular, las empresas.

Por lo tanto, el financiamiento estatal de la capacitación para el trabajo opera conforme a una combinación de instrumentos de política.

En primer lugar, uno de carácter horizontal, en donde las empresas pueden descontar de sus impuestos una proporción del gasto en capacitación. La segunda forma de acción estatal se orienta a otras necesidades y emergencias, tales como procesos de reconversión críticos y grupos vulnerables atendiéndoles con un mecanismo de subsidios que financia a las entidades capacitadoras que diseñan programas ad-hoc para los grupos - objetivo prioritarios. El sistema originalmente se denominó de "becas" (SENCE, 1989),

encontrándose hoy en una fase de desarrollo de modalidades con denominaciones más específicas.

El soporte institucional del sistema queda, por ende, constituido por un conjunto de oferentes de capacitación, mayoritariamente privados, que obtienen financiamiento desde el Estado. Las acciones a financiar corresponden a necesidades de empresas que operan con la franquicia tributaria o a programas focalizados para grupos definidos como prioritarios por la política del Gobierno. En el último tiempo, se ha actuado utilizando incentivos en el pago de los cursos para vincular objetivos de inserción social y demanda privada por capacitación[3].

Todas las opciones relevantes de financiamiento utilizadas para la capacitación laboral en el sistema chileno provienen del Estado. De esta manera se financia la oferta de capacitación sustentando un número de oferentes principalmente privados. Se entiende que se realizan de este modo acciones de capacitación (para atender necesidades privadas), con recursos del Estado. El sistema supone que son los propios oferentes privados de capacitación los que realizan los ajusten de pertinencia, relacionándose directamente con las empresas demandantes de capacitación.

Al organizar el sistema de esta manera, se supone que es la demanda de mercado la fuerza que estructura el flujo de fondos estatales para capacitación, para ubicar al Estado a cargo de funciones complementarias, tales como; organizar la institucionalidad para cumplir la meta en cuanto a cobertura, la certificación y la supervisión.

La preocupación por la cobertura del sistema de capacitación aparece con el gobierno democrático, en 1990. En ese momento se comenzó a ejecutar un programa masivo de capacitación laboral de jóvenes concebido en la lógica ya descrita, basándose en la demanda.

El sistema demostró a través de este programa de capacitación, que tiene capacidad para ampliar progresivamente su cobertura. Sin embargo, quedan pendientes un número importante de necesidades. En particular, queda pendiente el perfeccionamiento del principal instrumento de política utilizado para promover la capacitación; la franquicia tributaria.

Por ello es que en la fase actual, parece pertinente ocuparse de la composición de la cobertura y de la calidad de la misma. Esto permitiría perfeccionar el sistema atendiendo dos urgencias visibles; el imperativo de la competitividad y la inserción laboral de grupos vulnerables.

---

3 En el caso del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes que se describe en anexo a este trabajo. El mecanismo es de licitaciones o concursos públicos con el objeto de que los organismos capacitadores acuerden con los empresarios pasantías de los jóvenes para adquirir experiencia laboral en las empresas. El éxito en el cumplimiento de este requisito permite acceder al financiamiento de los programas de capacitación postulados por los organismos capacitadores al Servicio estatal encargado.

Un enfoque que incorpore elementos interactivos puede facilitar los objetivos de la política cuando se enfrentan fallas de mercado que son las que impiden acercar los beneficios de la política pública a los grupos más desfavorecidos. Esto también es válido para objetivos de carácter estratégico tales como los planes de reconversión.

En la situación actual, es urgente adaptar el funcionamiento de la institucionalidad a la necesidad de llegar a los grupos objetivo.

La efectividad del gasto del Estado queda en duda cuando se verifica que tiene efecto concentrador. Que financia proporcionalmente más a empresas que podrían ser autónomas del incentivo tributario estatal. Simultáneamente, la demanda por capacitación de empresas de menor tamaño no es captada por el sistema. Esto se encuentra en la base de la subutilización de la franquicia tributaria respecto de su potencial.

Las urgencias de la política son:

1.Incrementar la capacitación en las empresas, utilizando incentivos adecuados que incrementen la cobertura de la capacitación respecto de la fuerza de trabajo.

2. Utilizar intensivamente la capacitación para atender la necesidad de inserción laboral de los grupos vulnerables.

3. Expandir la cobertura de la capacitación laboral hacia otras regiones, descentralizando el gasto para favorecer un desarrollo productivo territorialmente más equilibrado.

Una de las herramientas posibles para el Estado en esta coyuntura, es la utilización de un criterio de articulación estratégica público privada y la necesidad de procurar orientar economías locales que permitan apuntar hacia objetivos de competitividad.

Estos objetivos, se hacen posibles en la medida que existe una adecuada visión de conjunto en el nivel intermedio de funcionamiento de la política pública, el nivel meso (IAD, 1994). Esto implica, relacionar intencionadamente el fomento productivo con el fomento a la capacitación. De esta forma, es posible que ambos aspecto de la política del estado se fortalezcan, especialmente si existe un fuerte vínculo con el sector privado.

2. El BUEN RESULTADO MACRO COMO CONTEXTO

2.1 Un paso importante.

El modelo de administración adoptado por la sociedad chilena ha conseguido generar condiciones de estabilidad macroeconómica básicas.

El país ha experimentado un descenso sistemático de la tasa de inflación llegando a niveles de un dígito en 1996. A este indicador se asocia un sentido de responsabilidad fiscal, que permite la estabilidad y estimula la inversión, el ahorro y el crecimiento. Por otro lado, el desempleo se ha estabilizado en un nivel cercano al 5%, afirmado por un crecimiento promedio de 6.3% para el período 1990 - 1993, con una expansión del 9.3% para las exportaciones.

La preservación de las altas tasas de crecimiento tienen como contrapartida unas altas tasas de ahorro y de inversión para el período 1990 - 1996. Este contexto permite pronosticar tasas de crecimiento de largo plazo superiores al 5%, lo cual supera lo conseguido como tasa histórica por el país.

Sin embargo, para sostener una tasa de crecimiento aproximada del 6%, con tasas de desempleo del 5% y un aumento de la fuerza de trabajo entorno al 2% se precisa un alza anual del 4% de la productividad de la mano de obra, según estimaciones del Banco Central de Chile. Si se considera el período 1980 - 1993 la productividad medida como PIB/empleo total tuvo un aumento nulo. Sin embargo, si la comparación se realiza para el período 1988 - 1992, se aprecia un incremento en torno al 3.5% anual para la economía total y el sector industrial, esto significa que se requieren esfuerzos adicionales para sostener la tasa de crecimiento. Esto pone en perspectiva la necesidad de una estrategia para el sector industrial (promoción de la competencia - país), y la necesidad de invertir fuertemente en capacitación como complemento ineludible.

El desafío de la competitividad requiere tener en cuenta que el nuevo patrón de competitividad se basa preferentemente en ventajas competitivas basadas en conocimiento y tecnología, de modo que van perdiendo importancia las ventajas competitivas basadas en la respectiva dotación de factores.

La mantención del ritmo de crecimiento se hará posible en la medida que el país enfrente la temática de la competitividad. Al respecto, se observa que la modernización del aparato productivo ha sido parcial y que las políticas de fomento a la capacitación enfrentan fallas de mercado.

Para formular iniciativas orientadas al mejoramiento de la posición competitiva con posibilidades de éxito, es condición necesaria acceder a mayores niveles de eficiencia en la gestión pública.

El desarrollo de una política de formación de recursos humanos adecuada y pertinente a los requerimientos del sector productivo representa un área fundamental para la difusión de los beneficios del crecimiento y para la sustentabilidad del mismo por la vía de la generación de bases estables para la competitividad.

Mientras en Chile el sistema productivo demanda recursos humanos crecientemente, sectores de la población con alto grado de escolaridad se encuentran sometidos a un proceso de marginalización laboral. Los costos que deberá enfrentar la economía chilena en caso de no asumir con prontitud la formación de recursos humanos justifican la intervención estratégica de los actores relevantes para el crecimiento autosustentado en una economía abierta.

En esta perspectiva, requiere de una especial atención la propuesta de fórmulas para mejorar la estructura y la capacidad de gestión del Estado.

Como consideración adicional, la experiencia acumulada genera señales inequívocas en cuanto a la necesidad de relacionar la institucionalidad pública con la iniciativa privada en temas que tienen relevancia para el conjunto del país.

La cantidad de urgencias y necesidades que provienen desde el área de formación de recursos humanos exige una reforma educacional de proporciones, con plazos dilatados. Por ello, es que parece ser un camino de complemento adecuado avanzar en la corrección de los problemas actuales apuntando a la orientación del sistema de valores (visiones conjuntas y colaborativas entre agentes), el fortalecimiento del impacto social y la preparación de un nuevo nivel de calificación de acuerdo a los desafíos de la actual fase de la economía chilena. Para ello el país deberá realizar un fuerte esfuerzo por parte de todos los actores, privados y públicos.

La necesidad del pronto inicio de una segunda fase exportadora basada en la producción de mayor valor agregado es un factor asociado íntimamente con lo que sea capaz de hacer el país con sus recursos humanos.

2.2. Lo que ocurre en el ámbito de la formación de recursos humanos.

2.2.1. Alta cobertura escolar, bajo potencial empleador.

El nivel educativo promedio de la población chilena alto respecto de la realidad de América Latina. La población de 15 años y más tiene 9.2 años de enseñanza formal. El analfabetismo para el mismo tramo etáreo es de 4.4% (CASEN 1994).

En Chile ocurre:

1. La población de 15 años y más tiene 9 años enseñanza formal.

2. El sistema pierde al 30% de sus alumnos durante los últimos 4 años de enseñanza escolar.

3. En el grupo etáreo de 18 - 24 años, un 40% de los egresados del sistema escolar que no se encuentra estudiando se encuentra desocupado.

Este resultado es atribuible a una notable expansión de la cobertura del sistema educacional que, sin embargo, contrasta con cifras que muestran que durante los últimos cuatro años de educación escolar (el ciclo de enseñanza media dura 4 años), el sistema escolar pierde el 30% de sus alumnos antes de completar el ciclo, la mayoría de ellos por razones de carácter económico[4].

El sistema educativo chileno se divide en una fase de 8 años de educación básica obligatoria después de la cual se produce una bifurcación que permite optar por una enseñanza media científico-humanista o técnico profesional (ETP).

