

## **Nota Técnica N° 7 / Julio 2009**

# **OBSERVATORIO DE LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN: UN NECESARIO INSTRUMENTO DE POLÍTICA**

### Presentación

El SENCE en tanto órgano técnico del Estado, encargado del fomento del empleo, impulsa políticas, planes y programas acordes con su misión institucional de aumentar la productividad y competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

Así, uno de sus programas, la Franquicia Tributaria para capacitación, permite a las empresas capacitar a sus trabajadores/as para adecuar sus competencias laborales a los requerimientos de calificación de la empresa y de sus puestos de trabajo, oficios o actividades.

Al mismo tiempo, SENCE desarrolla programas sociales de capacitación orientados a grupos vulnerables de la población, con riesgo de exclusión laboral, así como programas de empleo e inserción laboral. Ambos consideran la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas en sintonía con los requerimientos de los sectores productivos, que permitan acortar los períodos de búsqueda de empleo del desocupado y disminuir la tasa de desempleo.

SENCE requiere focalizar adecuadamente los esfuerzos y recursos de los programas que administra, velando por la eficacia y eficiencia de la utilización de los recursos públicos.

Considerando que el grueso de la actividad capacitadora se efectúa a través del mercado de la capacitación, resulta de la mayor relevancia disponer de un sistema de información que permita conocer en forma ágil, fundamentada y periódica las señales de demanda de capacitación, y entregar oportunas orientaciones a los actores del sistema acerca de las tendencias del mercado y de los requerimientos de capacitación actuales y emergentes.

### Antecedentes

La ocupación de la economía dependerá de la oferta y demanda de trabajo, es decir depende de la disponibilidad de mano de obra en el mercado o, lo que es lo mismo, de la cantidad de trabajadores disponibles para desempeñarse en un puesto de trabajo; y de la demanda de trabajo que realizan las empresas. Esta última a su vez depende de la demanda agregada, esto es de la suma de la demanda de bienes o servicios que les realizan los consumidores, o el Estado a través de su gasto, o los extranjeros a través de la demanda por nuestras exportaciones.

Junto con lo anterior se debe considerar el rol institucionalmente subsidiario del Estado en materias económicas, lo que se entiende de acuerdo a la definición de subsidiariedad del Título XIX del Código Civil; esto es, el Estado sólo puede realizar actividades que el sector privado no pueda cubrir. Todo lo anterior reforzado por las limitaciones existentes al rol empresarial del Estado, significa una disminución en la capacidad gubernamental de acción sobre la demanda agregada.

En esas condiciones la acción estatal permanente en el mercado laboral sólo puede realizarse por tres vías, en primer lugar actuando en el mejoramiento en las condiciones de acceso a él por parte de los trabajadores, es decir mejorando sus condiciones de empleabilidad; en segundo término a través de programas de empleo específicos, más bien orientados a momentos puntuales y de cobertura limitada y; finalmente a través de programas de intermediación laboral.

Las políticas de empleabilidad adquieren una mayor relevancia ya que al analizar los factores causales del empleo y, en particular del desempleo, es posible encontrar demanda de distintos tipos de trabajadores: trabajadores con diversos niveles de competencias laborales y/o

de calificación, con distintos niveles de escolaridad, etc., es decir entre los factores que pueden generar desempleo se incluyen significativas divergencias entre las características, habilidades y competencias de la mano de obra demandada y la disponible en el mercado.

Empresas más competitivas, y por ende con mayor capacidad de crecer en el mercado o de incursionar en nuevos mercados, expandir y diversificar líneas de producción, etc. incrementan la demanda de trabajo y contribuyen a generar nuevos puestos de trabajo.

Allí es donde la calificación de los trabajadores adquiere especial relieve. Así por ejemplo, mano de obra con un nivel de competencias laborales mayores, con educación completa, infoalfabetizada, y/o con formación técnica o profesional, tiene mayores posibilidades de encontrar trabajo y perdurar en él que quienes no tienen esas cualidades, así como de que los trabajos que encuentran sean de mayor calidad y mejores remuneraciones en tanto tienen mayores niveles de productividad y por ende contribuyen mayormente a la competitividad de las empresas.

