



Organización
Internacional
del Trabajo



¿Cómo continuar avanzando hacia el desarrollo?

Propuestas para una Política Nacional de Empleo

Mauricio Jélvez Maturana
Macarena Alvarado Moscoso

¿Cómo continuar avanzando hacia el desarrollo?

Propuestas para una Política Nacional de Empleo

**Mauricio Jélvez Maturana
Macarena Alvarado Moscoso**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2009
Primera edición 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Mauricio Jélvez M. y Macarena Alvarado M.
*¿Cómo continuar avanzando hacia el desarrollo?
Propuestas para una Política Nacional de Empleo*

Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2009

ISBN 978-92-2-322963-4 (impreso)

ISBN 978-92-2-322964-1 (web pdf)

Política Económica / Política Social / Distribución del Ingreso / Superación
de la Pobreza / Chile

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Diseño y diagramación: Claudia Aranguiz Alfieri

Edición y producción editorial: María de la Luz Celedón M.

Impreso en Chile

Índice

- 5 **Prólogo**
- 7 **Presentación**
- 11 **Introducción**
- 15 **A. Panorama económico y social de Chile en las últimas décadas**
 - 1. Crecimiento económico
 - 2. ¿Hemos logrado el éxito en la superación de la pobreza?
 - 3. La educación
 - 4. El empleo
 - 5. Productividad y distribución de ingresos
 - 6. Gasto público
- 29 **B. ¿Cómo Funciona la política pública?**
 - 1. Capital humano
 - a) Escasa inversión en capacitación laboral y deficiente asignación
 - b) Escasos recursos destinados a las MIPYME
 - c) Capacitación e inserción laboral
 - d) Déficit de cobertura educacional en el segmento de 25 años y más, especialmente de 40 años y más
 - e) Competencias laborales
 - 2. Institucionalidad, políticas y sistemas
 - a) Las innumerables carencias institucionales
 - b) Desarticulación de políticas
 - c) Los sistemas de información
 - d) Evaluaciones de programas
- 39 **C. Política Nacional de Empleo**
 - 1. Construcción de pilares para la aplicación de la Política Nacional de Empleo
 - a) Desarrollos en curso
 - b) Propuestas a desarrollar
 - 2. Propuestas para el estrechamiento de las brechas productivas
 - a) Plan Garantías de Acceso
 - b) Evaluaciones de programas
- 47 **D. A modo de síntesis y conclusiones**
- 49 **Bibliografía**
- 50 **Anexos**
 - Anexo A
 - Anexo B

Prólogo

En el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo del mes de junio del 2009, se analizó la situación del empleo generada por la crisis y la Organización Internacional del Trabajo adoptó un Pacto Mundial con el objetivo de generar empleos, proteger a los trabajadores y estimular la recuperación económica.

El Pacto plantea la necesidad de construir un marco regulador del sector financiero más adecuado para servir a la economía real, al tiempo que proteja los ahorros y las pensiones de las personas. Igualmente plantea la promoción del comercio y evitar el proteccionismo.

Específicamente en materia de empleo, propone considerar diversas opciones de políticas para minimizar los efectos de la crisis sobre el empleo y potenciar que la recuperación económica que siga genere empleos con el menor rezago posible y, además, señala la necesidad de tomar en cuenta el impacto en mujeres y hombres de los programas de recuperación e integrar la dimensión de género en todas las medidas. Entre otras opciones, el Pacto propone considerar la inversión en infraestructura pública con mayor intensidad en empleo, programas especiales de empleo, el aumento de la protección social para evitar un aumento en la pobreza y la protección de los salarios, de forma de mantener el consumo interno.

Estas medidas no constituyen una receta de aplicación única, sino opciones para ser adoptadas según se requiera en cada país, y son reflejo de las medidas que los países habían venido aplicando desde las primeras evidencias de la crisis.

En este contexto, la OIT publica las reflexiones de Mauricio Jélvez, actual Subsecretario del Trabajo, y de Macarena Alvarado, asesora de esta Subsecretaría, en las que identifican las tareas aún pendientes para la configuración de un sistema de protección social laboral y de una política nacional de empleo postcrisis. Esperamos que este documento sea un aporte a este importante debate en Chile, tanto para la recuperación de la economía y del mercado laboral en el corto plazo, como también para la estrategia de desarrollo del país en el largo plazo, teniendo el Trabajo Decente como eje central de su implementación.

Guillermo Miranda

Director

Oficina Subregional de la OIT para
los Países del Cono Sur de América Latina

Santiago, noviembre de 2009

Presentación

Con mucho gusto escribo esta presentación del relevante trabajo de Mauricio Jélvez y Macarena Alvarado. La equidad social en Chile es, sin duda, un tema de gran actualidad y un desafío estratégico para Chile. El empleo decente es la pieza clave.

Para avanzar en la reducción de la inequidad y la pobreza es indispensable la incorporación de trabajadores y pequeños empresarios a la economía moderna, aumentar su capacidad de producir, con creciente productividad, obtener sueldos adecuados y estables, que los micro y pequeños empresarios logren utilidades crecientes con un entorno macroeconómico más favorable para el desarrollo integral. Ello permite aumentar el producto y mejorar su distribución. Es así como se gesta un crecimiento con equidad, entendidos como dos conceptos complementarios y no contradictorios, marcando en esto la gran diferencia con la visión neoliberal.

Se trata de un tema vital. En Chile los progresos económicos y sociales logrados en los gobiernos de la Concertación y la coyuntura financiera favorable -los fondos acumulados del cobre que dan espacio para la política pública- permiten avanzar a una etapa superior de crecimiento con equidad. Es muy fácil repartir dineros; lo difícil es hacerlo con equidad, de manera responsable y sostenible y dejando una huella de corrección progresiva en el funcionamiento de los mercados.

En consecuencia, lo que hay que hacer es corregir el funcionamiento de los mercados para que incorporen progresivamente al desarrollo los sectores medios y bajos del país, correcciones que incluyan, entre otras, un gran programa de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y una Política Nacional de Empleo enfocada en la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

Más allá de los notables avances en la agenda social, planteamos que se precisa introducir correcciones en el funcionamiento de la economía para incorporar la equidad. Esto pasa por acortar las brechas entre los que tienen un gran espacio del mercado y los que tienen un espacio precario: la brecha entre las empresas grandes y las MIPYMES -las micro, pequeñas y medianas empresas- y las brechas de productividad al interior de nuestra fuerza de trabajo.

Por otro lado, las deprimidas tasas de inversión también están asociadas a la carencia de factores básicos requeridos por el inversionista productivo, en especial los pequeños y medianos. Se necesita financiamiento de largo plazo, acceso a tecnología y capacidad para absorberla, disponibilidad de trabajadores bien capacitados e infraestructura complementaria

con la inversión productiva. El neoliberalismo todavía asume que la liberalización y privatización traen consigo en forma espontánea una oferta creciente de estos ingredientes del producto potencial. Típicamente, esta oferta no emerge de manera automática ni oportuna y preocuparse de este problema es uno de los desafíos de las reformas y políticas públicas.

El mercado del trabajo y la política laboral tienen un impacto decisivo en el desempeño económico, la evolución de la pobreza y la distribución de los ingresos. En primer lugar, las políticas públicas deben generar las condiciones para una absorción sostenida de la fuerza de trabajo, así como de los nuevos entrantes al mercado. Esto se relaciona con el logro de equilibrios macroeconómicos reales en lo cual Chile ha avanzado con contradicciones. Segundo, deben hacer posible la generación de empleos de mayor productividad, de manera que sustente remuneraciones crecientes y más estables. Esto requiere un esfuerzo considerable en materia de educación (para el futuro lejano) y capacitación laboral (para hoy y el futuro próximo). Aumentar la productividad y, sobre esa base, el salario de crecientes grupos de la población es una condición necesaria para el desarrollo del país y la solución de los problemas de desigualdad. Finalmente, se debe velar por la estabilidad en los flujos de ingresos familiares a través de esquemas integrales de protección social. Pero esto último no es sostenible sin lo anterior.

Se requiere una mejora notable en la demanda por trabajo, lo que implica un salto en el desarrollo de las PYMEs y en la formación de capital, tanto financiero como humano. El desafío involucra una tasa superior de crecimiento sostenido y con una notoria mejor distribución de las oportunidades y capacidades productivas.

Lograr equidad no es una tarea fácil.

El desafío es crecer distribuyendo equidad en la economía, es decir, distribuyendo capacidad de hacer las cosas bien en el mercado para las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores con menor capacitación.

La importancia de atacar simultáneamente los dos frentes se explica puesto que es en los sectores medios y bajos, así como en las micro, pequeñas y medianas empresas donde se ubican las grandes brechas de ingresos y de productividad y, por lo tanto, donde hay más espacios para ganancias de eficiencia y capacidad productiva.

Entonces se torna alcanzable el crecimiento con equidad, de manera sostenida en el tiempo. La situación laboral es la principal determinante de la distribución del ingreso de una economía en desarrollo. Por lo tanto, la inversión en capital humano es un ingrediente

clave para el crecimiento con equidad. La reforma educacional es un gran paso adelante. Sin embargo, los frutos de la educación operan a largo plazo; la gran mayoría de la fuerza de trabajo del próximo decenio corresponderá a chilenos que ya salieron de la educación formal. Chile enfrenta así el gran desafío de mejorar su entrenamiento en el curso de su vida laboral. Por lo tanto, se requiere un enorme esfuerzo nacional, con gran eficacia y continuidad, con un horizonte extenso (que mire al Bicentenario y más allá) de capacitación laboral para mejorar la calidad y la flexibilidad de la oferta de trabajo; el empresario de las MIPYMEs también debiera mejorar su acceso a fuentes de capacitación.

Se requiere un gran esfuerzo para mejorar la calidad de nuestra Política Nacional de Empleo.

Es en ese contexto donde gana valor y relevancia la siguiente propuesta. Su contenido tiene el mérito de la oportunidad y la pertinencia. Oportunidad, porque se plantea en un momento en que Chile puede aspirar a instalar una visión programática en el ámbito de empleo que recoja los avances de nuestras políticas sociales, pero que esta vez se refuercen y conecten, clara y directamente, con los desafíos que tenemos en el campo de lo productivo para darle sustentabilidad al desarrollo económico y social de Chile. Pertinente, puesto que se enmarca en el esfuerzo que se ha llevado a cabo para consolidar el sistema de protección social, en una lógica sistémica, en donde se avanza en la superación de la excesiva dispersión y compartimentalización de las ofertas públicas asociadas a los retos del empleo y que busca consolidar el salto al desarrollo en el Bicentenario de la República.

El texto presentado expone los avances y las falencias de la situación laboral. Destaca la situación de los jóvenes con menor calidad de educación, las mujeres y las MIPYMEs. Profundiza en lo crucial que resulta, en el Chile de hoy dar un salto en la calidad y cobertura de programas de capacitación laboral y de empresarios pequeños. Se extiende en la importancia de impulsar la intermediación para cruzar oferta y demanda laboral con propuestas para mejorar sustancialmente el funcionamiento de las OMILs. Finalmente, plantea propuestas para una Política Nacional de Empleo, dentro del Modelo de Protección Social impulsado con tanta decisión por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, acentuando la sinergia entre la Agenda de Desarrollo Social y una vigorizada Agenda de Desarrollo Productivo. En breve, esta propuesta es un aporte sustantivo y relevante para el debate y la acción.

Ricardo Ffrench-Davis
Premio Nacional de Ciencias Sociales y Humanidades

Santiago, noviembre de 2009

Introducción

La apertura comercial, la innovación y el cambio tecnológico, junto con convertirse en factores constitutivos del desarrollo del país son también una fuente de mayor volatilidad en los mercados, sobre todo en el mercado laboral. Las fluctuaciones de los ciclos económicos dejan patente la sensibilidad y vulnerabilidad del mercado de trabajo, toda vez que actúan como variables de ajuste tanto en las fases de expansión como de contracción en la actividad económica.

La última gran crisis financiera incubada durante el año 2007 y otras como la crisis de la deuda de 1982 o la crisis asiática de 1997-1998, han causado conmoción en la población y una gran preocupación en los gobiernos de América Latina sobre cómo enfrentarlas y salir fortalecidos de ellas. Esto, sumado a la necesidad de apoyar a la población vulnerable de manera de evitar que se acentúen las inequidades existentes en la sociedad, junto con mejorar su capacidad de adaptación frente a escenarios de riesgo, configuran un cuadro que hace cada vez más evidente la necesidad de que los gobiernos se aboquen al fortalecimiento de sus sistemas de protección social.