Una vez que los alumnos egresan del sistema de educación media, sólo el 22% de los egresados del área educación científico humanista logra entrar a la universidad y menos del 2% de los egresados de los llamados liceos técnico - profesionales consiguen tal objetivo[5]. A pesar de la orientación unívoca de la educación media hacia los estudios universitarios, se verifica que en realidad tiene carácter terminal para un gran número de jóvenes. Del total de egresados de enseñanza media (748.193 jóvenes), un 60% no prosigue ningún tipo de estudios.

Por esto se puede afirmar que el actual sistema de educación formal en Chile genera cada año, un considerable contingente de adolescentes y jóvenes que no acceden a

4 Ministerio de Educación de Chile. División de Planificación y Presupuesto 1993.

5 De la población en edad escolar que se encuentra atendida por el sistema, al año 1992 sólo el 15.8% del total accedió finalmente a la educación superior. La cobertura de la educación básica era de 96.7% y de la media 79%. Datos de M. Waiser (1992).

continuar sus estudios y se presentan al mercado laboral insuficientemente preparados para desempeñar las ocupaciones que exigen crecientemente conocimientos y habilidades específicas en grados calificados o sema-calificados. En el grupo de edad de 18 -24 años, un 40% de los egresados del sistema educativo que no se encuentra estudiando está desocupado[6]

Es decir, el sistema educativo no constituye una preparación eficaz para el mundo del trabajo. Esto representa una limitante seria a la hora de pensar en los requerimientos del sector productivo y en la eficacia de las políticas sociales.

El sistema de capacitación para el trabajo debería, para cumplir integralmente con las necesidades sociales, hacerse cargo del problema de la inserción ocupacional de los jóvenes además de ofrecer alternativas eficientes para actualizar competencias de los trabajadores ocupados en empresas sujetas a presiones propias de la competencia.

Por lo tanto, un gran tema a enfrentar es la pertinencia de la capacitación, su cobertura y su calidad respecto de las necesidades de fuerza de trabajo calificada o semicalificada del sector productivo de bienes y servicios.

Adicionalmente, las acciones de capacitación ocupacional deben atender las necesidades de reconversión productiva de la fuerza de trabajo inserta en sectores declinantes.

3. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA CHILENO.

Entre los enfoques habituales de clasificación de los sistemas se recurre a la consideración de los lugares de formación (empresa o escuela) como aproximación para definir su pertinencia y vinculación con el sector productivo. En realidad, esta perspectiva analítica puede considerarse limitada por cuanto la identificación de los lugares en donde se imparte la formación ocupacional, (empresa o escuela), depende de una definición de la función pedagógica que se le asigna a cada lugar. Este aspecto, por lo tanto, admite combinaciones múltiples que deben ajustarse a los requerimientos y posibilidades de la realidad particular del país que las aplica.

El análisis más pertinente para la definición de una política de formación de recursos humanos orientada a la competitividad se ubica en el ámbito de la responsabilidad institucional (Greinert, 1993). Es allí donde se pone en discusión el rol de los actores sociales o políticos que determinan la configuración estructural del sistema, incluyendo las

6 Ministerio de Educación de Chile. División de Planificación y Presupuesto 1993.

funciones de los lugares de formación. Esto implica ordenar el rigor técnico de las soluciones y el correspondiente rol de cada actor relevante en función de opciones que representen objetivos estratégicos.

De esta forma, resulta fundamental partir del reconocimiento básico de que es la interacción de los intereses económicos y políticos en juego lo que define actualmente la forma en que la sociedad chilena asume la tarea de la capacitación ocupacional.

Un enfoque de este tipo supera la discusión ideologizada respecto de más mercado o más planificación, para poner el acento en los instrumentos que muestren mayores virtudes en una lógica de objetivos sociales.

En el caso chileno, el Estado juega un rol fundamental aportando el financiamiento para la realización de las acciones de capacitación.

Esto implica que una discusión del rol del Estado es de absoluta pertinencia, y que las sugerencias posibles para el mejoramiento del sistema de capacitación de recursos humanos se ubica en la perspectiva de un tema clave para la competitividad: el mejoramiento de la gestión pública.

Esta discusión es obviamente ineludible en una sociedad democrática, en donde no sólo el Estado debe redefinir su accionar, y se debe asumir una fórmula renovada del conjunto de actores relevantes involucrados.

Para identificar el sistema de capacitación en Chile se pueden identificar 2 grandes áreas o modalidades que permiten contextuar el ámbito en donde opera el financiamiento estatal[7].

3.1. La modalidad escolarizada.

Depende en los aspectos técnico - pedagógicos del Ministerio de Educación que debe procurar mantener la calidad de la educación impartida por múltiples unidades

---

Existe además, desde 1981, una modalidad privada con orientación post-secundaria (Centros de Formación Técnica, CFT), que se financia con el pago que realizan los alumnos y que sólo depende del Ministerio de Educación para efectos de la certificación.

educativas ejecutoras denominados Liceos Técnico-Profesionales (ETP). La dependencia administrativa de este sistema se encuentra dispersa entre Municipios, entidades sin fines de lucro (fundamentalmente eclesiásticas) y corporaciones privadas. El financiamiento de este sistema se realiza a través de subvenciones estatales.

3.2. La modalidad no escolarizada

Opera bajo la supervisión técnica del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependiente del Ministerio del Trabajo y se ejecuta a través de unidades capacitadoras múltiples, fundamentalmente empresas privadas que imparten la capacitación que demandan las empresas. El financiamiento de la capacitación de las empresas es pagado directamente por ellas, pudiendo recuperar a través de una franquicia tributaria hasta el 1% de su nómina anual de remuneraciones. Los programas orientados a grupos específicos son licitados y financiados directamente por el Estado, es lo que se llama el programa de "becas"[8]

La tendencia es que las unidades educativas de la modalidad escolarizada pasen a la administración privada y se constituyan en oferentes de programas en el sistema no escolarizado. De esta manera el ordenamiento del sistema se realizaría completamente de acuerdo a la demanda de las empresas privadas a través de ejecutores de acciones de capacitación también privados.

Esto ratifica como tendencia, la orientación del sistema chileno en cuanto a operar de acuerdo a la validación por la demanda, constituyendo este factor un instrumento automático de evaluación respecto de pertinencia, eficiencia y eficacia.

En el momento actual, el sistema funciona con dependencias institucionales múltiples (ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, SENCE), y una gran dispersión de organismos que ofrecen capacitación y se administran en forma autónoma. Tal como hemos insistido en este trabajo, el financiamiento con excepción de los Centros de Formación Técnica privados (financiado por los alumnos), es entregado por el Estado[9] .

---

8 Tal como ya se mencionó en la introducción de este trabajo, el sistema complementa su cobertura a través de programas especiales (de "becas"), para apuntar a grupos considerados prioritarios en la política social y de empleo. Ver anexo Nº1.

9 Ver Anexo Nº1,

En cuanto a la distribución de la responsabilidad institucional:

1. El sector privado entrega señales de demanda.

2. El Estado financia pero es débil en atribuciones y recursos para asegurar calidad y pertinencia productiva de la capacitación.

3. Organismos capacitadores prefieren impartir cursos baratos a segmentos rentables.

4. La certificación de la capacitación es dispersa y heterogénea, por ende, poco relevante para la decisión de contratar de los empresarios.

Por lo tanto, el sistema responde a una configuración bastante híbrida, que pretende ordenarse por la demanda (demand - driven), y que busca generar un buen funcionamiento del mercado de la capacitación con oferentes privados y vinculados al sector productivo. El financiamiento, es responsabilidad del Estado. Esto quiere decir, las empresas sólo deben expresar su decisión de capacitar, hasta ahí llega su responsabilidad institucional.

En este marco, el sistema reserva para el sector privado una cierta responsabilidad, restringiéndola a entregar señales de demanda para el financiamiento estatal.

El sector privado subutiliza el sistema de franquicia tributaria y orienta sus acciones fundamentalmente hacia trabajadores de ingresos altos.

En un contexto de una institucionalidad débilmente dotada de las atribuciones y recursos necesarios para cautelar la calidad de la capacitación impartida, la responsabilidad institucional del sector privado es reducida y lo involucra sólo parcialmente al resultado del sistema. Un ejemplo claro de ello, es la dispersión de certificaciones y la consecuente irrelevancia de las mismas para la decisión empresarial al momento de contratar un trabajador.

Los empresarios entienden que un mercado estructurado de esta manera muestra tendencias adaptativas hacia la lógica de minimización de costos por parte de los organismos capacitadores (que constituyen la segunda expresión de la participación privada en el tema), en donde se atienden segmentos exclusivos (definidos por la rentabilidad), de la demanda con deterioro de la capacidad de cobertura, calidad y pertinencia de la capacitación en la perspectiva de la competitividad.

Una mayor capacidad de manejo de la cobertura por parte de la institucionalidad pública parece ser un aspecto fundamental para mejorar el resultado del sistema. Esto significa que utilizando herramientas para la priorización del financiamiento, y su utilización para objetivos específicos, se podrá corregir fallas de mercado actuales. Orientando el funcionamiento del sistema en la perspectiva de la competencia - país encauzando la cobertura de sus acciones hacia objetivos visibles y compartidos por los actores relevantes para el desarrollo productivo.

Requisito para mejorar el sistema de formación de recursos humanos es un mayor involucramiento de los empresarios, fundado en una mayor responsabilidad institucional respecto de la formación de recursos humanos. Para conseguir esta mayor participación empresarial es mejor punto de partida la interacción público - privada con empresarios organizados que dispersos.

El incremento de la responsabilidad institucional de los empresarios permitiría mejorar las decisiones para capacitación, que actualmente funcionan basadas en la decisión de una empresa individual, sin contemplar opciones concertadas que dotarían al sistema de una mayor capacidad estratégica.

4. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DEL SISTEMA ACTUAL.

La información disponible permite observar las siguientes características y problemas del sistema actual.

4.1 Cobertura.

El sistema actual de capacitación laboral ha venido incrementando su cobertura hasta colocar a Chile en un lugar destacado en América Latina. Sin embargo, es importante considerar que la cobertura total del sistema ha sido baja en relación a las necesidades surgidas del imperativo de la productividad.

4.1.1 La modalidad escolarizada.

Esta modalidad, basada en los Liceos Técnico - Profesionales (ETP), se encuentra afectada por serios problemas de financiamiento, calidad y pertinencia de la capacitación impartida. Los ETP tienen una cobertura de un 40% del total de los matriculados en la enseñanza media en Chile. Cubren un porcentaje aproximado inferior al 20% de los jóvenes entre 15 y 19 años.

Esta modalidad, a pesar de los problemas que enfrenta, en particular los ETP, realiza una contribución importante en cuanto a generar oportunidades a los estratos más pobres. Del gasto fiscal en educación en ETP, los dos quintiles más pobres reciben 56%, del total y los más ricos 22%. Para la educación científico - humanista las cifras son 48% y 31% respectivamente (M. Waiser 1992).