En el mundo moderno, facilitar la capacidad de empleo de los/as trabajadores/as contribuye fundamentalmente a que mantengan sus empleos y por lo tanto sus condiciones de vida.

Aumento de la empleabilidad y fomento productivo en el ámbito del desarrollo del capital humano, entendida tanto para los trabajadores ocupados y desocupados, se transforman así en los dos ejes centrales de la acción de la política gubernamental.

Desarrollar la empleabilidad significa mejorar las capacidades de los trabajadores para encontrar, acceder y/o mantener un empleo. Un trabajador que tenga mayores competencias y habilidades, ya sean generales o específicas, tiene mayor facilidad para encontrar empleo si está desocupado, mayor facilidad para mantenerlo e incluso mejorar su posición y remuneraciones en una empresa.

La misión institucional de SENCE es:

*“Contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda al desarrollo de un proceso de formación permanente”.* Ello se traduce en los siguientes objetivos estratégicos:

1. Disminuir los costos de transacción y las asimetrías de información en el mercado del trabajo de manera de facilitar la vinculación entre oferta y demanda por trabajo.
2. Mejorar las competencias laborales de los trabajadores y hacerlas reconocidas en el mercado a través de promoción de la capacitación y certificación de competencias laborales.
3. Aumentar la contribución del capital humano a los resultados de las empresas promoviendo la capacitación de los trabajadores y haciéndola viable a través de los beneficios que ofrece el Estado.
4. Promover la pertinencia, transparencia y calidad del mercado de la capacitación laboral, poniendo a disposición de las empresas y contribuyentes la información de los organismos técnicos de capacitación con que se cuenta.

De allí que resulte de primera necesidad que quienes se capacitan a través de los programas de SENCE puedan tener una perspectiva de inserción laboral realista y de desarrollo de competencias, que favorezca su permanencia en el mercado laboral así como una ruta de desarrollo profesional.

Se trataría que los programas del SENCE entreguen una capacitación en función de los requerimientos del mercado laboral, tanto en términos de ubicar adecuadamente los sectores productivos que demandan mano de obra, así como algunas características básicas que se requieren de ella y también algunas características emergentes necesitadas, en la idea de avanzar hacia una mirada del desarrollo de las capacidades de las personas y los consecuentes cambios de enfoque en las

políticas de formación, y especialmente de capacitación de los recursos humanos.

Se busca, a mediano plazo incrementar la productividad, especialmente de los trabajadores de menores ingresos y calificación, de modo de reducir las brechas salariales. La productividad del trabajo es la concreción de las competencias de los trabajadores en la producción de un bien o servicio. El incremento de la productividad resultará ser la optimización del rendimiento de las personas en la realización de su trabajo, con el correspondiente incremento de sus remuneraciones.

En efecto, desde el punto de vista estrictamente económico la capacitación es un bien privado, con externalidades positivas originadas tanto en los efectos de productividad de las empresas como en el ambiente que genera entre los/as trabajadores/as.

Además debiese implicar a corto plazo una segunda externalidad que es aquella asociada a la capacidad para facilitar posteriores incorporaciones del cambio tecnológico. Ello se ilustra con el ejemplo de la incorporación de la informática en los procesos productivos: Las TI presentan continuos cambios en sus softwares y aplicaciones, las que se van incorporando en los computadores de los distintos trabajadores, si ellos no supiesen ya manejar los softwares y aplicaciones previas lo anterior sería imposible.

Poder materializar la demanda de capacitación supone, adicionalmente, distinguir donde se origina la demanda de capacitación, porque es distinto si se origina en trabajadores o en empresas. En efecto, la demanda de capacitación originada en trabajadores activos puede tener una dimensión de requerimiento de la empresa en la que se desempeñan y una vocacional. En tanto, en el caso de personas que buscan trabajo por primera vez la habilitación socio laboral para apoyar su inserción en el mundo del trabajo resulta predominante.

En cambio la capacitación que se origina en las empresas tiene un vínculo más directo con los requerimientos de incremento de la productividad y competitividad de las unidades productivas, y muestra más palmariamente la demanda de

competencias laborales que ellas efectúan, y la consecuente capacidad mayor de encontrar un empleo por aquellos trabajadores que tengan esas competencias.