Chile ha logrado importantes avances en esta materia. Durante las últimas décadas se han realizado esfuerzos por aumentar la cantidad y calidad de las políticas sociales de manera de contar en la actualidad con un sistema de protección social que permita neutralizar o reducir la vulnerabilidad de personas afectadas por enfermedades, invalidez, vejez, desempleo y pobreza. La red de protección social cuenta con un conjunto de beneficios que buscan cubrir las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo de vida, como son el programa de protección a la primera infancia “Chile Crece Contigo”, las becas de educación escolar y educación superior, el subsidio a la contratación de jóvenes, las garantías explícitas de salud entregadas por el plan AUGE, los subsidios para la vivienda, el Sistema Chile Solidario -que atiende a la población más vulnerable del país- el seguro de cesantía con cada uno de sus componentes que buscan fortalecer la intermediación laboral, la “Pensión Básica Solidaria” y el “Bono por Hijo Nacido Vivo o Adoptado”. Todas estas iniciativas son parte de la respuesta que como país hemos sido capaces de construir para darle sustentabilidad a nuestro proceso de búsqueda de crecimiento económico con equidad.

Si bien Chile ha comprendido la necesidad de contar con un sistema de protección social capaz de cubrir y proteger a las personas en las distintas dimensiones de su desarrollo, lo cierto es que este sistema se encuentra avanzado, pero incompleto, sobre todo si nos comparamos con el mundo desarrollado.

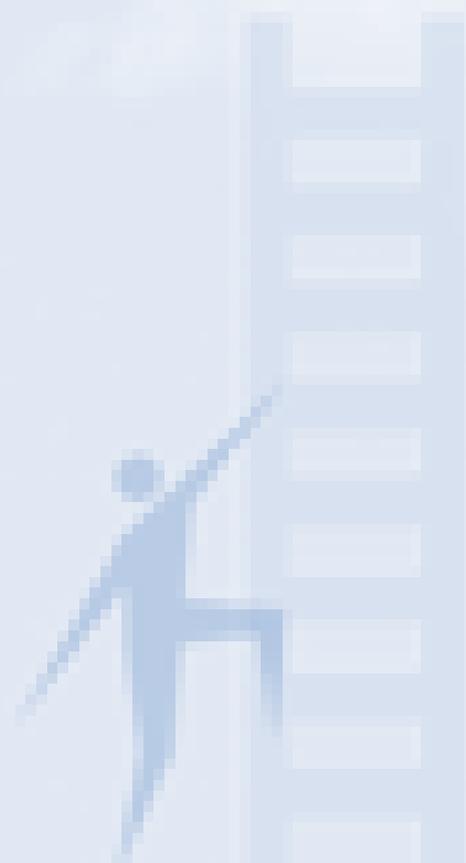
Una de las etapas en la que persisten falencias en protección social corresponde a la del ciclo de vida laboral de las personas. Aún cuando se han impulsado políticas que se enmarcan en esta lógica como las reformas al seguro de cesantía, el subsidio al empleo joven y las medidas asociadas a la reforma previsional, éstas no logran constituir un sistema integral que entregue garantías de derechos y acceso universal a un conjunto de prestaciones que posibilite la construcción de un itinerario y trayectoria laboral ascendente para todos los chilenos y chilenas.

Pero ¿es necesario y eficiente fortalecer el sistema de protección social en materia de empleo? Para responder esta pregunta resulta imprescindible considerar el rol de la fuerza de trabajo en el desarrollo productivo y de los mercados. Los factores productivos de capital y trabajo son relevantes para el desarrollo económico de un país. La globalización ha hecho posible una gran movilidad del factor capital, lo que no ocurre con el factor trabajo. Por lo tanto, las diferencias en productividad entre Chile y los países desarrollados se alojan efectivamente en este último, surgiendo la necesidad de proveer de una mayor y mejor dotación de capital humano por medio de un sistema de formación permanente, que nos traslade a ser un país con mejores perspectivas laborales y calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Esto es trascendental para pensar en continuar con una senda de mayor crecimiento con equidad, mejorando la empleabilidad de las personas y la competitividad del país.

En concreto, en materia de empleo y empleabilidad de los trabajadores existe un conjunto amplio de programas de empleo y capacitación. En ellos, el rol del Estado es preponderante a la hora de constituir la oferta pública. Pero, en su mayoría, estos instrumentos se encuentran desarticulados y atomizados institucionalmente, desaprovechando la generación de sinergia y produciéndose una baja efectividad para corregir las imperfecciones del mercado del trabajo como las barreras de entrada, el estancamiento de las condiciones laborales y salariales de quienes se han insertado en el mercado y, sobre todo, manteniendo una limitada acumulación de capital humano necesaria para el desarrollo chileno.

Si bien, las políticas sociales durante los noventa concentraron los esfuerzos en la disminución sostenida de la pobreza y en la recuperación de los requisitos de base para garantizar condiciones de vida digna para las personas y de sustentabilidad para el crecimiento económico, en la actualidad estos esfuerzos deben dirigirse a acortar las brechas sociales para, a lo menos, igualar las condiciones iniciales de las personas y así velar por una trayectoria ascendente en el trabajo.

En este contexto, nuestro objetivo es identificar los desafíos pendientes en materia de empleo y proponer una estrategia país que nos permita dar un salto definitivo al desarrollo de Chile. En este sentido, el documento agrupa un conjunto de propuestas que apuntan a estructurar las bases de una Política Nacional de Empleo, cuya construcción se enmarca dentro de un Sistema de Protección Social; conectando la agenda de desarrollo productivo, las necesidades actuales de cada uno de los territorios y sus trabajadores y la agenda de políticas sociales.



A. Panorama económico y social de Chile en las últimas décadas

1. Crecimiento económico

Durante los primeros años de los gobiernos democráticos se lograron niveles de crecimiento históricos, alcanzando en el primer gobierno de la Concertación un promedio de 7.7%.

Posteriormente, el escenario económico ha sido más complejo y nos hemos visto enfrentados a shocks económicos externos que han repercutido en los niveles de crecimiento del país.

Como resultado de la última crisis financiera mundial, y en lo que va del gobierno de la Presidenta Bachelet, el crecimiento promedio del PIB ha sido de 4.1% y se espera una cifra de cierre aún menor debido a la desaceleración registrada producto del contagio de la crisis mundial.

Aún así, y haciendo un balance de los últimos 20 años, es posible afirmar que Chile ha triplicado su PIB per cápita de US\$ 4.703 en 1990 a US\$ 14.510 en el año 2008 (PPP)¹.

Cuadro 1

Tasa de Crecimiento del producto en los diferentes gobiernos

Años	Tasa de crecimiento del PIB (porcentajes)
1974 - 1989	2.9
1990 - 1993	7.7
1994 - 1999	5.4
2000 - 2005	4.3
2006 - 2008	4.1

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a cifras del Banco Central de Chile.

Si bien son considerables los éxitos alcanzados, persiste el desafío de continuar cerrando las brechas con el mundo desarrollado. En efecto, el PIB per cápita de Chile representa menos del 40% PIB per cápita de los países que conforman el G-7.

Surge entonces la necesidad de consolidar una nueva etapa de alto y sostenido crecimiento económico, tal como se exhibía hasta antes del contagio de la crisis asiática, pero sin descuidar los aspectos vinculados a la distribución del crecimiento y así perseverar en los objetivos que tiene el país en materia de equidad.

¹ Según cifras reportadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

2. ¿Hemos logrado el éxito en la superación de la pobreza?

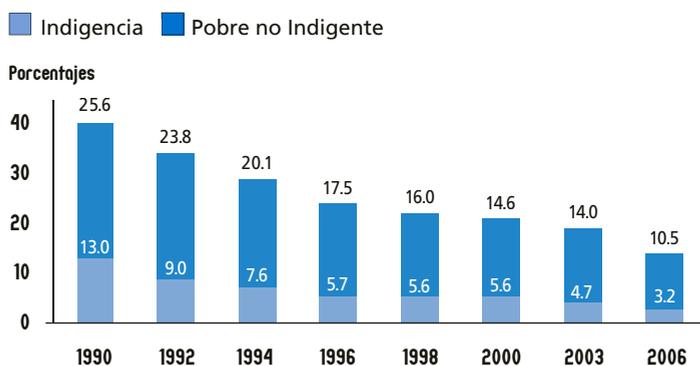
El fenómeno de la pobreza no sólo se traduce en bajos ingresos, sino que es aún más complejo, ya que afecta el bienestar del ser humano. Para hacerle frente debemos concentrarnos en todo lo que ella involucra. Vivir en situación de pobreza significa tener un acceso limitado y en ocasiones inexistente a bienes y servicios que, en su mayoría, son indispensables para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestuario, vivienda y transporte.

La pobreza es una realidad que todos los países buscan erradicar, pero requiere ser combatida en conjunto con la elaboración de estrategias de desarrollo y crecimiento y no de manera disociada. No podemos esperar volver a la senda del crecimiento y después replantearnos cómo combatir la pobreza.

Si observamos el desarrollo del país, en perspectiva histórica y comparada, encontramos que ha sido exitoso en enfrentar el problema de la pobreza. Al inicio de los noventa, los niveles de pobreza alcanzaban el 39% de la población, la que durante los gobiernos de la Concertación ha disminuido en 25 puntos porcentuales.

La valoración de estos resultados no debe llevarnos a descuidar esta tarea, puesto que más de dos millones de personas permanecen bajo la línea de la pobreza.

Cuadro 2
Evolución de los niveles de pobreza e indigencia, 1990 – 2006



Fuente: Encuesta Casen, Mideplan.

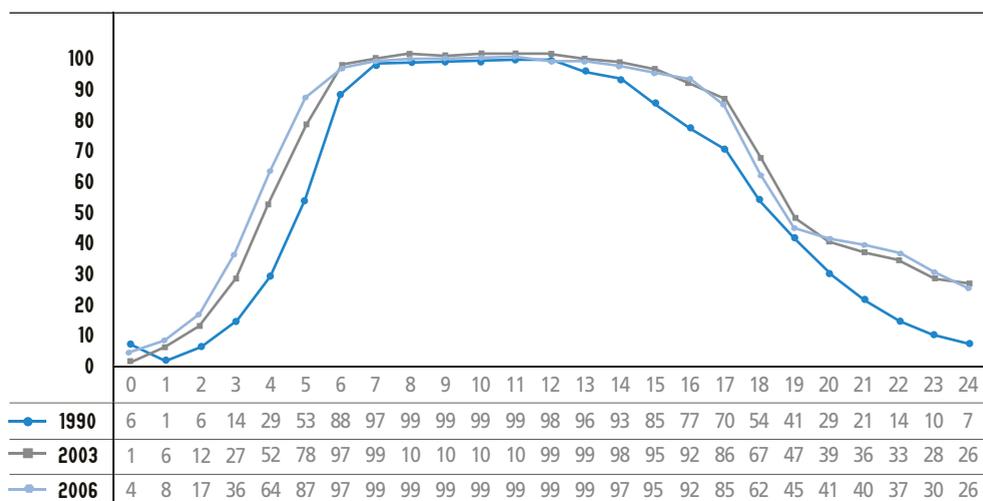
Si bien el logro es sustantivo considerando la situación en que se encontraba el país luego de 16 años de dictadura, hoy los desafíos son variados. Debemos apuntar a reconocer la pobreza no sólo como un resultado absoluto de la misma, sino más bien profundizar sobre la pobreza relativa, es decir, aquella que identifica brechas respecto del resto de la población y ampliar el foco sobre todas aquellas personas que viven en torno a la pobreza y que, finalmente, entran y salen de ella de manera sistemática.

3. La educación

Las reformas de educación realizadas en el país dan cuenta de mejoras en la cobertura educacional.

Como se observa en el cuadro 3, junto con mantenerse desde los noventa los altos niveles de asistencia a centros educacionales de la población entre 6 y 15 años, se registra un incremento en la asistencia a establecimientos educacionales de los menores entre 3 y 5 años, gracias a las políticas de protección a la infancia con el aumento de jardines y salas cuna, y de los jóvenes entre los 15 y 18 años, gracias a los avances en cobertura de educación secundaria.