Es importante destacar que en el caso de los ETP, existen dos modalidades de administración. De modo que existen Liceos Técnico - Profesionales dependientes de municipalidades, y en el último tiempo se ha efectuado un traspaso de 70 de ellos a la administración de Corporaciones Privadas.

La experiencia de traspaso de los liceos ETP a corporaciones privadas, según la evaluación del propio Ministerio de Educación, han sido positivos. Sin embargo, el costo por alumno en estos liceos es 2,5 veces más alto que los administrados por municipalidades.

En cuanto a los sistemas de financiamiento, los liceos ETP municipales reciben una subvención por alumno, que resulta claramente insuficiente respecto de las necesidades de un sistema de educación para el trabajo. El ahorro de insumos se ha traducido en una tendencia a desarrollar cursos de "tiza y pizarrón". En el caso de los liceos administrados por corporaciones, el Estado realiza aportes globales una vez al año[10]. Este sistema no ha conseguido movilizar mayores aportes privados para financiar la educación técnica, de manera que la administración privada tiene mejores resultados pero genera mayores requerimientos de recursos públicos al aumentar el gasto por alumno.

Por último, un aspecto especialmente crítico es que existen problemas serios en cuanto a evaluación y certificación de la educación impartida por estas unidades. Los sistemas utilizados dependen del establecimiento que los aplica y los demandantes de recursos humanos no poseen señalizaciones claras de la calidad de la certificación exhibida por los postulantes a un puesto de trabajo.

4.1.2 La modalidad de capacitación laboral:

La cobertura del sistema SENCE es baja en relación a las necesidades. Esto queda demostrado en el cuadro que presentamos a continuación basado en estimaciones del SENCE.

10 La subvención estatal se realiza por alumno presente, su monto es idéntico a los colegios de educación científico -humanista. Las subvenciones destinadas a los liceos administrados por el sector privado se basan en el presupuesto actualizado que el liceo tenía el año anterior a su privatización, lo que explica aportes muy superiores.

Cuadro N °1

Número de capacitados respecto de la fuerza laboral a través del sistema SENCE Período 1988 - 1995 (%)

(1) : Número total de capacitados en las empresas durante el periódo
(2) : Porcentaje de la fuerza de trabajo capacitada

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
cap (1)	174.724	186.857	199.604	232.728	283.679	308.425	396.863	434.000
F.T.(2)(%)	5.6	5.7	6.1	6.9	8.0	8.8	10.67	11.6

* Cifra provisoria
Fuente: SENCE.

Para mayor detalle es importante precisar que la utilización de la franquicia tributaria considerada en particular tuvo como cobertura un 4.3% en 1990, un 4.9% en 1991 y 5.2% en 1992. Las diferenciales respecto de la cobertura total son explicadas por la utilización intensiva del Programa de Becas del SENCE (licitaciones de programas específicos), y especialmente a partir de 1991, la ejecución del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes[11]

Según datos del SENCE, en 1993 sólo el 2% de las empresas contribuyentes, utilizaron la franquicia tributaria. Esto implica que el subsidio fue utilizado sólo en un 49% de su potencial, concentrándose su utilización en las empresas de mayor tamaño. Probablemente estas empresas habrían generado procesos de capacitación con o sin subsidio.[12]

En resumen, considerando los requerimientos de una economía abierta que pretende crecer a ritmo acelerado, la cobertura de la capacitación impartida aparece modesta.

11 Este Programa se inició en el año 1991 con financiamiento compartido entre el Estado Chileno (50%) y del Banco Interamericano de Desarrollo (50%). El objetivo de su primera fase fue la capacitación de 100.000 jóvenes en 4 años. Una descripción más detallada se encuentra en Anexo Nº 1.

12 Basado en última información disponible en SENCE

4.2. Concentración por tamaño de empresa.

La evidencia muestra que, además de la baja cobertura, las acciones de capacitación laboral se han concentrado en las empresas de mayor tamaño. La actividad de capacitación encuentra mayores problemas a medida que el tamaño de las empresas disminuye.

Cuadro N°2
Porcentaje de utilización de la franquicia según tamaño de empresa. 1990 - 1994.

TAMAÑO EMPRESA	% UTILIZACION FRANQUICIA				
	1990	1991	1992	1993	1994
PEQUEÑA (1-49 TRAB.)	3.7	2.5	5.1	4.5	4.3
MEDIANA (50-199 TRAB.)	11.8	12.1	14.8	12.4	13.5
GRANDE (MAS DE 200)	84.5	85.4	80.1	83.1	82.2

Fuente: SENCE

Por ende, el incentivo tributario, que se define como instrumento de política horizontal, es decir, que funciona sin objetivos de fomento específico hacia algún sector, ha demostrado que resulta ser discriminatorio respecto de las empresas más pequeñas.

Esto quiere decir, que las grandes empresas al contar con la posibilidad de acceder a la capacitación en forma privilegiada, perciben una ventaja competitiva adicional.

En una lógica prospectiva, corresponde advertir que, al operar en una economía abierta esta ventaja para las grandes empresas desaparece. La razón de ello es que las empresas competitivas en el mercado internacional requieren de flexibilidades y ventajas provenientes de su propio entorno. Esto se conoce como la competitividad basada en "ventajas locacionales" (IAD, 1994). La formación de recursos humanos constituye un aspecto clave de este entorno necesario para competir.

Basándose en la experiencia de países exitosos en la aplicación de estrategias comerciales aperturistas, se observa que la mantención y la sustentabilidad de las ventajas competitivas de las grandes empresas orientadas al mercado externo, requiere

de la calificación de la fuerza de trabajo de las unidades productivas que constituyen su entorno. El predominio de sistemas de gestión flexibles, adaptables y descentralizados obliga a los grandes conglomerados en economías de mayor desarrollo, a relacionarse con proveedores de insumos y de servicios asociados altamente calificados.

Para hacerse cargo de esta temática, el sistema chileno deberá resolver como enfrentar las dificultades de las pequeñas empresas, que tienen relación con el diseño particular del sistema basado en la franquicia tributaria.

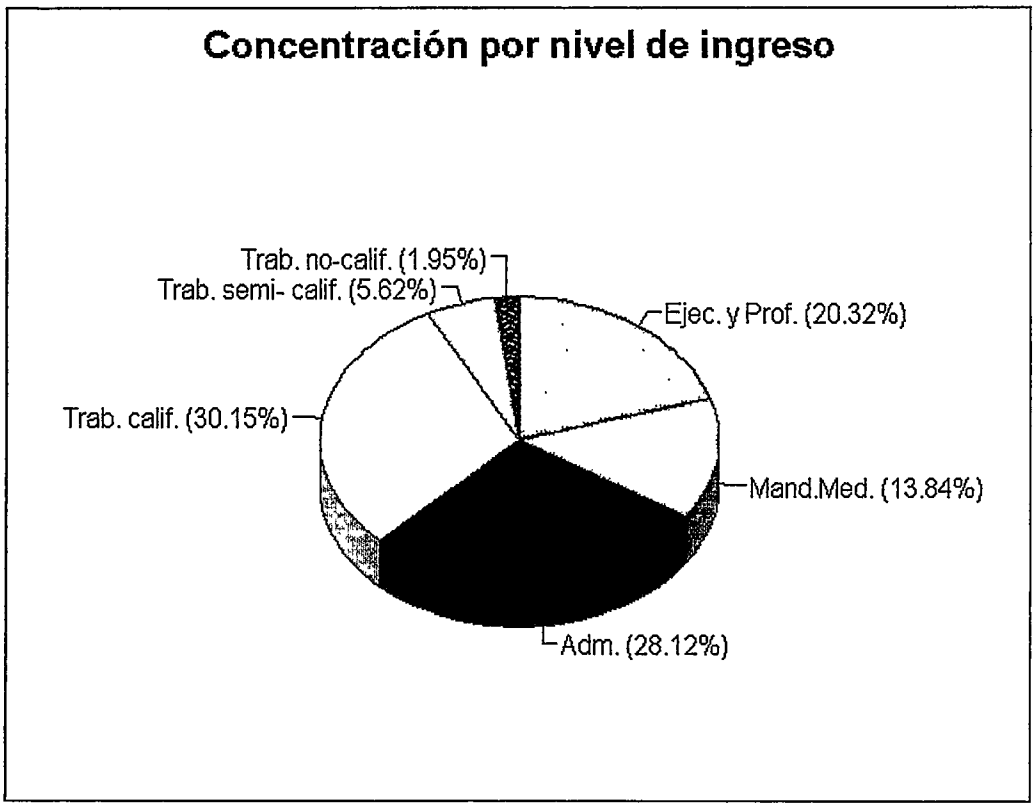
La debilidad de las unidades productivas se correlaciona habitualmente con recursos humanos sin calificación. Frente a la alternativa de capacitar utilizando la franquicia, la mala calidad o la simple inexistencia de registros contables inhiben la participación en acciones de capacitación por temor al control del Servicio de Impuestos Internos.

Adicionalmente, se puede constatar que una proporción importante de los pequeños empresarios que se han formalizado y pagan impuestos, por razones de economía de costos administrativos, cuentan habitualmente con un servicio de contabilidad externo, lo cual dificulta su manejo directo de los temas contables y tributarios.

Es decir, existen factores fácilmente identificables que actúan como inhibidores de la actividad de capacitación en empresas de menor tamaño en el marco del incentivo tributario.

4.3. Concentración de las acciones en trabajadores de mayores ingresos.

Si la capacitación se concentra en grandes empresas, es esperable que también favorezca a trabajadores de mayores ingresos. La capacitación impartida hasta 1994, reproduce lo que se ha venido observando año a año. El 20.32% de los capacitados fueron de niveles ejecutivos y profesionales, 13.84% para mandos medios, el 28.12% para administrativos, el 30.15% para trabajadores calificados, el 5.62% para trabajadores sema-calificados y el 1.95% para trabajadores no-calificados.



Fuente: SENCE

Es decir, según los datos del SENCE, el 62.28% de la capacitación se dirigió a trabajadores calificados en contraste con un 7.57% orientado a trabajadores de baja o sin calificación previa.

Esto se puede interpretar afirmando que persisten en la cultura empresarial percepciones que apuntan al mínimo riesgo en cuanto a la posibilidad de que un trabajador deje la empresa una vez capacitado. La condición de "no apropiabilidad" de la inversión en capacitación hace persistir la idea de que se trataría de un gasto y no de una inversión (SERCOTEC, 1991).