Por ello es que tratar de determinar la demanda de capacitación de las empresas y las áreas específicas en que ella se desarrolla en cada región, por rubros de actividad económica, por tamaños de empresas, por sexo de los trabajadores y por grupo etéreo de estos, se transforma en una cuestión vital para el diseño y gestión de las políticas de capacitación.

En ese sentido el uso de la franquicia tributaria para financiar la capacitación por parte de las empresas, puede ser una buena variable proxy de la demanda de capacitación que ellas desarrollan.

### Metodología

Se propone que para determinar los requerimientos de capacitación que tienen las empresas, se observe el comportamiento de la capacitación financiada a través del sistema de franquicia.

Ella permitiría, mediante los debidos cruces, conocer qué sectores productivos capacitan en qué áreas de capacitación, qué tipos de empresas (por tamaños) capacitan en qué sectores, qué tipos de empresas abiertas por rubros productivos capacitan en qué áreas, qué tipos de trabajadores (por nivel remuneracional, sexo y grupo etéreo) capacitan en qué áreas o especialidades.

A su vez los diversos cruces que pueden servir de base para la estimación propuesta, debiesen ser realizados por regiones a modo de estimación de los requerimientos de capacitación en cada una de las unidades político-administrativas del país.

Por cierto que los niveles de apertura de la información (uno o dos dígitos) podrán variar y utilizarse generalizadamente o parcialmente discriminando entre los datos de mayor relevancia cuantitativa y los de menor relevancia.

Más específicamente se propone una matriz general consistente en tener aperturas por año y por regiones, desarrollando en primer lugar las siguientes series de datos base por cada una de las regiones del país.

### **Series generales:**

- Serie de trabajadores totales partícipes en actividades de capacitación financiadas con franquicia tributaria
- Serie por sexo
- Serie por grupos étnicos
- Serie por área de capacitación
- Serie por rubro productivo
- Serie de número de empresas totales que hayan utilizado FT
- Series de trabajadores capacitados por cada grupo de financiamiento de la capacitación (15%, 50% y 100%)
- Series de inversión pública

### **Series específicas:**

En segundo lugar, cruces de datos de estas distintas series para obtener resultados más específicos, donde lo recomendable sería a lo menos la obtención de las siguientes series de datos

- Serie de número de trabajadores capacitados por área de capacitación por sector productivo.
- Serie de número de trabajadores capacitados por sexo y por grupo étnico.
- Serie de número de trabajadores capacitados por área de capacitación por sector productivo por sexo.
- Serie de número de trabajadores capacitados por área de capacitación, por sector productivo, por grupo étnico.

- Serie de número de trabajadores capacitados por cada grupo de financiamiento de la capacitación con tamaño de empresas.

### **Conclusiones Generales**

La implementación de un proyecto como el descrito debiese permitir disponer de varias series cronológicas de datos regionalizados, en múltiples cruces, es decir cada cruce podría arrojar una serie de datos como insumo para la aplicación de programas específicos.

El conjunto de estas actividades podrían tener, en definitiva, un impacto significativo en el sentido de utilizar en forma óptima la capacitación, orientándola a los requerimientos de los sectores productivos que más puestos de trabajo generan por región.

*Materializar esta propuesta sería un aporte significativo a la eficiencia del SENCE en tanto permitiría transformar una masa de datos inutilizados actualmente en información útil para la toma de decisiones políticas y operacionales.*

Sin duda que la elaboración de estas cifras, no sólo sería importante desde el punto de vista del empleo y la capacitación, si no que además resultaría en un importante aporte en materias de descentralización del país.

*Finalmente se estima que una iniciativa como el Observatorio planteado contribuiría a elevar la eficacia de los programas sociales de capacitación, al apoyar esta herramienta la articulación de actores en el nivel local y regional, al incorporar información relevante para el logro de las estrategias de desarrollo territorial, y al proveer de información para responder con mayor efectividad las necesidades de capacitación de las personas y las empresas, al mismo tiempo que identificar barreras de entrada al mercado laboral.*

Esta nota técnica fue elaborada por Luis Sierra Bosch y Mauricio Perrin Carmona, de la Subunidad de Estudios del SENCE.