Cuadro 3
Evolución de la población de 0 a 24 años que asiste a un establecimiento educacional



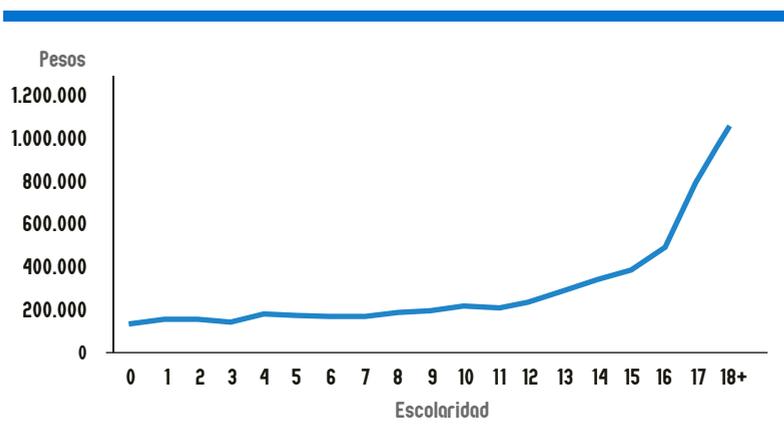
Fuente: Encuesta Casen, Mideplan.

En la actualidad, la cobertura de educación básica alcanza un 94% mientras que la de enseñanza media llega a un 81%², siendo el acceso a la educación superior donde aún existe una amplia brecha. Según estimaciones sobre el grupo etareo, entre los 18 y 24 años, la cobertura educacional en el año 2006 fue de 34%, pero con un acceso desigual entre los distintos grupos socioeconómicos. Algunas de las razones que explican esta desigualdad son: i) la menor calidad de la educación pública que se traduce en que los alumnos de colegios municipales y de familias más pobres tengan menor probabilidad de obtener un alto puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que aquellos que han asistido a establecimientos privados; ii) el alto costo de estudiar, donde, según informes de la OECD y del Banco Mundial sobre la educación superior en Chile, el promedio de los aranceles corresponde al 30% del ingreso per cápita del país.

² Tomado del Ministerio de Educación, Departamento de Estudios y Desarrollo, Indicadores de la Educación, 2007.

Estas razones explican los orígenes de las actuales y posibles futuras desigualdades, tal como se observa en las remuneraciones de los trabajadores de acuerdo al cuadro 4. La diferencia salarial entre quienes no tienen escolaridad y quienes han alcanzado ocho años de escolaridad es baja. Levemente superior es el diferencial entre quienes presentan ocho o menos años de escolaridad y 12 años de escolaridad, pero a partir de los 12 años se observan importantes incrementos salariales, lo cual corresponde a la educación superior.

Cuadro 4
Ingreso promedio mensual por años de escolaridad, 2006



Fuente: Encuesta Casen, Mideplan.

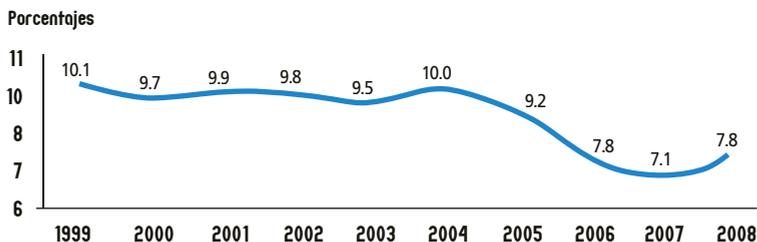
4. El empleo

La crisis asiática dejó a Chile sumergido por largos años en un alto nivel de desempleo que sólo luego de siete años se logró sostener a la baja, retomando en el año 2007, niveles cercanos a los que se registraban hasta antes de la crisis. En efecto, la tasa de desempleo llegó a un promedio de 7.1% en el 2007³, pero a partir del año 2008 comenzó a aumentar, esperándose una tasa significativamente mayor para el 2009.

En efecto, durante el año 2009, la situación del empleo ha ido empeorándose, llegando a niveles sobre el 10%. Al igual que en los niveles de crecimiento del producto, gran parte de esta cifra se explica por la crisis financiera mundial, donde la fuerte desaceleración económica ha presionado al alza la tasa de desempleo. Pero la preocupación actual no es sólo disminuir el desempleo, sino también hacerlo en el menor tiempo posible, evitando una situación como la ocurrida tras la crisis asiática donde sólo a partir del año 2005 se logró comenzar a retomar la senda de empleo que existía previo a la crisis.

³ Promedio calculado a partir de la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Cuadro 5
Tasa de desempleo nacional, 1999 – 2008 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Nacional de Empleo, INE.

Pero el desempleo no es la única materia de preocupación. La participación laboral, la situación de las mujeres y los jóvenes y calidad de los empleos, son aspectos relevantes donde se requiere avanzar.

Si bien el empleo ha presentado fuertes fluctuaciones en el transcurso de las últimas décadas, la participación laboral permanece prácticamente inalterada, llegando a un modesto 56% en el año 2008. A nivel comparado, la tasa promedio de participación laboral de los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) alcanzó, en el año 2006, un 70.5% mientras que a igual medición⁴ Chile presentó una tasa de participación laboral de 62.6%.

En particular, la situación en el mercado laboral de grupos específicos como mujeres y jóvenes también es materia de preocupación para la elaboración de políticas. Cifras que se desprenden de la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas, indican que la tasa de participación laboral femenina ha superado la barrera histórica del 40%, pero aún cuando ésta ha aumentado, el nivel de participación es sustantivamente menor al registrado en los países de la OECD, e incluso menor al de otros países de la región. En efecto, la tasa de participación laboral femenina para el año 2006 de los países de la OECD llegó a ser un 60.9%⁵, destacando entre ellos, Suiza (77.7%), Dinamarca (76.7%) y Canadá (73.5%), entre otros.

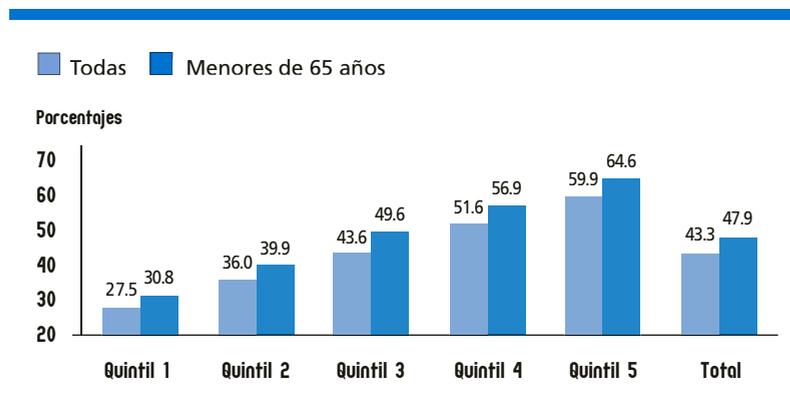
Adicionalmente, existen sustantivas brechas sociales al interior del segmento femenino. La participación laboral de las mujeres no es igual entre los quintiles de ingreso, existiendo bajos niveles de participación en los quintiles más pobres. El quintil de más bajos ingresos presenta una tasa de participación laboral femenina de 27%, mientras que las mujeres del quintil más rico participan en el mercado en un 59.9%.

⁴ La OECD mide la tasa de participación laboral entre los 15 y 64 años de edad. Para hacer el ejercicio comparativo con Chile se utilizó la Encuesta CASEN 2006 y se realizaron los mismos cortes de edad.

⁵ Cabe mencionar que para igual medición la tasa de participación comparable en Chile es de 44%.

Cuadro 6

Tasa de participación laboral femenina (porcentajes)



Elaboración propia a partir de la Encuesta Casen 2006, Mideplan.

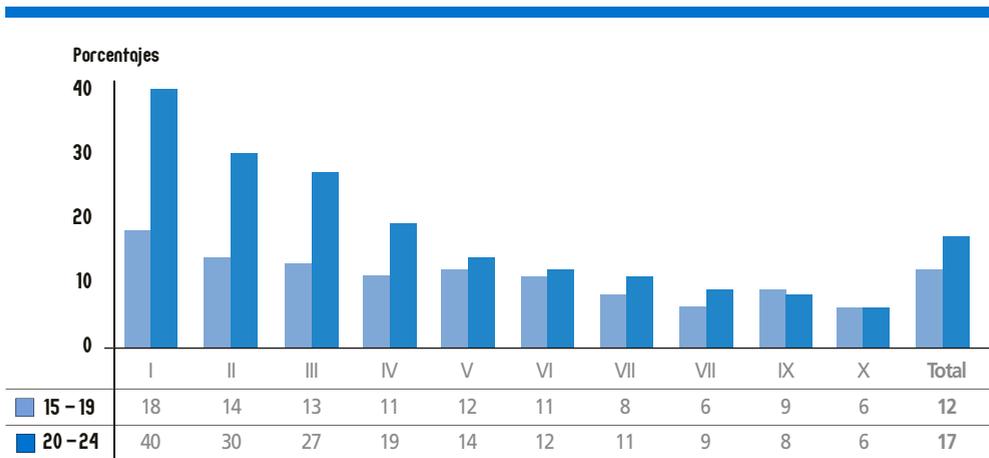
Por su parte, los jóvenes presentan tasas de desempleo que corresponden a tres veces la tasa de desempleo de los adultos. Según la Encuesta Casen 2006, el desempleo de este grupo alcanza el 17% entre los 15 y 24 años y su participación laboral es del 36%. En estándares comparados, los países de la OECD presentan un desempleo juvenil de 12.4%, y una tasa de participación laboral de 49.5%. Si bien existen brechas, las diferencias son menos marcadas que en el caso de las mujeres.

Pero el desempleo de los jóvenes no se puede abordar de igual forma que el desempleo de los adultos. Aún cuando ciertas tareas y tiempos específicos de trabajo en el mercado, no son considerados como una amenaza a la participación en el sistema escolar, sino más bien una forma alternativa de aprendizaje, ésta debe ser desarrollada dentro de estándares establecidos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo infantil y adolescente no siempre es considerado negativo para el desarrollo y crecimiento del menor. Este podría contribuir en experiencia laboral y aprendizaje de habilidades adicionales a las entregadas por el sistema educacional. El problema surge cuando el trabajo interfiere con las labores educacionales. UNICEF, por su parte, afirma que no hay que oponerse a que niños y niñas trabajen, mientras el trabajo no afecte sus necesidades esenciales como la salud, el desarrollo ni la educación. Sostiene que, para el grupo de jóvenes entre 15 y 17 años, el trabajo inferior a media jornada (22 horas semanales o menos) no sería limitante para su desarrollo personal, inclusive podría contribuir al aprendizaje de un oficio.

Por lo tanto, la estrategia del Estado para hacer frente al problema de los jóvenes es posible diferenciarla según los segmentos de edad. Entre los 20 y 24 años se debe apoyar el aumento de la participación laboral y la disminución de las altas tasas de desempleo, mientras que en el segmento entre 15 y 19 años el esfuerzo público se debe orientar a la retención en el sistema escolar para garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria de 12 años y, complementariamente, ofrecer oportunidades formativas a nivel técnico o superior, sin la necesidad de apartarlo del mercado laboral.

Existe también un problema de mayor complejidad. La inactividad de los jóvenes tanto en el mercado laboral como en la educación. Al observar el comportamiento de los jóvenes en el mercado laboral y en el sistema educacional se identifican altos niveles de inactividad, junto con brechas significativas entre el decil de ingresos más pobre y el más rico. Mientras en el decil más rico un 6% de los jóvenes entre 20 y 24 años se encuentra en condición de inactividad laboral o desempleo y sin participar en el sistema escolar, en el decil más pobre esa magnitud aumenta al 40%. Estas brechas sociales se reiteran en el tramo de edad entre 15 y 19 años.

Cuadro 7
Inactividad, según deciles de ingreso autónomo y edad (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Casen 2006.

Es también de interés conocer la composición de la ocupación y de los desocupados. Las estadísticas⁶ indican que de las personas en edad de trabajar, sólo el 30% del decil más pobre tiene empleo mientras que en el decil más rico el 70% lo tiene. Este grupo, junto con las mujeres y los jóvenes, es prioritario en políticas públicas. En este segmento se requieren concentrar estrategias orientadas a disminuir las brechas existentes entre los quintiles de ingresos mediante programas de reescolarización, capacitación continua y empleo.

Pero el foco de interés no está sólo en las características cuantitativas del empleo, sino también en las cualitativas. Si bien la información disponible es escasa, es posible identificar que entre el año 1994 y 2006, se produjo una disminución relativa de los contratos indefinidos en el segmento de trabajadores asalariados, pero un aumento de aquellos a plazo fijo o por obra y faena, junto con un aumento de los trabajadores sin contrato.

⁶ Cálculo realizado en la Encuesta Casen 2006.