Las empresas prefieren capacitar trabajadores con mayor identidad corporativa. Ellos parecen encontrarse en los círculos de "mayor confianza" del empresario, es decir, en los niveles administrativos.

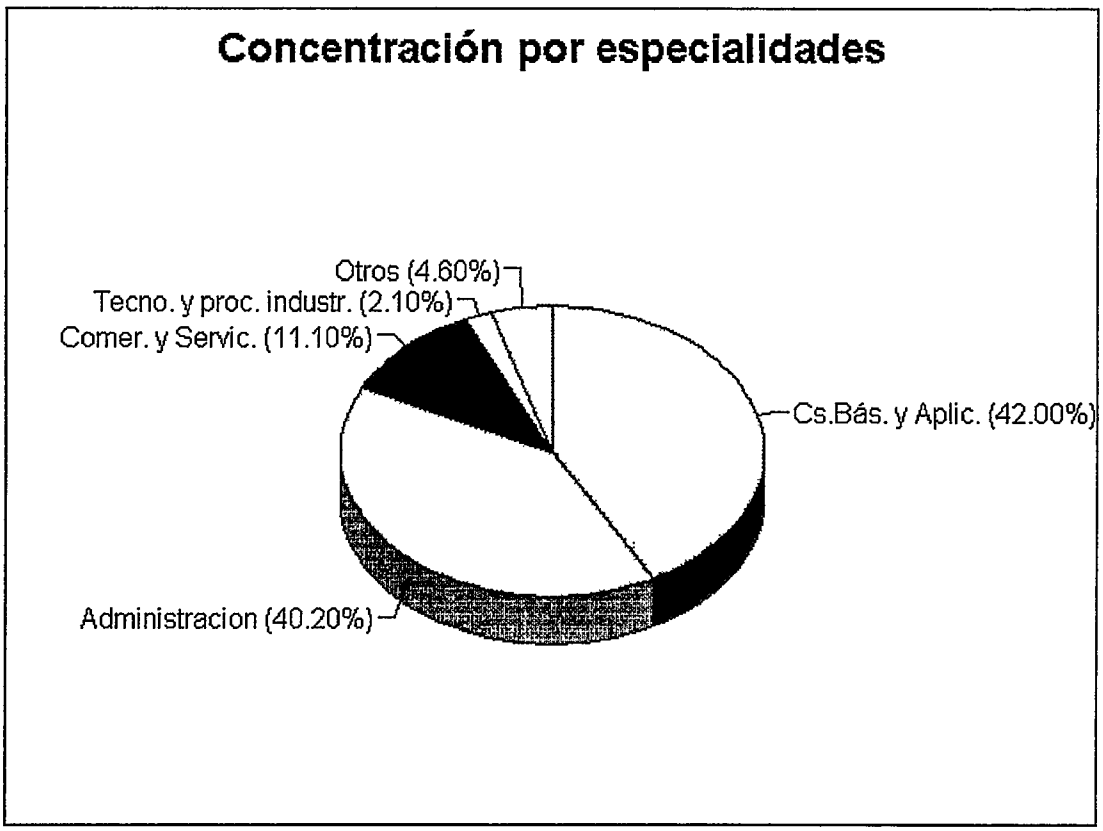
De este modo, la capacitación laboral que junto a la educación escolar constituyen los medios más importantes de movilidad social, tiene escasa llegada a los sectores que requerirían de la capacitación para mejorar su posición distributiva. Es en las pequeñas empresas en donde existen salarios más bajos, y representan una alternativa más flexible para la inserción de grupos vulnerables, tales como los jóvenes y

las mujeres. Mientras no se apunte a expandir la cobertura hacia estas unidades productivas es posible que se requiera permanentemente de políticas especiales para estos grupos.

4.4. Concentración por especialidades y a nivel regional.

Hasta 1994, en órdenes de magnitud se repite lo observado en los años anteriores. Es decir, las áreas de mayor demanda fueron: Ciencias básicas y aplicadas con un 42% del total. Se incluye aquí cursos de computación e inglés que explican el 40% y el 11.9% de los capacitados en esta área.

Los cursos de administración representan el 40.2% del total, comercio y servicios el 11.1% y tecnología y procesos industriales 2.1%.



Fuente: SENCE

El problema radica, tal como ya se ha mencionado, en que las entidades capacitadoras tienden a especializarse en cursos que no requieren de mayor inversión. Esto sumado a la baja participación empresarial en el funcionamiento del sistema se

traduce en problemas de pertinencia de la capacitación respecto del desarrollo productivo.

La capacitación laboral también registra una alta concentración por regiones, de modo que, de acuerdo a cifras del SENCE, la Región Metropolitana concentra el 56% del total de capacitados a nivel nacional. Si se agrega las cifras de la II Región (Antofagasta), V (Valparaíso), y VIII (Concepción), todas ellas absorben al 83,5% del total de capacitados a nivel nacional. Como contrapartida, 8 de las 13 regiones existentes se sitúan en niveles inferiores al 2.5% . El caso más extremo es de la XI región con sólo el 0.2% de los capacitados.[13] Esto se traduce en una dificultad para una mejor distribución regional de la actividad económica y con ello, en no aprovechamiento del potencial regional de crecimiento (Maggi, 1994).

5. LO QUE SE PROPONE Y DISCUTE PARA MEJORAR EL SISTEMA.

5.1 Sistema escolarizado.

Para el mejoramiento necesario en la calidad de la modalidad escolarizada, el Ministerio de Educación se encuentra abocado abiertamente a la realización de una reforma educacional, que deberá traducirse en el mejoramiento de la infraestructura educacional y en la extensión de la jornada horaria. Esta política corresponde a la ampliación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE), con financiamiento del Banco Mundial. En particular, es necesario esperar para contar con mayor información respecto de la forma en que se trabajará el tema de la educación técnico profesional.

5.2 Modalidad no escolarizada.

En este ámbito existe un proyecto de ley para el SENCE que se encuentra en trámite legislativo que muestra la tendencia y los énfasis que el Estado chileno ha decidido incorporar en este tema. En un resumen:

---

13 Información obtenida en SENCE y citada en "Diagnóstico de la Oferta de Capacitación Laboral en Chile y Proposiciones para su Fortalecimiento". Ministerio de Economía 1991.

Cambia el énfasis de la legislación desde objetivos de empleo hacia el mejoramiento de competencias de los trabajadores y la modernización productiva. El objetivo del sistema aparece expresado con énfasis hacia el incremento de la competitividad de las empresas y del país.

Promueve y formaliza un instrumento de concertación tripartito (Consejo Nacional de Capacitación), que asesorará al Ministerio del Trabajo en la definición de la política de capacitación laboral.

Sistematiza y ordena la acción de financiamiento vía licitaciones que realiza el SENCE, al crear un Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), que operará el conjunto de programas hasta ahora administrados como programas de "becas", incorporando tratamiento especial para atender a las pequeñas empresas cuyas ventas anuales no superen los US$ 650.000.

Además de ello, incluye acciones orientadas a grupos específicos explícitamente; jóvenes, mujeres, trabajadores independientes y trabajadores insertos en sectores económicos declinantes. A través de la ejecución de acciones que son licitadas el Estado pretende asegurar la aplicación de criterios selectivos para financiar la capacitación.

Modifica los escalonamientos de las remuneraciones de los trabajadores a capacitar en el marco de la franquicia tributaria. De este modo, disminuye el monto a pagar en el caso de los trabajadores de mayores ingresos para focalizar el subsidio en los de ingresos más bajos. Con ello se pretende estimular un uso más intensivo de la franquicia tributaria[14]

A través del nuevo cuerpo legal se propone la creación en las empresas de un mecanismo de cooperación entre trabajadores y gerencia para la programación de la capacitación estableciendo premios para la programación compartida. De este modo se pretende incorporar la opinión de los trabajadores en la decisión empresarial de capacitar.

---

14 Generalmente se identifica un "aporte privado" al financiamiento de la capacitación laboral realizada en el marco de la franquicia tributaria. Este monto surge como consecuencia del "escalonamiento" que se aplica en la modalidad de crédito tributario, considerando un nivel de "corte" en 10 ingresos mínimos (IMM), de modo que a partir de ése monto la franquicia no financia el 100% del gasto en capacitación, dando lugar al un aporte del empleador.

Se establece un registro oficial de organismos capacitadores ordenados por calidad de los servicios ofrecidos, estableciendo la obligatoriedad de informar a los usuarios respecto de la clasificación que corresponde a cada organismo capacitador.

Se simplifica y flexibiliza la tramitación necesaria para constituir la formación de los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIR). Estos organismos se componen de grupos de empresas que son subsidiadas para generar una organización que favorezca el uso de la franquicia tributaria. Se unen para comprar capacitación, juntan sus respectivos aportes tributarios y financian la administración de la capacitación en un OTIR.

Estos organismos en el marco legal propuesto son estimulados en dos sentidos. En primer lugar, son sometidos a una tramitación legal más simple, se termina con el requisito del patrocinio de una asociación gremial para su constitución legal. Esto es importante por cuanto facilita agrupaciones intersectoriales que abren la posibilidad de que empresas de mayor tamaño contribuyan a la capacitación de sus proveedores más pequeños. Se incorporan los requisitos de contar con 15 empresas afiliadas como mínimo que, además, reúnan una masa salarial conjunta de US$ 500.000. Con el 1% de este monto debería financiarse la actividad de este organismo.

En este nuevo marco se tipifican las acciones sancionables en que pueden incurrir las empresas e instituciones ligadas al sistema de capacitación. Definiendo nuevas áreas de supervisión.

Finalmente y complementando las mayores atribuciones, se amplían las facultades del SENCE para realizar acciones de investigación y evaluación del conjunto del sistema.

6. LA NECESIDAD DE UN PATRÓN ORGANIZATIVO PARA EL SISTEMA CHILENO.

No obstante la relevancia de contar con programas de mejoramiento o un marco legal adecuado, es posible afirmar que el sistema actual encuentra problemas atribuibles a las características de la estructura productiva chilena, de conducta de los actores involucrados, y a la institucionalidad de la capacitación. Comentaré en particular cada aspecto de los mencionados.

6.1. La estructura productiva de la economía chilena.

La economía chilena muestra un claro predominio de la pequeña empresa. Conforme a la clasificación utilizada por la Corporación de Fomento de la Producción, se puede construir el siguiente cuadro[15]

CUADRO Nº 3
Número de empresas según tamaño, 1990 - 1993

Tamaño	1990	1991	1992	1993
Micro	364.110	372.311	387.016	374.575
Pequeña	52.473	59.429	65.611	72.063
Mediana	4.598	5.327	5.797	6.421
Grande	5.160	6.087	6.838	7.838
TOTAL	426.341	443.154	465.262	460.897

Fuente: Gerencia de Fomento de Inversiones de CORFO. 1993.

15 Para estimar y clasificar el número de empresas existentes en Chile se recurre habitualmente al criterio del volumen de ventas que cada segmento realiza. Esto implica que el universo considerado tiene en cuenta sólo a las que pagan el impuesto al valor agregado (IVA). La definición sería:

microempresa : menos de US$ 72.000 de ventas anuales
pequeña empresa: de US$ 72.001 a US$ 750.000
mediana empresa: de US$ 750.001 a US$ 1.500.000
gran empresa : más de US$1.500.000

El sistema de incentivos tributarios para el financiamiento de la capacitación no es capaz de atender a las empresas de menor tamaño, que son mayoritarias y que generan la mayor proporción del empleo total. Por lo tanto, la utilización exclusiva de este sistema de incentivos, es insuficiente para avanzar hacia el objetivo de la competencia - país.

Un diseño de política de formación de recursos humanos que apunte a objetivos de competitividad deberá considerar las particularidades del segmento de pequeñas empresas para generar pertinencia y eficacia en las acciones de capacitación.

Las características de flexibilidad y adaptabilidad de las pequeñas empresas no se pueden hacer valer si no existen recursos humanos calificados que puedan aprovechar condiciones favorables para la movilidad laboral.

La formación de recursos humanos puede y debe ser aportada por la generación de articulaciones positivas de actores económicos capaces de interpretar las señales del mercado y de servir de transmisión eficiente del know -how y la innovación, orientándose hacia objetivos de mejoramiento técnico en una perspectiva de carácter sinérgico entre unidades de diferente tamaño.

Distribución del empleo por tamaño de empresa.

menos de 9 trabajadores 43.3%
entre 10-200 trab. 36.5%
Más de 200 trab. 20.2%

CORFO, 1994

Sin embargo, avanzar en esta dirección requiere de la aplicación de criterios de carácter selectivo en las políticas, superando la perspectiva que pone como requisito excluyente la horizontalidad de los instrumentos de fomento de la capacitación, reduciendo el potencial de planificación estratégica al interior del sistema económico. Esto permitiría promover un uso más intensivo del sistema de financiamiento estatal de la capacitación por parte de las unidades productivas que generan mayor nivel de empleo.

6.2 Algunas interpretaciones de la conducta empresarial predominante hacia la capacitación laboral.

La conducta de los privados respecto de la formación de recursos humanos puede caracterizarse como de disposición limitada a la colaboración en las iniciativas que propicia el Estado.

Un rasgo característico del sistema chileno es la no disposición del sector privado a realizar aportes al financiamiento de las acciones de capacitación.

La actitud de los empresarios frente a la capacitación tiene determinantes claras. Se encuentra influida por la no apropiabilidad de la inversión, el propio nivel de escolaridad y la experiencia laboral previa de los empresarios (SERCOTEC, 1991).

La existencia de certificación dispersa y no confiable hace que los empresarios sobreenfatizen en la capacitación de los trabajadores los factores de "disciplinamiento", antes que el aprendizaje de destrezas. Esto explica que en general, la capacitación de jóvenes no implica que los capacitados puedan emplearse en los oficios aprendidos, debiendo someterse a "períodos de prueba" que pueden derivar posteriormente a la contratación definitiva, no necesariamente en un puesto relacionado con la capacitación impartida.

El predominio de los pequeños empresarios merece atención especial. Las empresas pequeñas, que presentan debilidades en su inserción en los mercados, operan en una lógica económica del muy corto plazo, incompatible con el desarrollo de acciones de capacitación en la perspectiva de la planificación del futuro. De este modo, la asistencia regular a un curso de capacitación puede verse interrumpida si se produce un pedido o una orden de trabajo de cuyo cumplimiento depende la mantención de la relación comercial con un cliente.

La misma debilidad de las unidades productivas hace que organicen el trabajo en un esquema carente de horarios en donde la obligación de desplazamiento puede ser un factor de deserción de un programa de capacitación.

Las pequeñas y medianas empresas, que operan con decisiones definidas por un horizonte de muy corto plazo, no cuentan con recursos de caja suficientes para financiar acciones de capacitación relevantes. En caso de que decidan trabajar en el esquema de franquicia, el alivio de caja se produce al momento de concretarse la exención tributaria. Es decir, varios meses después de efectuado el gasto.

Tal como muestra la evidencia, las empresas de mayor tamaño prefieren capacitar a personal de niveles administrativos, incluso con mayor antigüedad en la empresa con el fin de asegurar un beneficio de los gastos en capacitación. Esto conduce a que muchas de ellas, al capacitar a personal de mayores sueldos, subutilize la franquicia tributaria que financia escalonadamente la capacitación de acuerdo a niveles de remuneración del trabajador beneficiario.

6.3 Aspectos institucionales.

La gestión moderna del sistema de capacitación es un imperativo básico de una economía que se funda en nociones de mercado. Las temáticas de la capacitación requieren de un fuerte componente de capacidad de concertación entre actores relevantes. Se puede hablar de la necesidad de coordinación público - público , público - privadas y entre privados. De esta forma, un sistema eficiente debe generar una amplia red de colaboración con múltiples adaptaciones de acuerdo a la especificidad del problema a enfrentar. Sin embargo, esta red debe articularse en función de un objetivo convergente, que debe actuar como factor clave de ordenamiento de los arreglos institucionales.

6.3.1 Coordinación entre entidades públicas.

Se observa que el propio sector público tiene dificultades para orientar sus acciones de capacitación. Por esto es que existen instituciones públicas que realizan acciones de capacitación en forma autónoma del sistema SENCE, reclutando a sus beneficiarios de modo autónomo y sin coordinación alguna con el resto de la institucionalidad pública. Esto en el caso extremo, puede generar duplicidad de esfuerzos para un mismo grupo objetivo.

En este sentido es importante mencionar que el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes[16], radicado en el Ministerio del Trabajo y que operó de acuerdo a la institucionalidad del SENCE[17], generó un antecedente de coordinación institucional utilizando una red de convenios con otras instituciones del sector público.

---

16 Ver Anexo.

17 Este Programa corresponde a un contrato multilateral del Gobierno de Chile con el BID que cofinanciaron un conjunto de acciones para atender a un universo de 100.000 jóvenes a través de una

Sin embargo, la coordinación para la ejecución de este programa ha requerido de importantes ajustes para ejecutar la política en un marco de mayor flexibilidad que la observada en el sistema público chileno.

Esto es importante de señalar por cuanto la dificultad para generar acuerdos de trabajo por parte de las entidades públicas chilenas puede ser un obstáculo para resolver temas tales como la delimitación de competencias, programación de acciones conjuntas y orientación de fondos a objetivos compartidos.

Los niveles de efectividad pueden ser incrementados, pero para ello se requiere de un esfuerzo de magnitud para acceder a la vinculación de iniciativas, que haga visible la existencia de objetivos convergentes. En este sentido, cabe destacar que las posibilidades de mayor vinculación entre instituciones del sector público se encuentran en una fase de evidente progreso. Un ejemplo de ello, se encuentra en el caso de la reconversión productiva de la zona del carbón en Chile[18], que fue motivo de diseños conjuntos en materias de fomento productivo y acciones de capacitación.

El ordenamiento institucional requiere de un importante ajuste de coherencia, por cuanto el fomento productivo que se ejecuta a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), se pretende que funcione a partir de una fórmula de compromisos de administración entre el sector privado y la institucionalidad pública. Este modelo aún no se encuentra totalmente desarrollado, pero tiene una orientación convergente con la perspectiva de incrementar la participación de los privados para garantizar el resultado de las políticas.

En este nuevo esquema la forma de actuar de la CORFO se traduce en una retirada de los temas que implicaban una relación directa con beneficiarios aislados. CORFO ya no será un prestamista, tampoco el resto de las funciones del fomento quedarán exentas de arreglos institucionales entre el sector privado y el público. Esto quiere decir, que serán los privados los que intermediarán recursos para objetivos de fomento. En particular, ha desaparecido el Estado como prestamista, y los fondos orientados a fomento son intermediados por la banca comercial.

CORFO, incorpora en su esquema de network agrupaciones de empresarios, el sector bancario, compañías de leasing y empresas consultoras especializadas. El Estado en este caso se reserva el rol de diseño de instrumentos de fomento y la

---

modalidad de carácter interinstitucional con objetivos de inserción social a través de la inserción laboral para los beneficiarios.

Concepción VIII Región Chile.

evaluación de los mismos. Esta fórmula se encuentra todavía en una fase de aplicación incipiente y puede ser fundamental para la generación de una vinculación estratégica con la institucionalidad proveedora de capacitación.

La expansión de esta orientación podría ser útil como factor para desconcentrar, descentralizar, compartir responsabilidades, y de paso hacer de las entidades de integración empresarial unidades de servicios para sus afiliados.

Esta forma de estructurar el fomento productivo tiene evidentes similitudes con el sistema SENCE, en ambos casos se espera algo parecido del sector privado. Esto es, financiar acciones de intermediadores privados orientadas a beneficiarios u objetivos específicos, importantes para la estrategia de la política pública.

En el caso de la institucionalidad de SENCE, le corresponde proveer un producto específico (capacitación demandada por empresas). En el caso del fomento productivo, se pretende que se realice a través de operadores privados quienes serían los ejecutores directos de las acciones contempladas en un paquete de instrumentos de fomento. Estos varían desde la asesoría contable hasta el financiamiento parcial de proyectos de innovación.

La capacidad de organización actual de los privados es todavía débil para avanzar en la línea de los objetivos señalados. Por lo tanto, no se puede esperar que en el corto plazo aparezcan privados organizados y en condiciones de prestar servicios en número importante.

Si las entidades de representación empresarial pudieran evolucionar hacia esquemas de integración basados en la prestación de servicios la institucionalidad de la capacitación podría encontrar la posibilidad de realizar ajustes de pertinencia para una demanda por capacitación más organizada, proveniente de grupos de empresas y no sólo de empresas aisladas.

6.3.2 Concertación público - privada.

Como se ha expresado, el sistema chileno pretende la participación amplia del sector privado en la ejecución de las acciones de capacitación. Sin embargo, para que el aporte de los privados, especialmente de las pequeñas empresas, pueda hacerse efectivo, se requiere de un sector empresarial con capacidad de organización. Como se ha observado, esto representa en sí mismo un objetivo en cuanto a la distribución de la responsabilidad institucional respecto de un objetivo social; la capacitación.