Cuadro 8

Caracterización de los trabajadores asalariados, 1994 – 2006 (porcentajes)

Tipo de contratos	1994	2000	2006
Indefinido ^{a/}	68	64	58
No indefinido ^{b/}	8	12	18
Sin contrato	20	23	22

Fuente: Encuesta Casen, 1996-2006.

Notas:

a/ Para 1994 se entiende indefinido como aquellos trabajadores contratados y con una relación permanente con el empleador.

b/ Incluye contratos a plazo fijo, obra y faena, temporales. Para el año 2006 incluye también contratos de aprendizaje y servicios transitorios.

Se alerta con esto la necesidad de relevar la preocupación sobre la calidad de los empleos en las mediciones mensuales de éste, es decir, junto con recolectar y publicar información sobre la tasa de desempleo también se requiere realizar lo mismo sobre los niveles de calidad de los empleos. Esta preocupación se hace más relevante en momentos de crisis económicas ya que los efectos no sólo se ven en la disminución de la cantidad de empleos sino también en la calidad de los empleos disponibles.

5. Productividad y distribución de ingresos

Una deuda que aún permanece latente en el país es mejorar la desigual distribución de los ingresos. Así, el desafío de la equidad supone que junto a la mantención y profundización de las políticas sociales compensatorias dirigidas hacia sectores más vulnerables de la sociedad, exista el diseño e implementación de una Política Nacional de Empleo que apunte a resolver las desigualdades que se generan en la economía, mediante la corrección de las brechas de productividad, privilegiando la intervención pública hacia los sectores más precarios de la fuerza de trabajo.

Si no se tiene una política redistributiva de alto impacto, el crecimiento económico por sí sólo no podría corregir las brechas de ingresos, de hecho, incluso, podría aumentarlas. Al existir crecimiento los sectores de alta productividad se expanden de manera dinámica, pero no así aquellos de baja o mediana productividad que tienen un crecimiento menor y se encuentran lejanos de quienes reciben los frutos de la bonanza económica pudiendo aumentar la distancia entre ambos. Pero esto ¿es un problema por sí mismo? al parecer sí, si consideramos que la mayor generación de empleos se da en los sectores de más baja productividad, como se aprecia en el cuadro 9, la que luego se traspa a las remuneraciones de los trabajadores y, por lo tanto, al acceso a bienes y servicios de ellos y sus familias.

Cuadro 9
Distribución de ocupados según productividad, 2006 (porcentajes)

Productividad alta	26.7
Empleados y obreros (200 y más personas)	23.2
Empleadores (200 y más personas)	0.1
Cuenta propia (profesional y técnico)	3.4
Productividad intermedia	31.0
Empleadores (10 a 199 personas)	0.7
Empleados y obreros (10 a 49 personas)	17.1
Empleados y obreros (50 a 199 personas)	13.2
Productividad baja	42.3
Empleados y obreros (menos de 5 personas)	8.7
Empleados y obreros (6 a 9 personas)	4.9
Empleadores (menos de 5 personas)	1.9
Empleadores (6 a 9 personas)	0.6
Servicio doméstico	6.2
Cuenta propia (no profesional ni técnico) y familiar no remunerado	20.0
Total	100.0

Fuente: Tomado de Infante y Sunkel (2009) y Encuesta Casen 2006.

Tal como lo menciona Tokman (2007), en los países desarrollados la inserción laboral es más homogénea con un funcionamiento del mercado en torno al pleno empleo y con la existencia de protección a los desempleados, mientras que en los países en desarrollo, como Chile, la inserción laboral presenta una mayor heterogeneidad que se asocia a los diferentes niveles de productividad que se presentan en el mercado.

Si realizamos un ejercicio simple y analizamos el ratio entre producto interno bruto y rama de actividad económica, no es difícil notar que el mayor PIB/Trabajador se concentra fuertemente en un sector económico y que el ratio mayor representa 43 veces el ratio menor.

Cuadro 10**Generación de empleo y PIB por rama de actividad económica, 2008**

Rama actividad económica	Empleo (M)	PIB (MMM \$ corrientes)	PIB/Empleo (MM)
Minas y canteras ^{a/}	99	18.539	186.5
Electricidad, gas y agua	39	3.024	76.5
Servicios financieros	608	13.413	22.0
Construcción ^{b/}	586	10.933	18.7
Promedio^{c/}	664	8.025	12.1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	566	6.406	11.3
Industria manufacturera ^{d/}	862	8.375	9.7
Servicios comunales sociales, personales ^{e/}	1.795	12.122	6.8
Comercio	1.318	7.767	5.9
Agricultura, caza, pesca	764	3.267	4.3

Fuente: Elaboración propia. Estadísticas del Banco Central de Chile e INE.

a/ Incluye minerales no metálicos y metálica básica.

b/ Incluye propiedad de la vivienda.

c/ Excluye (-) Imputaciones bancarias, (+) IVA neto, (+) Derecho importaciones.

d/ Incluye maderas, textil, papel, química.

e) Considera administración pública.

Esta materia es profundizada en un estudio de Infante y Sunkel (2009) en donde se abordan los temas de productividad y empleo. Los autores comentan una estimación realizada por la OIT sobre productividad en nueve sectores de la economía, según los distintos tamaños de las empresas. Se observa que la alta productividad se concentra en grupos sociales minoritarios. Tal como lo muestran los cuadros B-1 y B-2 del Anexo B, en el sector de la minería se alcanza una productividad promedio 15 veces mayor que la alcanzada en el sector de la agricultura pero, en el empleo, la primera sólo agrupa alrededor del 1.5% de los ocupados y la segunda el 11%⁷. La brecha es aún más marcada con servicios comunales, donde si bien la relación de productividad es similar, la de creación de empleos en servicios comunales alcanza un 27%.

Otro estudio sobre productividad laboral es el de Auer, Berg y Coulibaly (2004) que muestra la relación que existe entre la estabilidad en el empleo y la productividad de los trabajadores en 13 países de la Unión Europea, entre los años 1992 y 2002. Los autores encuentran evidencia a nivel agregado que existe una relación positiva entre la antigüedad en el empleo y la productividad de los trabajadores, pero esto ocurre hasta tendencias intermedias de antigüedad; luego de cierto

⁷ Encuesta Nacional de Empleo, INE, trimestre móvil marzo-mayo, 2009.

límite el efecto en productividad comienza a decrecer tomando una estructura cóncava. Aún cuando los aspectos sobre flexibilidad laboral no son abordados en esta publicación, esta temática resulta ser atractiva para la discusión.

Adicionalmente, las actividades de baja productividad pueden traer consigo no sólo una baja e inestable generación de ingresos, sino también mayores niveles de informalidad, que se refleja en empleos fuera de los sistemas de protección.

Por lo tanto, mejorar la productividad de la fuerza de trabajo y mejorar la distribución de los ingresos son desafíos pendientes. Según Contreras y Gallegos (2007), entre los años 1990 y 2003, tanto el coeficiente de Gini como la varianza salarial se han mantenido estables para los asalariados, es decir, la distribución del ingreso per cápita se mantuvo inalterada. En este mismo aspecto, es posible observar en los resultados de la Encuesta Casen⁸, que tanto la relación de ingresos autónomos como el coeficiente de Gini presentan mejoras en término de distribución de ingresos sólo en el año 2006, no siendo posible aún identificarlo como tendencia.

Cuadro 11 Coeficientes de distribución de ingresos

Relación ingresos ricos y pobres (20/20)			
Año	Ingresos autónomos	Ingresos monetarios	Gini
1990	14.0	12.9	0.57
1992	13.2	12.2	0.56
1994	14.0	13.2	0.57
1996	14.8	13.8	0.57
1998	15.6	13.9	0.58
2000	14.4	13.2	0.58
2003	14.5	12.4	0.57
2006	13.1	11.2	0.54

Fuente: Encuesta Casen (varios años), Mideplan.

La relación de ingresos entre ricos y pobres para el 2006 fue de 13.1, es decir, las personas que pertenecen al quintil más rico de la población tienen 13 veces el ingreso per cápita de las personas que pertenecen al quintil más pobre de la población. Para ser más claros, el 20% de las personas más pobres tiene un ingreso autónomo promedio de \$ 156.000, mientras que para el 20% de las personas más ricas éste alcanza a \$ 1.960.000.

⁸ Considerando que la Encuesta Casen no es el mejor instrumento para medir distribución de ingresos en Chile.

6. Gasto público

El rol del Estado es preponderante en la distribución del ingreso mediante las políticas macroeconómicas y el gasto público. En efecto, al considerar la política social y los subsidios, la relación de ingresos 20/20 se reduce en 6 puntos, dejando patente que las herramientas de asignaciones del gasto público son prioritarias a la hora de acortar las brechas de equidad y que, por lo tanto, corresponde a una responsabilidad pública velar por su eficiencia e identificar hasta donde puede llegar el crecimiento de la política social.

La evolución del gasto público en relación al PIB no se ha modificado en términos sustantivos durante los gobiernos democráticos, aún cuando los ingresos sí se han visto aumentados en los últimos años. Pero, debido a la crisis financiera desencadenada en el año 2008, el promedio del gasto público en lo que va del gobierno de la Presidenta Bachelet, aumenta esperándose un promedio aún mayor al cierre de su gestión.

Cuadro 12
Evolución del gasto público como porcentaje del PIB

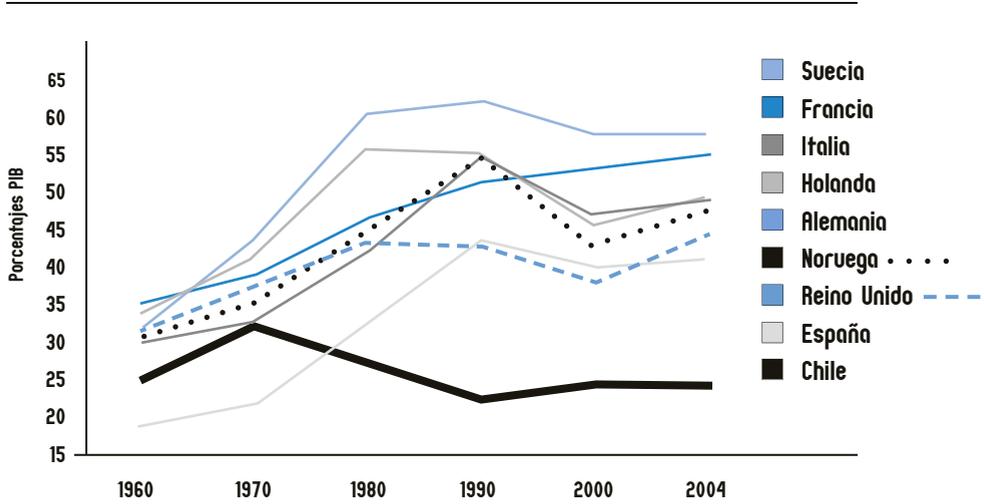
	Gasto público/PIB	Ingresos tributarios/PIB	Ingresos del cobre/PIB	Ingresos gobierno central/PIB	Balance fiscal
Año 1990	20.4	13.8	4.7	22.8	2.4
Aylwin (1990-1993)	20.4	15.6	2.4	22.3	1.9
Frei (1994-1999)	20.1	16.1	1.2	21.3	1.2
Lagos (2000-2005)	21.2	16.3	1.6	21.8	0.6
Bachelet (2006-2008)	19.4	18.2	4.7	26.6	7.2
Año 2008	21.2	18.6	3.6	26.5	5.3

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Fiscales, 2009, www.dipres.cl.

Pero ¿se asignan los recursos necesarios para enfrentar los problemas de desigualdad? En este contexto una cuestión central es lo que como país debemos conocer y enfrentar y nos referimos a las diferencias sustantivas que tenemos con los países desarrollados sobre la asignación del PIB al gasto público, sobre todo atendiendo a la complejidad que conlleva la pretensión de hacer lo mismo con 20 (Chile) que con 60 (Suecia), por extremar el ejemplo.

Cuadro 13

El gasto público como porcentaje del PIB en países desarrollados versus Chile



Fuente: Banco Mundial.

Por lo tanto, el impulso a la nueva etapa de crecimiento económico requiere innovación y visión integral de las políticas públicas. Sólo enfrentando integralmente las condiciones estructurales de mayor inequidad que se generan en la economía es posible sustentar una trayectoria orientada hacia al desarrollo del país.

B. ¿Cómo funciona la política pública?

1. Capital humano

En política pública existen herramientas para la acumulación de capital humano como es la capacitación laboral. Su objetivo es aumentar la productividad y, por ende, la empleabilidad de los trabajadores en el mercado laboral. Esto debería traducirse en el aumento y estabilidad de sus ingresos y el de sus familias, con los consecuentes resultados esperados en el aumento de productividad en la economía y, por tanto, de un impacto positivo en la distribución de los ingresos en la población.