Reconociendo que existe una dificultad por la escala en que operan las empresas chilenas, con un mercado local reducido, no resulta fácil la meta de organizar la

demanda. Es posible que se requiera de una fase de transición, de modo que las empresas pequeñas superen debilidades actuales como condición previa a la generación de acciones concertadas.

Sin embargo, esto es una limitante si se piensa exclusivamente en la agremiación privada entre pequeños empresarios. En realidad, las posibilidades de acción concertada son muy amplias conservando una lógica de incremento de la competitividad. En este sentido es posible imaginar un conjunto de alternativas de integración de intereses entre pequeños y grandes empresarios.

La institucionalidad pública debe dar señales muy claras para promover acciones concertadas de capacitación y de fomento productivo, explicitando esta opción como un ámbito de oportunidades.

Se entiende como un objetivo generar estrategias conjuntas, se necesita que las organizaciones de empresarios superen en forma definitiva la lógica de la representación de intereses como factor de agremiación. Es necesario que se trabaje, como opción de política pública, demostrando que la acción concertada puede traducirse en entidades de integración empresarial capaces de ofrecer servicios a sus afiliados. Incluso capaces de intermediar programas de fomento en los cuales el financiamiento estatal pueda funcionar con eficiencia y transparencia avanzando progresivamente a esquemas de cofinanciamiento.

Esto permitiría al Estado especializar su tarea en acciones de diseño y supervisión con equipos eficientes y de bajo costo administrativo.

6.3.3 La organización de privados para capacitar.

En Chile la legalidad vigente admite una forma de organización de los privados para intermediar en el financiamiento de la capacitación. Son los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIR), que ya han sido mencionados en este trabajo, y que tienen la finalidad de intermediar entre las empresas afiliadas y los organismos capacitadores, para mejorar el uso de la franquicia tributaria. Son corporaciones de derecho privado, reconocidas por el SENCE. Concebidas como organizaciones sectoriales o regionales de empresas, no pueden impartir directamente los cursos, debiendo contratarlos.

En el marco actual, se encuentran orientadas a la generación de escalas de operación eficientes que permitan aprovechar el potencial de utilización de la franquicia tributaria.

Su rol se define para organizar, programar, y supervisar la realización de actividades de capacitación. Fueron creadas pensando en beneficiar a la Pequeña y Mediana Empresa, cuyas nóminas son muy reducidas y por ello no pueden integrarse al sistema de franquicia tributaria.

Las empresas se pueden asociar libremente a un OTIR, aportando montos previamente convenidos. Estos aportes son considerados como costo directo de capacitación y se integran al beneficio tributario ya mencionado. El 80% de los ingresos que perciben deben ser utilizados para financiar actividades de capacitación.

La respuesta del sector privado en cuanto a disponer de este marco para realizar capacitación ha sido lenta[19]. El aporte de esta forma de organización ha sido escasa para efectos de incremento de la cobertura de la capacitación. La interpretación oficial de las dificultades para extender el uso del modelo se atribuye a la complejidad burocrática para su constitución. Por lo tanto, queda aún pendiente la duda respecto de la eficacia del incentivo tributario para generar organización de privados y diseñar acciones concertadas.

Una visión estratégica no requiere vulnerar la búsqueda de mecanismos de mercado para realizar acciones de formación de recursos humanos, mas bien debe entenderse como una activación de un sistema que requiere de mayor dinamismo, de mayor articulación.

En este sentido, es posible considerar opciones que hagan más flexibles las posibilidades de organización de privados para acceder al financiamiento del Estado.

---

19 Actualmente existen 6 OTIR para el conjunto del sistema:

1. Corporación de Capacitación de Fomento Fabril, dependiente de la SOFOFA.
2. Instituto de Fomento a la Capacitación, agrupa a empresas de la construcción, minería, pesca, forestal, industria y servicios.
3. Corporación de Capacitación , Educación y Cultura de la Construcción, dependiente de la Cámara Chilena de la Construcción.
4. Corporación de Capacitación Ocupacional y Desarrollo Laboral en la Industria Metalúrgica, dependiente de ASIMET.
5. Corporación de Capacitación del Transporte Terrestre.
6. CORCAPYME, que fue creada desde la Corporación de Fomento de la Producción para atender a las PYME.

Por lo tanto, es fundamental trabajar en la definición e áreas de coordinación posibles entre privados vinculados a las políticas de fomento productivo y los que se organizan para realizar capacitación. Ello permitirá mejorar el sistema.

7. CONCLUSIONES :

7.1 Reformas legales y capacidad organizativa.

Al enfrentar el tema de las reformas institucionales , el Estado muestra su disposición a modificar la estructura de un sistema. Es decir, en el nuevo diseño se busca la posibilidad de llegar a un arreglo institucional que permita mejores resultados.

Considerando el conjunto de elementos contemplados en el nuevo diseño del marco legal y los temas presentes en la discusión actual, aparece con claridad que los resultados en el futuro dependen de modo muy especial de la capacidad organizativa de los actores relevantes, en el presente.

La propuesta de estimular un verdadero patrón organizativo se justifica en la evidencia de que los países más competitivos han basado su éxito más allá de la simple apuesta por la competencia entre empresas que operan aisladamente, estrategias de libre comercio y un Estado que se limita a reglamentar y monitorear. Los más exitosos son los que trabajan activamente para crear ventajas de localización y competitividad (IAD, 1994).

En esta perspectiva, el Estado puede asumir una actitud activa, que se puede denominar de aporte estratégico.

El aporte estratégico pone al servicio de las decisiones de mercado información y oportunidades en una perspectiva sistémica, orientada a generar condiciones de mayor estabilidad para las ventajas competitivas.

Para decidir actuar en esta lógica, es necesario superar la percepción de que los empresarios se limitan en forma exclusiva a la optimización de la función de producción a través de combinaciones técnicas y económicas viables, con recursos dados y bienes identificados en una perspectiva estática. Esto representa un enfoque restrictivo de las posibilidades de una economía en desarrollo con necesidad de desplegar capacidad de adaptación. La posibilidad de acciones concertadas es muy importante en una economía de predominio de la pequeña empresa.

Considerando los factores diagnosticados respecto de la tendencia concentradora de la capacitación, se hace notar que la intencionalidad de la legislación chilena requiere de un importante complemento en materias de gestión pública. La tarea no se agota en el mejoramiento del marco legal. Es necesario interpretar este marco y aprovecharlo para la formación social de estructuras (framework) que son el instrumento para la modernización de la economía en un contexto como el chileno.

Al observar el sistema propuesto, es destacable la posibilidad de utilizar los procesos de licitación como instrumento de selectividad. Complementariamente, este instrumento puede ser utilizado para estimular una organización más eficiente del mercado para enfrentar las actuales fallas.

La selectividad estratégica de beneficiarios puede ser un factor importante para potenciar áreas de mercados emergentes en regiones. Al mismo tiempo, esta selectividad puede ser compartida por la institucionalidad de fomento productivo y la de capacitación.

La posibilidad de conseguir el objetivo de poner la capacitación laboral en un mayor nivel de cobertura, implica desarrollar un nuevo estilo de relación con los privados, intercambiando información y entregando señales orientadoras que sean consistentes con las opciones de política globales, tales como las estategias de comercio internacional.

7.2. Algunas propuestas para generar un patrón organizativo.

7.2.1 La herramienta de los diálogos estratégicos.

Para la generación de patrones organizativos se requiere de realizar un esfuerzo básico para articular las visiones de "mediano alcance" entre los actores públicos y privados.

Este proceso requiere de la identificación previa de los actores relevantes y con capacidad de convocatoria, de modo que a partir de la utilización de metodologías adecuadas sea posible acordar niveles crecientes de articulación e intercambio de información para objetivos precisos de desarrollo regional.

Este proceso de articulación es viable por cuanto la inversión pública se encuentra en pleno proceso de descentralización y se espera duplicar el nivel de inversión tramitada y priorizada en las regiones antes del año 2000.

En el proceso de identificación de mercados y proyectos, el sector privado (incluido el bancario), identifica oportunidades, los sectores académicos y de investigación se vinculan a la temática del desarrollo regional y el sector público identifica proyectos complementarios a la iniciativa privada en un marco de evaluación social.

De este modo es posible imaginar y desarrollar una fórmula de planificación del desarrollo innovadora y compatible con la conducción económica del país. En este diseño no se vulnera la lógica del mercado, pero se organizan los intereses, de modo que la perspectiva común permite que la política pública apoye un proceso de desarrollo. Esto implica una opción por la competencia - país.

El sistema de capacitación se ve beneficiado por la posibilidad de ajustar la pertinencia de las decisiones de financiamiento estatal en acuerdo con prioridades de los privados, en un marco de coherencia estratégica.

Un sistema de trabajo de estas características debe superar dificultades derivadas de la existencia de un empresariado que no asimila aún la acción del Estado basada en intervenciones temporales de fomento, con perspectiva de cofinanciamiento y en el marco de intermediación privada.

La propuesta de fomento del Estado basada en la existencia de un conjunto de intermediadores privados enfrenta la dificultad de la no existencia de un número suficiente de operadores privados del fomento.

Para el Estado chileno, se encuentra pendiente la definición de una política para estimular la agrupación de privados. De modo que la perspectiva predominante hasta ahora ha sido la de generar señales para incentivar la oferta de servicios privados en el marco de las políticas de fomento. Esto implica que se espera que al generar disponibilidad de fondos para fomento productivo, los empresarios se organicen para acceder a estos recursos.

Los diálogos estratégicos constituyen un enfoque alternativo, una oportunidad para el desarrollo de nuevos intermediadores surgidos de la identificación de proyectos específicos.

El reforzamiento de la convocatoria a los diálogos estratégicos, incorpora una dimensión interactiva inexistente hasta ahora en la ejecución de la política pública. En este sentido cobra absoluta vigencia la utilización de técnicas que permitan al sector público desarrollar una estrategia de relaciones públicas que le permita la retroalimentación básica para poder modernizar su gestión. Esto implica generar claras

señales de la voluntad estatal de establecer interlocución con organizaciones de privados que apunten a la generación de servicios a sus afiliados.

La existencia de diálogos estratégicos público privados convocados por actores organizados es un camino para dar selectividad estratégica a la generación de proyectos relevantes para el desarrollo regional.

Esta perspectiva permite, además, establecer un marco en donde se pueda conseguir objetivos que implican menor riesgo de enfrentar conductas del tipio "moral hazard". Cuando se estimula la organización de privados basándose en la capacidad de los mismos de aprovechar estímulos de corto plazo, se corre el riesgo de producir adaptaciones "perversas" de corto plazo. La simple reacción privada para acceder a los recursos públicos no incorpora certezas respecto de la estabilidad de las organizaciones que surjan.

7.2.2 Beneficios posibles para el sistema de formación de recursos humanos.

La actividad de diálogos estratégicos regionales puede beneficiar a las políticas de capacitación por cuanto:

Hace viables los procesos de supervisión y seguimiento de los programas que SENCE pretende masificar y que se caracterizan por una alta dispersión en todas las regiones del país, al compartir responsabilidades con el sector privado, con quien se ha decidido conjuntamente ex - ante la pertinencia de los programas de capacitación en función de proyectos específicos. Esto significa que se puede buscar una perspectiva común para estimular a los privados en la realización de tareas tales como el control de calidad y certificación, encargando al sector privado la verificación de la pertinencia de las acciones consideradas.

Cubrir parte de los déficit que enfrenta el sistema en cuanto a investigación y definición de estrategias para el sector productivo en lo que se refiere a la formación de recursos humanos.

Estimular la organización de los privados para la intermediación del fomento en conjunto con CORFO integrando los objetivos de formación de recursos humanos. Es decir, utilizando el enfoque de ubicarse en una dimensión de "tercer nivel", en donde la institución se encarga de labores de diseño, seguimiento y supervisión, desarrollando la capacidad de los privados para ubicarse en el "segundo nivel", intermediando recursos en una lógica de intereses comunes.

Buscar una articulación sinergética con CORFO, que se puede traducir, por ejemplo, en la utilización de los subsidios que CORFO entrega orientado a facilitar el acceso a la asistencia técnica, que incorporan en su ejecución un componente importante de diagnóstico, para orientar los mismos a entregar información sobre capacitación. El sistema CORFO podría incentivar la realización de capacitación como requisito para acceder a niveles de fomento "escalonados" en donde el acuerdo en la realización de programas de capacitación puede funcionar como una suerte de "pre - requisito".

Incorporar a las Universidades regionales en la tarea de diseños curriculares basándose en las posibilidades que ofrece la flexibilidad de la nueva normativa del SENCE ya descrita. Esto puede realizarse a partir de procesos de licitación muy simples[20]. De esta manera, las Universidades se insertan de modo relevante con la iniciativa pública y diversifican sus fuentes de ingreso.

Poner en la discusión estratégica regional lo que será licitado en regiones por el Fondo Nacional de Capacitación que pretende crear la legislación actualmente en discusión.

Ordenar la interacción entre privados y sector público a nivel regional permitiendo un uso más intensivo de las alternativas de acción concertadas de las empresas, de modo de generar un efecto catalizador de la organización privada. Esto permite enfrentar la limitación actual derivada de radicar las decisiones de capacitación en la empresa individual, abriendo un abanico de posibilidades de decisiones conjuntas para empresas que pueden desarrollar ventajas locacionales por esta vía.

Complementar las estrategias regionales con la incorporación de las organizaciones sindicales establecida en los comités tripartitos contemplados en la nueva legislación. Esto permite la incorporación de los trabajadores a la definición de temáticas relevantes en el ámbito de la capacitación.

---

20 El sistema SENCE opera fuertemente apoyado en procesos de concurso y licitaciones que apuntan a ordenar la competencia de los oferentes de servicios para el sector público. El Programa Preinversión de MIDEPLAN funciona del mismo modo y ha acumulado importante experiencia al respecto.

Aprovechar los incentivos vigentes para impulsar al sector privado a hacerse cargo de los liceos técnicos (ETP) que se encuentran en situación de crisis, a partir de proyectos que los vinculen eficazmente al sector productivo.

Promover la constitución de Consejos Regionales de Capacitación para el Trabajo, aprovechando la normativa de los Gobiernos Regionales al respecto, posibilitando una circulación eficiente de la información y facilitando un importante ajuste de pertinencia de las acciones a realizar.

La alternativa de coordinación expuesta tiene la virtud de trabajar en la lógica de responsabilidades compartidas, sin recurrir a opciones de carácter obligatorio que encontrarían una fuerte resistencia. Por la vía de estas opciones, las empresas se pueden integrar voluntariamente a esquemas colectivos de capacitación.

Para actuar con eficiencia en estos aspectos es necesario poner como objetivo avanzar hacia formas de cofinanciamiento con el sector privado. Contemplando algunas reglas u orientaciones válidas para todos los actores. Ello, en la perspectiva de evitar y excluir conductas de actores que pretenden sacar ventajas de modo oportunista (moral hazard), cuando se usa el incentivo de poner fondos a disposición de intermediadores privados sin condiciones previas.

En la medida que el sistema chileno avance en la dirección de la mayor reticulación público - privada de modo ordenado y con objetivos estratégicos compartidos es posible que se produzca:

Intercambio de información no discriminatorio, entre privados que comparten intereses en proyectos específicos.

Reciprocidad, para relacionarse sin obstruir alternativas de cooperación horizontales.

Reglas de distribución no discriminatorias para compensar las ventajas y desventajas de decisiones conjuntas, de modo que la cooperación entre iguales no se altere por la falta de equilibrio en la percepción de resultados de los proyectos emprendidos.

Autolimitación voluntaria de márgenes de acción, considerando fundamental que los intereses del conjunto operarán en beneficio de cada involucrado.

Respeto a los intereses propios, legítimos, de todos los involucrados, de modo que sea posible que cada grupo de interés identifique claramente las ventajas de la acción conjunta.

ANEXO Nº 1

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA CHILENO[21]

El sistema de capacitación laboral en Chile opera de acuerdo a la definición varias líneas de acción. Una primera clasificación permite distinguir entre modalidades escolarizadas y no escolarizadas.

Las modalidades escolarizadas tienen dependencia técnica del Ministerio de Educación y las acciones de capacitación ocupacional (modalidad no escolarizada) son operadas desde el SENCE que depende del Ministerio del Trabajo.

Existen en Chile, hasta el año 1994, 3 modalidades de educación formal para el trabajo:

1. Modalidad escolarizada: Esta modalidad constituye una alternativa de educación media (secundaria) una vez concluido el ciclo básico obligatorio de 8 años. Se le denomina Educación Media Técnico Profesional (ETP). Atiende mayoritariamente a jóvenes de sectores populares y el pronóstico ocupacional de cada especialidad es variable. Su financiamiento es provisto casi totalmente por el Estado a través de subvenciones escolares de acuerdo al número de alumnos. Existen actualmente 580 unidades educativas de este tipo y atienden a cerca de 265 mil alumnos según los datos del Ministerio de Educación.

2. Modalidad Profesional: En este caso nos estamos refiriendo a los denominados Centros de Formación Técnica (CFT), que constituye la rama más reciente de la educación post - secundaria (fue creada en 1981). A través de esta modalidad se forma a técnicos superiores en carreras de entre 2 a 3 años de duración. Este es un ámbito de dominio exclusivo de la iniciativa privada, esto quiere decir que sus alumnos deben pagar por sus estudios. No tienen ninguna vinculación con la enseñanza en las ETP y la certificación impartida es dispersa. En 1990 existían alrededor de 235 instituciones de este tipo que atendían a 76.695 alumnos. En general se han adaptado para operar a bajo costo con cursos de "tiza y pizarrón".

Información obtenida en SENCE

3. Modalidad de Capacitación Laboral: Es ofrecida por los Organismos autorizados por el Estado para impartir capacitación laboral, y directamente por las empresas. La denominación de las instituciones especializadas es de Organismo Técnico de Ejecución (OTE)[22], que son supervisadas por el Servicio de Capacitación y Empleo, SENCE. En este sistema se ejecutan acciones en que participan el Estado, las empresas , los OTE, y los llamados Organismos Técnicos Intermedios (OTIR). Estos últimos corresponden a una forma legal de organización de la demanda de pequeñas empresas cuyos gastos en capacitación son de bajo monto. El sistema OTIR organiza esta demanda y genera escalas de operación interesantes para los OTE. Por otro lado, permite juntar los aportes de varias empresas para quienes un incentivo a la capacitación basado en una franquicia tributaria corresponde a montos muy pequeños.

Las actividades SENCE se enmarcan en dos líneas de acción posibles: aquellas ordenadas para el aprovechamiento de la franquicia tributaria, y la que se realiza a partir de sistemas de licitación y concursos públicos.

Las alternativas de operación del sistema SENCE son las siguientes:

3.1. El Programa de empresas. Que consiste en cursos que imparten las OTE en directa relación con la empresa que solicita un determinado contenido. El pago de los cursos lo realiza la empresa. Este pago es deducible de impuestos una vez al año para todas las empresas que pagan el Impuesto de Primera Categoría[23]. La franquicia tributaria correspondiente tiene como límite máximo el 1% de la planilla anual de remuneraciones el que puede ser descontado conforme a los gastos en capacitación de sus trabajadores realizado por la empresa.

Con el objeto de incorporar a las PYME a la utilización del sistema, se acepta también como deducible de impuestos la suma de tres Unidades Tributarias Mensuales (alrededor de US$700), si este monto supera el 1% de exención tributaria contemplado en la franquicia.

El SENCE autoriza los cursos, luego de ello controla y fiscaliza la utilización de este subsidio estatal. Se contempla también la posibilidad de que las empresas

22 La autorización es otorgada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. Se trata de un servicio descentralizado que depende del Ministerio del Trabajo.

23 La Franquicia Tributaria permite a las empresas que tributan en primera categoría, es decir las que persiguen fines de lucro, descontar anualmente de su declaración de impuesto a la Renta en gasto efectuado en capacitación.

organicen sus propias actividades de capacitación contratando a una persona externa o un trabajador interno como relator del mismo (Cursos Interior Empresas).

La normativa permite, además de las acciones directas de capacitación, imputar a la franquicia dentro de los límites porcentuales reglamentarios ya mencionados, gastos relacionados con:

- Estudio de necesidades de capacitación ocupacional.
- Viáticos y traslados de los participantes en actividades de capacitación.
- Administración de la unidad o sección de capacitación.

El descuento tributario mencionado no discrimina en cuanto a sector de actividad económica, tamaño de la empresa, ubicación geográfica, dependencia institucional, de modo que pretende ser un mecanismo horizontal, con la salvedad que la empresa debe tributar de acuerdo al sistema de 1° Categoría.

Para efectos de orientar la capacitación hacia especialidades técnicas, se han establecido tramos de ingreso para los receptores de la capacitación. De este modo, se pretende que los cursos orientados al perfeccionamiento de los niveles gerenciales sean financiados por las empresas directamente.