En Chile, el mayor instrumento de capacitación es la franquicia tributaria que consiste en que las empresas pueden invertir en capacitación hasta la suma equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a los trabajadores en el ejercicio anual, lo que luego se descuenta del monto a pagar de sus impuestos.

En el año 2008 la franquicia tributaria concentró aproximadamente el 75% de los recursos fiscales utilizados para capacitación en el país. El 25% restante se distribuye en un conjunto de programas más pequeños que atienden a poblaciones específicas como a jóvenes, mujeres, una línea especial para microempresarios, becas para MYPES y el Programa Chile Emprende, entre otros.

El problema es que con estas herramientas de acumulación de capital humano para la población activa o potencialmente activa, la relación entre capacitación, empleabilidad, ingresos y distribución de ingresos no se ha hecho evidente. A nuestro juicio, gran parte se debe a falencias existentes en el área de la capacitación como relatamos a continuación.

a) Escasa inversión en capacitación laboral y deficiente asignación

La inversión en capacitación laboral en Chile es escasa y se encuentra concentrada en los sectores de mayores ingresos y en las empresas más grandes.

Hagamos un ejercicio simple. Según la información recolectada en la Encuesta Casen 2006 la fuerza de trabajo en el país alcanzaba a siete millones de personas. Al considerar sólo a las personas pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso y asumiendo que la franquicia tributaria fuera un beneficio adquirido una sola vez por cada trabajador, con capacitaciones que tienen una longitud promedio de 80 horas, esto representaría un gasto individual de \$ 250.000 (US\$ 455) en promedio y capacitaría a 422 mil trabajadores, lo que corresponde al 10.8% de la fuerza de trabajo de los tres quintiles más pobres. En consecuencia, es posible afirmar que los recursos disponibles para capacitación son escasos.

Adicionalmente, existen problemas en la asignación. La teoría nos indica que la decisión de capacitación laboral en manos de la empresa discrimina a favor de capacitaciones específicas. Si entendemos capacitación "general" como aquella que tiene un efecto positivo sobre la productividad

del trabajador, independiente de la empresa en que éste se encuentre, y “específica” a aquella destinada a capacitar sobre tareas determinadas que finalmente se traduce en mayor productividad para el trabajador pero sólo mientras éste se desempeñe en una empresa y, por lo tanto, la apropiación de la empresa sobre los aumentos de productividad del trabajador, entonces las empresas estarían más dispuestas a financiar capacitaciones específicas⁹. En síntesis, las empresas no tendrían incentivos a desarrollar capacitaciones generales que incrementan la productividad futura del trabajador, tanto en la misma empresa como en el resto del mercado laboral, impidiendo que la inversión en capital humano pertenezca al trabajador. Es por esto que las empresas discriminan a favor de las capacitaciones específicas sin importar cuán socialmente rentable sea la capacitación general.

El uso de la franquicia tributaria se concentra en grandes empresas (alrededor del 75% de las empresas participantes en el año 2007 fueron grandes empresas), que con alta probabilidad cuentan con recursos propios para realizar capacitaciones específicas, si así lo requieren. Por lo tanto, el Estado podría estar sustituyendo recursos privados por públicos en el financiamiento de la capacitación de trabajadores más que estar apoyando al mercado en el aumento de la productividad del país mediante la generación de nuevas instancias de capacitación.

Adicionalmente, la franquicia tributaria beneficia a los trabajadores de mayores ingresos y mayor educación, tal como se verifica en la encuesta Casen 2006 donde sólo el 2.5% (25.947) de la fuerza de trabajo del quintil más pobre reporta haberse capacitado en los últimos 12 meses en su empresa con financiamiento público, mientras que el 10.6% (164.596) de la fuerza de trabajo del quintil más rico reporta haberlo hecho.

Con todo lo anterior surge también el cuestionamiento sobre la calidad de las capacitaciones realizadas. En efecto, los recursos de la franquicia tributaria pueden orientarse no sólo a cursos lectivos sobre oficios sino también a seminarios, talleres, gimnasia de pausa, entre otros. Durante el año 2007 esto alcanzó un subsidio público por persona de \$ 62.000 y de \$ 89.000 al considerar la inversión privada; lo que se traduce en 30 horas de capacitación¹⁰, resultando a lo menos cuestionable la cantidad y calidad del capital humano adicional que se está entregando a los trabajadores.

En concreto, si analizamos en detalle el funcionamiento de la franquicia tributaria, el primer diagnóstico es que este instrumento es económicamente incorrecto dado que entrega a las empresas, sin corregir desincentivos, la decisión de en qué y a quién capacitar. Pero no sería justo ni apropiado afirmar que el instrumento no está funcionando correctamente dado que fue diseñado

⁹ Con capacitaciones generales en un mercado competitivo la empresa no puede absorber la productividad adicional que el trabajador genera por medio de un salario menor; mientras que con una capacitación específica el trabajador podría tener una remuneración alternativa inferior a su productividad en la empresa que lo capacitó, por lo que el trabajador no captura la mayor productividad.

¹⁰ Durante 2007 administraron \$ 64.892.118.190 de recursos públicos vía franquicia tributaria, los que permitieron realizar alrededor de 1.050.000 capacitaciones. Cabe notar que existe una inversión privada adicional de \$ 28.829.330.507, alcanzando un monto de inversión total por persona de \$ 89.000 que se traduce en 30 horas de capacitación considerando un precio hora promedio de \$ 3.000.

para aumentar la magnitud de las capacitaciones junto con apoyar a las empresas a aumentar su productividad. Por tanto, estamos frente a un gran desafío: se requiere cambiar el foco estratégico de la capacitación en Chile y, por cierto, corregir las imperfecciones de la franquicia tributaria sin que ello suponga terminar con ésta.

b) Escasos recursos destinados a las MIPYME

El acceso de las micro y pequeñas empresas y el segmento menor de las medianas a la franquicia tributaria ha resultado ser escaso, de hecho, la gran mayoría de las Empresas de Menor Tamaño¹¹ (EMT) no han accedido a instrumentos de capacitación y fomento diseñados por el Estado.

Como algunas de las posibles hipótesis que se manejan en torno a estos malos resultados podríamos mencionar lo siguiente:

- Existe un bajo incentivo a capacitarse, dado que los efectos de la capacitación son a largo plazo y estas empresas, sobre todo las más pequeñas, presentan ciclos de vida cortos.
- Existe un costo de oportunidad de asistir a la capacitación por parte de los trabajadores. Las EMT tienen restricciones de tiempo para realizar capacitación, dado que cuentan con una reducida dotación de trabajadores, donde el tiempo de cada uno es fundamental para la productividad de la empresa. Adicionalmente, si los trabajadores no ven reflejada una utilidad personal como consecuencia de la capacitación pueden estar más proclives a darle un uso alternativo a su tiempo libre.
- Las EMT presentan deficiencias en sus redes sociales y también en el acceso a la información. Por lo anterior, pueden estar existiendo asimetrías de información sobre los efectos o beneficios concretos que podría entregarles un curso de capacitación, como por ejemplo, aumento de las ventas en un tiempo determinado, disminución de los costos en un monto relevante, disminución del tiempo dedicado en la producción de un determinado bien u otros.
- Presentan restricciones de liquidez y también restricciones en el acceso al crédito, lo que les impediría financiar capacitaciones vía franquicia tributaria.

Dado que el acceso a la capacitación vía franquicia tributaria es bajo, se han diseñado instrumentos que permiten a este segmento productivo acceder a la capacitación laboral por medio de programas sociales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Pero esto no ha logrado resolver el núcleo del problema.

¹¹ Entiéndase por empresa de menor tamaño a todas aquellas que entran dentro de la clasificación de micro, pequeña o mediana. Según el Estatuto MIPYME la categoría más usada hoy en Chile para diferenciar el tamaño de las empresas es según el valor de las ventas anuales: microempresas con ventas anuales de hasta 2.400 UF, pequeñas empresas con ventas anuales entre 2.400 y 25.000 UF, medianas empresas con ventas anuales entre 25.000 y 100.000 UF, grandes empresas con ventas anuales superiores a 100.000 UF. Otra forma de clasificar a las empresas es por el número de trabajadores, donde las microempresas tienen hasta 9 empleados, pequeñas empresas tienen entre 10 y 49 empleados, medianas empresas tienen entre 50 y 199 empleados y grandes empresas tienen sobre 200 empleados.

De la mesa de trabajo interministerial, que se realizó en el marco del Consejo Asesor Presidencial de Equidad y Trabajo, se desprendió que la oferta de capacitación existente es poco pertinente, de baja calidad, demasiado transversal y que no logra atender las necesidades reales específicas y/o de corto plazo de las EMT. Estos problemas pueden deberse a:

- Los subsidios apuntan a la ejecución de la capacitación y no a la calidad ni a los resultados, ni al impacto o mediciones de impacto de los cursos.
- La mayor demanda de capacitación proviene de las empresas medianas y grandes, por lo tanto, al operar las fuerzas del mercado la oferta de capacitación busca atender esta demanda. En consecuencia, se omiten los requerimientos específicos de la micros y pequeñas empresas, que adicionalmente necesitan una mayor inversión de recursos y de tiempo.
- La cobertura de instrumentos de capacitación es limitada. Los recursos destinados a capacitar trabajadores de MIPYME alcanzaron a cubrir en el año 2008 a 40.000 personas vía Fondo de Capacitación y 4.000 personas por medio del Programa Chile Emprende. Esto representa el 1.7% de los trabajadores de empresas de menos de 10 personas (microempresa).
- El sistema de capacitación y la oferta en general está compuesta por acciones aisladas que no apuntan al desarrollo de competencias complejas. El mercado no ha logrado establecer una oferta de formación continua, no siendo posible garantizar la continuidad de estudios.

Considerando que alrededor del 75% de la fuerza de trabajo¹² se desempeña en empresas de menor tamaño se hace indispensable dotarlos de capital humano que les permitan obtener y generar empleos de mejor calidad y mayor productividad.

c) Capacitación e inserción laboral

Como se ha mencionado, la capacitación la hemos concebido según el enfoque convencional planteado por Becker (1964). Es decir como una inversión que incrementaría el *stock* de capital humano de los trabajadores lo que finalmente se traduciría en un aumento de su productividad laboral.

Para que el estrecho vínculo entre capacitación y productividad se genere, se requiere que el planteamiento de la misma tenga su mirada en la inserción laboral. Si bien algunos podrían argumentar que éstos son principios básicos y redundantes, resultan ser los más complejos de establecer y aplicar.

¹² Propuesta del Sistema Nacional de Capacitación Empresas de Menor Tamaño 2008, Ministerio de Economía. Cifras de la Encuesta Casen 2006 indican que alrededor de un 63% de los ocupados se desempeñan en empresas de menos de 50 trabajadores.

Chile es un país con un gran nivel de centralismo y esto se refleja en las decisiones de capacitación. El resultado final es que las acciones de capacitación no se encuentran conectadas con las demandas del mercado laboral y de los sectores productivos, por lo tanto, lo que debería dar como resultado un aumento en la productividad no se ve reflejado en el mercado.

Por otro lado, la selección de los beneficiarios de la capacitación es realizada de manera descentralizada por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) donde existe el espacio a decisiones discrecionales¹³ de actores políticos en las distribuciones regionales. Las OTEC requieren un mínimo de asistencia por persona para que se les pague la capacitación realizada. Por lo tanto, se generan incentivos perversos a realizar un “descrime” en la selección de los beneficiarios de manera de asegurar que participen en sus cursos aquellos con menor probabilidad de desertar, es decir, aquellos con menores costos de ejecución. Esto se traduce en que no se seleccionan a los más vulnerables del grupo objetivo.

Adicionalmente, sólo un número muy reducido de estrategias de capacitación considera el vínculo con la intermediación laboral durante y al finalizar el proceso. Un buen ejemplo de esto es el Programa “Jóvenes Bicentenario”. Pero, en este sentido, el problema no es sólo de la capacitación o de la institución capacitadora sino también del prácticamente inexistente sistema de intermediación laboral.

d) Déficit de cobertura educacional en el segmento de 25 años y más, especialmente de 40 y más años

Tal como se mencionó, el sistema educacional ha logrado avances considerables respecto a su cobertura encontrándonos hoy con una cobertura prácticamente total en la enseñanza básica y media. Pero ¿qué pasa con las generaciones anteriores que no gozaban de las oportunidades que existen hoy en materia de educación? Es sobre este segmento donde se requiere inversión en nivelación de estudios y capacitación.