3.2. Programa de becas: Corresponde a acciones dirigidas a personas de escasos recursos, que tienen serias limitantes para concurrir hasta un centro de capacitación. Pretende focalizarse en trabajadores del sector informal, independientes, cesantes y personas que buscan trabajo por primera vez.

La Dirección Nacional del SENCE establece un programa anual ordinario de becas, distribuyendo los recursos de acuerdo a criterios de necesidades regionales y de costos. El SENCE puede, además, ejecutar programas extraordinarios destinados a sectores, zonas o regiones que presenten requerimientos especiales.

La articulación del sistema es realizada por las Oficinas Municipales de Colocación (OMC)[24], quienes se encargan de la selección de los beneficiarios.

---

24 La Oficinas Municipales de Colocación son las encargadas de registrar las postulaciones de los beneficiarios del sistema de capacitación y de establecer vínculos con los organismos capacitadores. Administrativamente dependen de los Municipios y técnicamente del SENCE.

3.3. Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Este Programa opera bajo la normativa del sistema de licitación de becas del SENCE. Se ha venido ejecutando desde 1990 con fondos provenientes de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (50%) y del Gobierno de Chile (50%). A través de este Programa ha entregado capacitación a 100.000 jóvenes en 4 años en áreas laborales relacionadas a los requerimientos del sector productivo. Su formulación en los primeros 4 años de operación apuntó, además de cumplir con la cobertura mencionada, a fortalecer a instancias públicas ejecutoras y a desarrollar una capacidad de oferta para el sistema de capacitación dependiente del SENCE.

El Programa está dirigido a personas de escasos recursos, preferentemente jóvenes, inactivos, cesantes o desocupados y que se encuentren fuera del sistema de educación regular.

Por otro lado, es importante considerar que la respuesta del sector privado en cuanto a los objetivos de este Programa fue positivo. El 80% de las acciones requería de la disposición de los empresarios a recibir a los jóvenes en las empresas para la realización de una práctica laboral de 4 a 6 meses de duración. Esto corresponde a un nivel de aporte muy primario pero representa un comienzo importante por tratarse de una vinculación voluntaria a las acciones promovidas desde el Estado.

La importante ampliación del sistema de licitaciones reforzada por la ejecución del Programa de Jóvenes ya mencionado y los esfuerzos realizados por el SENCE en cuanto a incorporar al sector privado a las acciones de capacitación han derivado en un importante incremento de la cantidad de unidades capacitadoras como oferentes de capacitación. Desde los aproximadamente 600 organismos de este tipo existentes en 1990, el número ha crecido hasta 1600 en 1994. Esto permite pensar en un ajuste de calidad seleccionando y clasificando a los oferentes destacados.

3.3.1 Modalidad de Capacitación y experiencia laboral en empresas: Funciona a través de un curso de capacitación con objetivos de sema - calificación de 200 horas como promedio seguido de una práctica laboral en una empresa formal de un mínimo de 2 meses y un máximo de 6. La adjudicación depende de la certificación que realice el OTE de las prácticas laborales comprometidas con las empresas. Es decir, el OTE debe realizar un trabajo previo a su participación en la licitación que implica concurrir a las empresas para determinar las necesidades de personal capacitado, y la disposición de las mismas para recibir a los jóvenes en práctica laboral. El programa financia el curso y los gastos de colación y transporte de los alumnos durante el curso y la práctica laboral (en este último caso, hasta 4 meses luego de terminada la parte lectiva). Esta modalidad ha sido la más utilizada con una cobertura aproximada del 80% del total de los beneficiarios del Programa.

3.3.2 Modalidad de Capacitación para el Trabajo Independiente: Establece una referencia de capacitación en un oficio de 200 horas, seguida de 150 horas de contenidos orientadas a la gestión de un oficio independiente o asociado a través de la forma de microempresas. Al cabo de las 350 horas, el alumno será vinculado por el OTE (el mecanismo debe ser explicitado en la propuesta presentada al proceso de licitación convocado por SENCE) con una "red de ayuda". Esta vinculación se considera realizada a satisfacción si el alumno ha accedido a la asistencia técnica necesaria para la preparación de una "idea de proyecto", susceptible de ser presentada a una entidad de financiamiento de pequeños negocios. Su orientación ha sido fundamentalmente hacia el sector agrícola por cuanto para este sector existe una "red de ayuda" estatal.

3.3.3 Formación para el trabajo: Se orienta hacia la población juvenil que tiene problemas serios de integración social y opera con metodologías destinadas a atender a segmentos juveniles en situación de daño sicosocial.

3.3.4 Este Programa contempló otras líneas de acción orientadas al fortalecimiento de la oferta: Generando alternativas para el equipamiento y asistencia técnica de los establecimientos de capacitación, mejoramiento de los sistemas de información, y mejoramiento de las Oficinas Municipales de Colocación.

Actualmente el SENCE ejecuta, a través de sistemas de licitación que financian propuestas de privados, acciones destinadas a objetivos de reinserción y reconversión laboral de trabajadores despedidos de sectores declinantes.

BIBLIOGRAFIA

Arnold. 1986. Formación Profesional y la Pequeña Empresa del Sector Informal. Rolf Arnold. San José, Costa Rica.1986.

BMBW, 1994. Report on Vocational Education 1994. Bonn. 1994.

CASEN, 1992. Ministerio de Planificación y Cooperación. Población, Educación, Vivienda ,Salud Empleo y Pobreza, CASEN 1990. MIDEPLAN, Santiago, Chile 1992.

CORFO. 1994. PYME .Un Desafío a la Modernización Productiva. Informe preparado por: Gerencia de Fomento e Inversiones.

Georg. 1991.Vocational Education and Training Employment and Labour Relations in the Republic of Corea. Walter Georg, Klaus Rütters, Winfried Schneider-Deters and others. Baden -Baden: Nomos Verl. Ges. 1991.

Greinert, 1993. El Sistema Dual de Formación Profesional en la República Federal de Alemania. Estructura y Funcionamiento. GTZ. Wolf-Dietrich Greinert. Eschborn.1993

Greinert, 1994. The German System of Vocational Education. History, Organization, Prospects. GTZ. Wolf-Dietrich Greinert Berlin 1994.

Greinert, Wiemann, 1994. The Training & Production Concept. Analisys and Descriptions. GTZ. Wolf -Dietrich Greinert -Günter Wiemann. Eschborn.1993

Hilowitz.1987. Education and Training policies and Programmes to Support Industrial Restructuring in the Republic of Korea, Japan, Singapore and the United States. Janet Hilowitz. Geneva.1987.

IAD, 1994. Instituto Alemán de Desarrollo. Fortalecimiento de la Capacidad Tecnológica en Países en Desarrollo. Enseñanzas de la Cooperación Técnica Alemana. Wolfang Hillebrand, Dirk Messner, Jörg Meyer - Stamer. Berlin .1994.

IAD, 1994. Instituto Alemán de Desarrollo. Competitividad Sistémica. Klaus Esser y otros. Competitividad Internacional de las Empresas y Políticas Requeridas. Estudios e Informes Berlín 1994.

ILO.1992. Training for New Technologies in Singapore. Joao Oliveira and Gerald Pillay. Geneva.1992.

Kemp.1993. Los Requisitos Planteados a la Formación Profesional Moderna de Obreros Calificados en Alemania. Tomas Kemp, Director del Instituto Federal para la Formación Profesional de Berlín. 1993.

Little.1986. Planning the Education-Employment link: A brief quide to current methods. Angela Little. International Journal of Educational Development. Oxford. 1986.

Lohmar-Kuhle, 1994. Occupation - oriented Training and Educations for Target Groups from Informal Sector. GTZ. Cornelia Lohmar-Kuhnle. Eschborn.1994.

Massisimo. 1988. The Educational Framework for Information professionals in Spain: a Proposal and some Suggestions. Angel Massisimo and María Carmen Mayol in Education for information. Amsterdam.1988.

Maggi, 1994. Descentralización Territorial y Competitividad: El Caso de Chile. Claudio Maggi. Instituto Aleman de Desarrollo. Berlin.1994.

Messner. 1993. Búsqueda de Competitividad en la Industria Maderera Chilena. Dirk Messner. Revista de la CEPAL Nº 49. Abril de 1993.

Messner.1993. Corea del Sur y el Estado. Dirk Messner. Revista Nueva Sociedad Nº126. 1993.

MIDEPLAN. 1992. La Acción Regional del Gobierno, Balance de la Gestión 90/91. . Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago. Chile. Junio de 1992.

Pardo - Irarrázabal, 1990. Factores Determinantes en los Niveles de Educación Formal de los Jóvenes: Alcances y Significados en el Mercado del Trabajo. Lucía Pardo , Ignacio Irarrázabal. Estudios de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Universidad de Chile. Vol. 17, Nº2. Didiembre de 1990.

Pilgrim, 1991. Institutional Representation of Small Business in Industrialized Countries. Marcus Pilgrim. International Department Institute of Small Business. Göttingen 1991.

Román. 1991. La Pequeña Industria Ante el Reto de la Modernización. Enrique Román. Ediciones del Ornitorrinco. Santiago. Chile 1991.

Salomé - Charmes . In Service Training. Five Asian Experiences. Bernard Salomé and Jacques Charmes. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD, Paris. 1987.

SENCE. 1989. Diario Oficial. República de Chile .5 de marzo de 1990. Decreto con Fuerza de Ley Nº1 de 1989. Estatuto de Capacitación y Empleo.

SENCE.1994. Proyecto de Ley Que Modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo.

SERCOTEC.1991. Antecedentes Sobre La Capacitación Empresarial y Laboral en la Pequeña y Mediana Industria y Artesanado. Elaborado por Pedro Holz C. Documento Nº9. Servicio de Cooperación Técnica. Santiago Chile. 1991.

UNESCO, 1990. Innovative Methods in Technological Education. Studies in Engineering Education, 13. Paris.1990.

Waiser, 1992. Indicadores de la Situación Educacional. Miriam Waiser. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago.1992.

GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS

BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo.
CFT	:	Centros de Formación Técnica.
CORFO	:	Corporación de Fomento de la Producción.
ETP	:	Liceos de Enseñanza Técnico - Profesional.
FONCAP	:	Fondo Nacional de Capacitación.
IVA	:	Impuesto al Valor Agregado.
MIDEPLAN	:	Ministerio de Planificación y Cooperación.
OMC	:	Oficinas Municipales de Colocación.
OTE	:	Organismo Técnico Reconocido.
OTIR	:	Organismo Técnico Intermedio.
PYME	:	Pequeña y Mediana Empresa.
SENCE	:	Servico Nacional de Capacitación y Empleo.
SERCOTEC	:	Servicio de Cooperación Técnica.