Un 4.8% (455.000 personas) de la población sobre 25 años no sabe leer ni escribir, cifra que aumenta a 6.6% (403.000 personas) al considerar sobre los 40 años; siendo el promedio de escolaridad de ambos grupos inferior a los 10 años.

Frente a este escenario los programas de educación de adultos ofrecen diversas alternativas para iniciar o completar la educación básica y media. Las opciones son variadas: educación regular tradicional, modalidades flexibles para las personas que no pueden asistir a clases todos los días, programas de nivelación de estudios con formación laboral y programas dirigidos a grupos específicos como para quienes requieren alfabetización, adultos mayores, estudiantes internos en unidades penitenciarias y jóvenes y adultos de los pueblos originarios. Si bien existen oportunidades para la población adulta, al parecer no están logrando acceder a ella ya que menos del 1% de la

¹³ No existe un sistema estandarizado de asignación de coberturas en los programas de capacitación, como sí lo hay en los programas de empleo con apoyo fiscal gracias a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

población con menos de 12 años de escolaridad, mayores de 40 años, se encuentra participando en algún programa de nivelación de estudios dirigido a personas que no completaron la enseñanza media o básica.

Por el lado de la capacitación, la inversión actual de programas especiales es de 40 mil millones de pesos, donde sólo un 4% de este presupuesto es focalizado en 2.800 adultos mayores de 40 años para reconversión laboral.

e) Competencias laborales

Se ha avanzado en diseñar e instalar un Sistema de Nacional de Certificación de Competencias Laborales. El Sistema de Certificación busca:

- Establecer los mecanismos de acreditación de los Organismos Capacitadores para ofrecer servicios de aseguramiento de la calidad.
- Definir los procedimientos de evaluación para determinar si un individuo posee la competencia. Establecer los principios que normen la expedición de la documentación que certifique el dominio de la competencia.
- Definir de manera sistemática los distintos posibles perfiles a certificar.

Pero no contamos con una lógica en Certificación de Competencias Laborales y Sistema de Cualificaciones común de manera de lograr establecer una sola ruta de formación identificando no sólo las ramas económicas y los oficios, sino también los títulos técnicos y profesionales. Esto crea un déficit comparado en el suministro de competencias en la población adulta con respecto a los países desarrollados, no sólo en términos de cobertura sino también en la calidad y pertinencia de la educación suministrada. Estas deficiencias se presentan en todos los niveles, incluyendo el nivel universitario.

2. Institucionalidad, políticas y sistemas

a) Las innumerables carencias institucionales

La existencia de descoordinaciones institucionales entre unidades u organismos dependientes o vinculados al Ministerio del Trabajo como entre unidades u organismos dependientes de diferentes ministerios relacionados con políticas de empleo y empleabilidad, es un factor común conocido y en ocasiones enfrentado pero no solucionado. Estas descoordinaciones repercuten en la desarticulación de los programas de capacitación y empleo.

En efecto, el modelo de atención e intervención estatal para el empleo está conformado por un conjunto de programas aislados provenientes de distintos servicios no vinculados necesariamente entre sí, y cuya ejecución a nivel nacional está generalmente depositada en los municipios.

Muchos de estos programas y servicios contribuyen de distintas maneras a un mismo fin: el empleo con distintos grados de cobertura, calidad y recursos asociados. Sin embargo, la convergencia en un sistema que los comunique con el desarrollo de la región o las características de su territorio no está presente, provocando fallas en la pertinencia, resultados e impacto esperado.

Por otra parte, existe heterogeneidad y variabilidad en las características y metodologías de gestión desarrolladas en las oficinas de empleo local conocidas como OMIL (Oficinas Municipales de Intermediación Laboral). En su constitución cabe destacar su doble dependencia. Por un lado, dependen administrativamente del municipio que les provee los recursos humanos y materiales y a quien le deben rendir cuentas y técnicamente dependen del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que establece las normas de funcionamiento. Pero la dependencia en SENCE se encuentra supeditada a las prioridades de intervención comunal establecidas en el municipio el cual depende fuertemente de las prioridades establecidas por el alcalde.

Existen alrededor de 290 oficinas municipales de intermediación laboral, las cuales no tienen un procedimiento estandarizado y están sujetas, en muchos casos, a las decisiones discrecionales del alcalde de turno. Un gran número de ellas presenta niveles bajos de gestión. En efecto, estadísticas obtenidas de la Bolsa Nacional de Empleo indican que del total de inscritos en los últimos 12 meses sólo un 20% fueron efectivamente insertados¹⁵ en puestos de trabajo. Pero también podemos identificar OMILs de muy buena gestión como lo son: La Serena, Peñalolén, Maipú, Coronel, Puente Alto, entre otras, pero existe incertidumbre si continuarán igual camino al cambiar el alcalde de turno y más aún al cambiar la orientación política.

Entre las variables que pueden tener un efecto diferenciador en la efectividad de estas instituciones se encuentran la cantidad y calidad de los funcionarios como su nivel educacional, oficio o profesión, también los niveles de rotación del recurso humano, los recursos materiales disponibles como oficinas, computadores y sistemas de información, el tipo y número de funciones a cargo de cada uno de los profesionales, entre las más destacadas.

Dentro de las buenas prácticas observadas en las OMILs encontramos que algunas de ellas han desarrollado un proceso de formación de redes como estrategia para aumentar la efectividad en la inserción de los trabajadores. En este sentido, oficinas de empleo vecinas e incluso algunas ubicadas en regiones lejanas, se articulan e intercambian información para responder a los requerimientos de las empresas, mantener un vínculo a largo plazo con ellas y, al mismo tiempo, ampliar las posibilidades de quienes buscan empleo. Sin embargo, ésta no es la tendencia general, sino más bien sólo se intermedia a nivel comunal repercutiendo en una baja movilidad entre comunas y entre los distintos sectores económicos.

¹⁵ Este dato puede estar sobreestimado si se considera que una persona puede ser colocada más de una vez por la OMIL en un plazo de un año.

Por último, la gestión local así como de la información de la realidad territorial no está directamente reflejada en el diseño de programas o servicios los cuales son realizados a nivel central. Es decir, la lógica de administración y provisión de servicios y beneficios centralizada prima por sobre una institucionalidad regional, territorial o local que debería asumir un rol estratégico y coordinador de las políticas.

b) Desarticulación de políticas

Tal como lo hemos mencionado, el aparato estatal presenta un conjunto de políticas de empleo y capacitación separadas y desarticuladas entre ellas. Más aún, en ocasiones presentan un diseño similar y apuntan a un mismo segmento de la población¹⁶.

En el mismo sentido, existe un conjunto de programas de colocación laboral como subsidios a la contratación, subsidio al ingreso laboral, bono por inserción laboral, entre otros, con criterios de focalización similares a los de capacitación pero que no aprovechan las sinergias posibles entre ellos para finalizar con un mejor resultado en términos de empleo.

c) Los sistemas de información

Si bien existen numerosas fuentes de información como es la generada por el Instituto Nacional de Estadísticas, la Ficha de Protección Social, la Encuesta Casen, la información contenida en la Base del Seguro de Cesantía, entre otras, existe una carencia en la lectura y completitud de ésta por parte de los actores sociales y hacedores de políticas.

En al menos dos ejes se presentan deficiencias de información. El primero, correspondiente a niveles agregados que nos permiten identificar la real situación del empleo a nivel nacional donde no sólo la existencia de éste resulta ser relevante sino también la calidad de los puestos de trabajo, las oportunidades de nuevos empleos productivos y las amenazas que puedan existir en algunos sectores. No existe un sistema integrado donde sea posible conocer las contrataciones, cese de relaciones laborales, movimiento de la fuerza de trabajo, requerimientos de oficios, niveles de escolaridad, perfeccionamiento de capacitaciones. Avanzar en corregir estas asimetrías de información es un paso importante para el país. El otro eje es el de información desagregada en los distintos aparatos del Estado, requiriéndose de un sistema centralizado que ordene y visibilice la información, los distintos programas y beneficiarios existentes.

Los beneficios de estos desarrollos son claros. No sólo le permiten a la población tomar sus decisiones de manera más informada, sino que también entrega mayor poder a la hora de negociar. A su vez, permite hacer un seguimiento a lo que sucede en la economía contribuyendo a reaccionar pertinentemente frente a futuras crisis del país o de sectores económicos específicos. Tal como

¹⁶ Un caso es SENCE, al contar con un conjunto de programas de capacitación que presentan estas características. Por ejemplo, el Programa de Aprendices, Programa Especial de Jóvenes, Programa Jóvenes Bicentenario, Programa Nacional de Becas. Estos programas tienen estructuras de capacitación y población objetivo similar.

lo propone Bravo y otros (2006) se requiere contar con indicadores en materia de empleo que den una advertencia temprana a los shocks internos o externos que puedan estar afectando a nuestra economía.

d) Evaluaciones de programas

Las múltiples iniciativas de capacitación, empleo y fomento en sí mismo pueden ser cuestionables, pero el problema es más profundo si consideramos que un alto porcentaje de estas iniciativas son medidas de las cuales no se sabe si están generando efectos reales en la población.

Se requiere considerar como fundamental a la hora de proponer la ejecución de un programa, identificar el modelo de evaluación del mismo. La ausencia de evaluaciones de impacto lleva a desconocer el impacto efectivo de las iniciativas en el empleo, empleabilidad e ingresos de los trabajadores. Sólo con medidas como éstas es posible identificar la efectividad de las políticas.

Esto representa un insumo relevante a la hora del diseño y rediseño de las políticas públicas, siendo una responsabilidad ante la sociedad el uso eficiente de los recursos públicos.

C. Política Nacional de Empleo

Volviendo a la perspectiva de protección social, podemos afirmar que el país ha avanzado de manera considerable en esta materia. Se han desarrollado diferentes sistemas sustentados en la lógica de proteger y dotar de mayores oportunidades a la población más vulnerable. Es fácilmente reconocible algunos de los sistemas desarrollados como:

- Sistema de protección a la primera infancia Chile Crece Contigo.
- Acceso a la educación que entrega garantías de acceso universal en su nivel primario y secundario y se preocupa de igualar oportunidades en el acceso a la educación superior.
- El Sistema de Previsión Social que protege principalmente a las personas después de su etapa laboral.
- El Plan Auge que protege a la salud de la población a lo largo de su vida.
- El Sistema Chile Solidario que entrega un conjunto de subsidios y beneficios a la población más vulnerable.

La elaboración y concreción de la Política Nacional de Empleo estará orientada a establecer una estructura de protección social en materia laboral para la población. Por lo tanto, la mirada está en completar la protección durante el ciclo de vida, dando garantía de derechos mínimos universales a los trabajadores y trabajadoras del país.



Su formulación responde a la necesidad de contar con un sistema integrado y sistematizado de prestaciones y servicios que permitan el desarrollo de una trayectoria laboral y profesional ascendente a lo largo de la vida laboral de todos los ciudadanos y ciudadanas y de esta forma llenar el vacío existente en términos de protección laboral.

Se busca apoyar a los trabajadores en su trayectoria laboral teniendo como objetivo final aumentar la probabilidad de encontrar empleo y/o mantenerse en él, asistir a las personas más vulnerables mediante un sistema que disminuya las asimetrías de información existentes en el mercado laboral,

apoyar la creación y visualización de redes, estimular e incentivar la formación continua de las personas garantizando que esta formación responda a las necesidades del mercado. Para esto, se requiere priorizar los accesos y entrega de derechos a aquellos que se encuentran más desaventajados y así lograr corregir las brechas sociales mediante el aumento de la productividad y competitividad de la economía.

Infante y Sunkel (2009) proponen una estrategia de desarrollo inclusivo presentando cuatro elementos para reforzar la cohesión social: la convergencia productiva, el crecimiento económico con equidad, la protección social garantizada y los cambios institucionales. Dentro de estas cuatro áreas las últimas dos son materia directa de una Política Nacional de Empleo en el marco de un sistema de protección social, y las dos primeras se abordan de manera indirecta mediante la política pública, asumiendo el Estado un rol preponderante y necesario, pero no suficiente, para lograr el objetivo de equidad, crecimiento y convergencia productiva.

El desarrollo e instalación de una política de empleo a nivel país necesita identificar diferentes requerimientos y etapas de desarrollo. Ésta debe comenzarse construyendo y dotando al Estado de bases necesarias para la aplicación de reformas más profundas.

Los objetivos y desafíos que planteamos como estratégicos atienden las falencias identificadas anteriormente, tanto en materia de capital humano como aquellas referentes a institucionalidad. Al respecto, podemos mencionar las siguientes:

- Lograr una visión global de las políticas públicas donde se articule la agenda de desarrollo productivo con la de políticas sociales.
- Trabajar con una visión sistémica en el gobierno de manera que las políticas de empleo y las de educación estén conectadas y enfocadas en el aumento del capital humano y así disminuir las brechas de productividad.
- Superar las brechas de productividad existentes en los tres grupos prioritarios en materia de empleabilidad: los jóvenes, las mujeres y las MIPYMES. Se requiere poner énfasis en las personas, diferenciando la asistencia según su situación laboral, en los territorios, fortaleciendo la institucionalidad territorial para las tareas de información e intermediación laboral, conectando las necesidades y oportunidades de los sectores productivos con la oferta programática; dotando de poder decisor a los territorios y, por último, en las MIPYMES apoyando el incremento de la productividad y competitividad.

Integrar las políticas públicas para desarrollar un sistema de garantías explícitas que permita la construcción de un itinerario personalizado orientado al desarrollo profesional de nuestra fuerza de trabajo.

Para abordar estos objetivos y desafíos proponemos dos líneas de trabajo:

- ◆ Construcción de pilares para la aplicación de la Política Nacional de Empleo.
- ◆ Propuestas para el estrechamiento de las brechas productivas.

1. Construcción de pilares para la aplicación de la Política Nacional de Empleo

Son considerados como los soportes necesarios para el desarrollo e implementación de las reformas de fondo. Parte de estos pilares se encuentran en curso y otros propuestos a realizar.

a) Desarrollos en curso

i) Sistema de Información Laboral. Busca apoyar a los trabajadores en la toma de decisiones para que éstas sean realizadas de manera informada. El sistema permitirá acceder a información sobre la realidad laboral de cada sector y territorio, identificando el nivel y tipo de empleos, salarios y oficios a nivel regional y comunal.

Corregir las asimetrías de información no sólo disminuye las brechas de acceso, sino que también empodera a las personas otorgándoles mayor poder de decisión y de negociación a la hora de buscar un empleo e incluso de decidir en qué profesión u oficio se van a especializar.

ii) Construcción de un Índice de Empleabilidad. Éste identificará la capacidad que ha demostrado el trabajador en el mercado del trabajo para evitar el desempleo. Será utilizado para priorizar las asignaciones de apoyo del Estado a quienes sean menos empleables.

El desarrollo y correcto uso de este indicador resulta ser fundamental para avanzar en la tarea de eficiencia y transparencia en la asignación de los programas públicos de empleo y capacitación. Será este índice el que indique quienes, dentro de un grupo de potenciales seleccionados, son los que están primeros en la lista para ser beneficiarios.

iii) Construcción de un Índice de Calidad del Empleo. Este índice aumentará la calidad y cantidad de información disponible para caracterizar y no sólo cuantificar el empleo en cada territorio. En la actualidad sólo conocemos si existe o no empleo en una determinada zona, pero no sabemos nada sobre la calidad del empleo que existe. Los problemas en el mercado laboral pueden esconderse detrás de empleos precarios y no sólo detrás del desempleo. Este indicador ayudará a cambiar el foco y ampliar la preocupación pública hacia quienes si bien están trabajando lo hacen en condiciones que los mantiene o los hace más vulnerables.

Este índice será utilizado para apoyar la focalización de recursos y de medidas.

iv) Instalar una nueva y mejorada Bolsa Nacional de Empleo que apoyará la inserción laboral de los trabajadores y su empleabilidad. Esta buscará facilitar la colocación laboral por medio de la búsqueda de vacantes laborales y trabajadores proporcionando información actualizada y validada, tanto de la población que busca empleo como de las vacantes laborales existentes en el país. En una segunda etapa la Bolsa debería incluir, entre sus funciones, el matching para el acceso a programas de empleo y capacitación utilizando instrumentos estandarizados como el Índice de Empleabilidad, instrumentos de diagnóstico y articulándose con las Oficinas Municipales de Información Laboral. En síntesis, el sistema debería disminuir las asimetrías de información en el mercado, acortar los tiempos de búsqueda por parte de las empresas y de los trabajadores y aumentar la eficiencia en la asignación de programas de manera de conectar de manera fluida

a los trabajadores con los organismos a cargo de suministrar políticas de capacitación y empleo. Esta Bolsa debe ser pública, por lo tanto, funcionar en una plataforma en Internet y con acceso libre tanto para trabajadores como para empresas.

b) Propuestas a desarrollar

i) Reingeniería del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Se requiere repensar al SENCE de manera de conectarlo con los cambios en la estructura productiva del país y con las oportunidades que abre la inserción de nuestra economía en los mercados mundiales.

- Unificar y conectar la oferta programática utilizando una ventanilla de acceso única con instrumentos estandarizados para la focalización y selección, como el Índice de Empleabilidad, junto con otros instrumentos de diagnóstico para luego elaborar un itinerario personalizado. Será posible construir un itinerario personalizado con la canasta óptima de programas para cada individuo. El objetivo es otorgar un modelo de formación permanente para el empleo que permita disminuir las brechas sociales y las brechas de productividad de los individuos más vulnerables.
- Mantener estrecha relación con la Agencias Regionales de Desarrollo Productivo para decidir en conjunto las áreas y cursos de capacitación a subsidiar e incentivar en cada territorio.
- Formular una estrategia de desarrollo de capital humano donde la oferta de capacitación y la certificación de competencias sean pertinente a las demandas laborales.
- Articular la capacitación, la orientación e intermediación laboral y los incentivos a la contratación. Junto con eliminar la duplicidad de programas y garantizar el correcto uso de los recursos públicos mediante evaluaciones de impacto de los mismos.
- Reformular la franquicia tributaria enfocada hacia trabajadores menos empleables y desempleados. (i) Se definirá quién es sujeto de capacitación de acuerdo a su Índice de Empleabilidad y qué capacitaciones serán subsidiadas por el Estado de acuerdo a las definiciones estratégicas, los requerimientos de los beneficiarios y las demandas laborales. (ii) Se considerará un financiamiento con copago por parte de los trabajadores y así empoderarlo en la decisión de la capacitación. La decisión de capacitación deberá responder a una estrategia conjunta entre el beneficiario y el empleador. Si bien el aporte de inversión privada en las capacitaciones vía franquicia tributaria alcanza sólo un 30% de la inversión total, ésta no tiene una estructura de incentivos formulada y se realiza sólo por requerimientos de las empresas, por lo tanto, una propuesta es abrir las opciones de autofinanciamiento para iniciativas de capital humano. A modo de ejemplo podríamos citar descuentos por planilla y cuenta de ahorro con incentivos tributarios. De esta manera se puede acceder a la capacitación con un sistema de copago de los beneficiarios, es decir, una mezcla de subsidio y crédito al beneficiario. (iii) Ampliar la franquicia tributaria hacia los desempleados quienes podrán dar la posibilidad de descontar esta capacitación a la futura empresa que los contraten.

ii) Oficinas de empleo locales estructuras sobre la convergencia de criterio territorial y sectorial que focalicen su misión en la colocación laboral para lo cual deberán tener un buen manejo de las necesidades y oportunidades productivas, conocimientos de la oferta pública y metodologías de intermediación laboral.

- Articular la institucionalidad territorial bajo la lógica de sectores productivos comunes más que por municipios independientes de manera de generar una sinergia natural entre comunidades cercanas con objetivos estratégicos similares y así evitar el riesgo moral detrás de un municipio dependiente de una coalición política. Para esta tarea se propone definir coordinadores territoriales a cargo del SENCE que sean los encargados de generar las redes entre las OMILs de su territorio y definir las metodologías de trabajo, junto con relevar el rol de la OMIL en su Municipio.
- Estas instituciones deberán ser las encargadas de “traducir” las políticas públicas nacionales en realidades locales y “transformar” las realidades locales en políticas públicas nacionales. Esto no es sinónimo de descentralizar ya que para hacerlo primero se debe tener clara la política de empleo que se descentralizará.
- Estar conectados y empoderados dentro del sistema de intermediación laboral que está integrado por soportes como la Bolsa de Empleo, el Índice de Empleabilidad, los programas de apresto laboral y capacitación. Las oficinas de empleo deben contar con profesionales calificados en las tareas de asistencia a trabajadores, coaching, colocación laboral, creación de redes y así conducir con éxito el proceso de intermediación laboral en cada comuna y territorio.
- El sistema de intermediación debe promover la colocación de personas más vulnerables o menos empleables el mayor tiempo de colocación y la calidad del empleo en términos contractuales y salariales. Se propone considerar una estructura de intermediación laboral con miradas más amplias que no sólo permita sino que incentive la migración de trabajadores hacia otras localidades con mejores oportunidades. El proceso de intermediación debe considerar asesorías personalizadas en la búsqueda de empleo por medio de: desarrollo de habilidades para el trabajo, elaboración de currículum, asesoramiento en derivación a capacitaciones laborales, vínculos con otras herramientas de colocación, entre otros. Lo que se realizaría según los requerimientos que presente el beneficiario.

iii) Avanzar y profundizar el **Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales** y avanzar en el desarrollo del **Sistema Nacional de Cualificaciones**.

- Con respecto a certificación de competencias laborales deberá existir una estrecha conexión entre las capacitaciones y las instituciones capacitadoras y los estándares de certificación de competencia. En la actualidad, se han construido perfiles para 10 sectores con estándares establecidos. Se requiere aumentar la disponibilidad de estándares para poder contar con un sistema integrado de capacitación que responda a los requisitos del mercado.

- En conjunto con el Ministerio de Educación (Mineduc) se propone diseñar e implementar mecanismos que articulen las diversas ofertas formativas y de capacitación estableciendo fórmulas para que el sistema educativo reconozca los aprendizajes adquiridos por la experiencia laboral o capacitación.
- Avanzar en la creación de un Marco Nacional de Calificaciones como un instrumento para el desarrollo y clasificación de las cualificaciones de acuerdo a un conjunto de criterios que definen los niveles de aprendizajes alcanzados. Según lo manifestado por el Mineduc, este sistema facilitaría los procesos de educación continua y permanente, permitiendo:
- Reconocimiento de saberes previos.
- Definición adecuada de los perfiles de egreso de los técnicos formados en la educación media y superior.
- Orientar y certificar programas educativos de formación técnica de calidad y pertinentes a los requerimientos del sector productivo, según los diferentes niveles del sistema.
- Facilitar los futuros procesos de habilitación profesional enmarcados en los esfuerzos de aseguramiento de la calidad.
- Completar y respaldar la ley de certificación de competencias.
- Facilitar el intercambio y homologación de profesionales y técnicos con el resto del mundo, especialmente con aquellos países con los cuales se han suscrito tratados de integración económica y cultural.
- Apoyo al proceso de reforma de la educación superior, especialmente en lo que se refiere a la definición de los perfiles de egreso de los profesionales técnicos en términos de competencias.
- Servir de base para la implementación del sistema de transferencias de recursos hacia la educación superior.

2. Propuestas para el estrechamiento de las brechas productivas

Las propuestas son sobre la construcción, diseño, implementación y ejecución de la oferta pública en materia de empleo.

a) Plan Garantías de Acceso

Este plan hace referencia a la nivelación de estudios, capacitación, formación profesional, apoyo al emprendimiento e intermediación laboral. La idea es estructurar una oferta programática integral bajo el esquema de un **Plan "Auge" Pro Empleo**.

i) Programa Nacional de Formación Técnico-Profesional. Dirigido a jóvenes entre 18 y 35 años que tendrá un efecto significativo en el aumento de la productividad de los jóvenes. Como se señala en la propuesta “Bases para una Política de Formación Técnico Profesional en Chile”, la formación técnico-profesional puede llegar a ser uno de los pilares relevantes para apoyar la competitividad del país y la empleabilidad de los trabajadores. Para esto, se requiere avanzar en aumentar el acceso y la calidad de la oferta de formación técnico-profesional donde exista un contundente sistema de becas acompañado de una asistencia vocacional, sobre todo para orientar a los jóvenes en las oportunidades económicas y habilidades. Considerando la propuesta elaborada por la Comisión convocada por el Ministerio de Educación resaltamos las líneas de: (i) formación profesional para la competitividad e innovación, el aprendizaje a lo largo de la vida, las competencias técnicas y (ii) profesionales para la empleabilidad, la equidad y el acceso, la calidad de la oferta y el acceso a la información. Este programa podría tener un costo de \$ 1.500.000 por joven considerando arancel y matrícula, bonos de transporte y materiales y administración del programa.

ii) Sistema Nacional de Capacitación para MIPYMES¹⁷. Orientado a aumentar la competitividad y productividad de las empresas de menor tamaño. Rediseñar el sistema de capacitación dirigido a estas empresas considerando el primer paso de confección e implementación de un plan de negocio para posteriormente identificar las necesidades y oportunidades en su territorio de manera de diseñar una estrategia de capacitación efectiva que permita fortalecer la productividad de la empresa y apoyar la empleabilidad de sus trabajadores. Los pasos estratégicos para el cumplimiento de estos objetivos son:

- Existencia de sinergia entre los trabajadores y empresarios.
- Considerar las realidades productivas para la asignación de capacitaciones.
- Aumentar la cobertura de capacitación mediante la franquicia tributaria y el fondo de capacitación.

iii) Programa Nacional de Capital Humano para los Clusters que conecte los requerimientos productivos del territorio abordados actualmente por las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo con las fuentes locales de empleo y la oferta laboral, identificado los potenciales nichos productivos para luego formular una estrategia de desarrollo de capital humano de carácter y alcance nacional.

¹⁷ Existe una propuesta detallada para el rediseño del sistema de capacitación orientado a las empresas de menor tamaño desarrollado en la Subsecretaría del Trabajo, luego de recibir un borrador preliminar producto del Consejo Asesor Presidencial de Equidad y Trabajo.

iv) Reversión de los Programas de Empleo direccionando el apoyo fiscal hacia empleos de mayor productividad y empleabilidad. Se propone focalizar los empleos en micro y pequeñas empresas, preferentemente en el sector de servicios comunitarios.

v) Ampliación del Subsidio al Ingreso comenzando con el segmento de mujeres jefas de hogar vulnerables, luego hacia adultos desempleados mayores de 50 años que resultan ser un grupo difícil de reinsertar.

b) Evaluaciones de programas

Considerando que se debe asumir una responsabilidad mayor en el uso de los recursos públicos, es necesario elaborar, en conjunto con el diseño de políticas, modelos de evaluación simultáneos a la aplicación de los programas. Esto permitirá evaluar el impacto de las medidas como también obtener resultados periódicos que permitan afinar el diseño y optimizar los recursos públicos.

En este sentido, toda vez que se realice el diseño o rediseño de un programa deberá ser acompañado con el diseño de su modelo de evaluación a seguir.

D. A modo de síntesis y conclusiones

En Chile existe un sistema de protección social ampliamente desarrollado, pero para finalizar su construcción se requiere abordar de manera consistente la etapa de la vida laboral de las personas. El objetivo de este documento es plasmar la necesidad de contar con una Política Nacional de Empleo que permita a todos los trabajadores tener un desarrollo laboral ascendente acortando las brechas sociales, aumentando su productividad y apoyando la competitividad del país.

Se requiere un alto dinamismo económico para continuar disminuyendo a ritmo sostenido la pobreza y la indigencia, fortalecer el sistema de protección social y activar el mercado del trabajo de manera de bajar las actuales tasas de desempleo y retomar una senda cercana al pleno empleo, y así combatir el gran problema que Chile no ha logrado solucionar: las persistentes brechas en la distribución de ingresos.

Esta publicación agrupa un conjunto de propuestas estructuradas en la lógica de contar en el país con una Política Nacional de Empleo enmarcada en un modelo de protección social que busque apoyar a los trabajadores durante toda su trayectoria en el mundo laboral, conectándolos con una estrategia de formación permanente. Por lo tanto, se propone construir los pilares para la implementación de una Política Nacional de Empleo donde se establecen desarrollos de sistemas, como el de la bolsa de empleo, la implementación de indicadores de calidad de empleo y de empleabilidad y la instalación de un sistema de información laboral. Al mismo tiempo, implementar medidas más profundas como la reingeniería al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, la reorientación de las oficinas locales de empleo y el fortalecimiento del sistema de certificación de competencias laborales, junto con la creación de un marco nacional de cualificaciones. Se establece como necesario el desarrollo de medidas para el estrechamiento de las brechas productivas que en lo central apuntan hacia una mayor acumulación de capital humano de nuestra fuerza de trabajo para lo cual se considera la elaboración de una oferta programática pública que dé garantía de acceso a un conjunto de prestaciones (por ejemplo, apresto, capacitación, instrumentos de intermediación laboral, apoyo al emprendimiento) que abran oportunidades de un mejor desempeño -en términos de empleabilidad- en el desenvolvimiento de las personas en el mercado del trabajo, un programa nacional de formación técnico-profesional, un sistema nacional de capacitación para MIPYMES, desarrollar un programa nacional de capital humano para los clusters, la reconversión de los programas de empleo con apoyo fiscal y la ampliación del subsidio al ingreso; todo acompañado de un sistema de evaluación de programas de empleo.

Con el fin de continuar con el desarrollo económico y social del país, el foco de las propuestas está puesto en las micro, pequeñas y medianas empresas y en jóvenes y mujeres de manera de estrechar las brechas que se generan en la distribución del ingreso dotando a la fuerza laboral de una mayor capacidad para aumentar sus ingresos autónomos lo que finalmente permitirá avanzar en el desafío de equidad y corregir por esa vía la desigualdad que se produce en el ámbito de la

economía. Buscamos estrechar las brechas de ingresos e igualar oportunidades para que cada persona tenga el poder de la decisión y ésta deje de ser un beneficio de algunos. En definitiva, propiciamos una política de empleo que se enmarque en el concepto de trabajo decente planteado por la OIT y cuyo objetivo primordial es el de “promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.

En resumen, se trata de contextualizar el desarrollo de esta política en una línea de continuidad y profundización de la obra acumulada en cuatro gobiernos de la Concertación. Continuidad en cuanto a la necesidad de seguir construyendo nuestro sistema de protección social y fortaleciendo el stock de políticas sociales para corregir las brechas de equidad y fortalecer las opciones de igualdad de oportunidades en la población. Profundidad en cuanto a la necesidad de reconocer el imperativo de construir políticas públicas de nuevo cuño que nos permitan enfrentar los nuevos desafíos del desarrollo chileno. En este sentido, consideramos prioritario afianzar la relación de interdependencia que existe entre la agenda de desarrollo social con la agenda de desarrollo productivo como condición sine qua non para darle sustentabilidad al crecimiento económico con equidad.

Para ello, consideramos que la política de empleo representa un espacio privilegiado en el campo de las políticas públicas buscando maximizar las sinergias entre ambas agendas. Esta tarea supone partir por un esfuerzo sistémico tendiente a articular e integrar los instrumentos actualmente disponibles desde el ámbito público pero también debemos plantearnos la posibilidad de estructurar un pacto fiscal que nos permita emprender esta gran reforma como, por lo demás, se hizo para la puesta en marcha de la reforma educacional y la reforma previsional.

Nuestro país tiene a su alcance la oportunidad de consolidar su segunda mitad del camino al desarrollo, capitalizando los esfuerzos iniciados con nuestra transición democrática y asumiendo que son los progresos alcanzados lo que nos permitirán dar este salto definitivo hacia una sociedad más inclusiva y de mayores oportunidades para su gente.

Bibliografía

Auger, P., Berg, J. y Coulibaly, I. (2005) *Is a stable workforce good for the economy? Insights into the tenure-productivity-employment relationship* (Ginebra, OIT).

Bravo, D. y otros (2006) *Los desafíos de la capacitación laboral* (Santiago, Centro de Microdatos, Universidad de Chile).

Becker, G. S. (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (Chicago, University of Chicago Press).

Consejo Asesor Presidencial de Equidad y Trabajo (2008) *Hacia un Chile más justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad social* (Santiago, Consejo Asesor Presidencial de Equidad y Trabajo).

Contreras, D. y Gallegos, S. (2007) *Descomponiendo la desigualdad salarial en América Latina: ¿Una década de cambios?* (Santiago, CEPAL).

Cowan, K. y otros (2005) *Un diagnóstico del desempleo en Chile* (Santiago).

Ffrench-Davis, R. (2008) *La equidad social: Un gran desafío para Chile*, serie Documentos de Trabajo N° 276 (Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile).

Instituto Nacional de Estadísticas, (varios años) *Encuesta Nacional de Empleo* (Santiago, INE).

Infante, R. y Sunkel, O. (2009) “Chile: Hacia un desarrollo inclusivo”, en Revista de la CEPAL, N° 97 (Santiago, CEPAL).

Lagos, M. C. (2008) *Desarrollo inclusivo. Matriz insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003*. Proyecto Desarrollo Incluyente (Santiago, Fundación Chile 21).

Ministerio de Planificación (varios años) *Encuesta Casen* (Santiago, Ministerio de Planificación).

OECD y Banco Mundial (2009) “Revisión de políticas nacionales de Educación”, en La educación superior en Chile (Santiago).

OIT (2006) *La eliminación del trabajo infantil: Un objetivo a nuestro alcance*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95a Reunión (Ginebra, OIT).

Ramos, J. (2006) *Flexibilidad laboral y empleo*, serie Documentos de Trabajo N° 267 (Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile).

Tokman, V. (2007) *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina* (Santiago, OIT).

Anexos

Anexo A

Inactividad por género en el primer decil de ingresos autónomos

Es mayor la porción de inactividad en las mujeres. Si observamos sólo al decil I (10% más pobre),

Cuadro 1 A

Inactividad por género en el primer decil de ingresos autónomos

	Total personas primer decil	No estudia. Inactivo y desempleado	No estudia. No trabaja. No busca empleo (porcentajes)
Todos			
15-19	196.593	35.468	18
20-24	107.070	43.177	40
Hombres			
15-19	97.129	13.757	14
20-24	47.567	10.990	23
Mujeres			
15-19	99.464	21.711	22
20-24	59.503	32.187	54

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Casen 2006.

Анехо В

Productividad por rama de actividad económica y tamaño de las empresas

Cuadro 1 B

Producción por ocupados según sectores y tamaño de las empresas, 2003
(índice establecimientos pequeños. Agricultura = 100)

Sector	Tamaño de la empresa			Total nacional
	Pequeña	Mediana	Grande	
Productividad baja	100.0	114.8	718.2	100.0
Agricultura	100.0	146.6	408.4	103.5
Servicios comunitarios	100.0	102.5	914.8	139.7
Comercio				
Productividad mediana	100.0	246.7	1270.5	217.7
Construcción	100.0	435.0	1761.1	356.8
Transporte	100.0	262.1	2458.9	426.2
Manufactura				
Productividad alta				
Establecimientos financieros	-	-	-	636.0
Electricidad, agua, gas	-	-	-	1503.3
Minería	100.0	427.6	3976.3	1509.7
Total nacional	100.0	189.2	1383.8	238.5

Fuente: Lagos (2008).

Cuadro 2 B

Distribución de los ocupados según sectores y tamaño de las empresas, 2003
(índice establecimientos pequeños. Agricultura = 100)

Sector	Tamaño de la empresa			Total nacional
	Pequeña	Mediana	Grande	
Productividad baja	51.8	34.3	13.9	100.0
Agricultura	46.7	25.7	27.6	100.0
Servicios comunitarios	59.1	21.2	19.7	100.0
Comercio				
Productividad mediana	46.8	36.4	16.8	100.0
Construcción	45.4	30.7	24.1	100.0
Transporte	40.5	34.0	25.5	100.0
Manufactura				
Productividad alta				
Establecimientos financieros	-	69.5	30.5	100.0
Electricidad, agua, gas	-	-	100.0	100.0
Minería	10.6	19.6	69.8	100.0
Total nacional	45.1	31.0	23.9	100.0

Fuente: Lagos (2008).

Chile, con el inicio de la transición democrática, consolidó su modelo de “crecimiento económico con equidad”. Esta experiencia ha tenido la virtud de ofrecernos un camino de progreso continuo fundado en sucesivas reformas que han ido resolviendo con gradualidad y consistencia los desafíos de nuestro desarrollo.

Hoy, el salto definitivo al desarrollo está a nuestro alcance. Para que ello ocurra, debemos persistir con nuevas reformas. Una de ellas es resolver el vacío de una Política Nacional de Empleo que nos permita completar la construcción del sistema de protección social, haciendo confluir por medio de ésta la agenda de política social con la agenda de política productiva, de manera de corregir la desigualdad que se genera desde la economía, aumentando la productividad de nuestra fuerza de trabajo y, simultáneamente, incrementar la competitividad del país garantizando la sustentabilidad del desarrollo en el Chile del Bicentenario.

