

Nota Técnica N° 5 / Junio de 2008

Sistema de Vouchers en Capacitación.

¿Democratizando la capacitación?

Presentación

A través de esta nota técnica se examina la modalidad de asignación de recursos conocida como voucher (cupón o bono), el desarrollo que registra en el sistema educacional, las evaluaciones practicadas a esta herramienta, algunos de los principales aspectos críticos identificados, y la opinión de los expertos, a la luz de algunas iniciativas tendientes a su eventual aplicación en los programas de capacitación administrados por el SENCE.

Hace ya algún tiempo¹ que se argumenta que debiera darse preferencia a los subsidios a la demanda en el terreno de la política social. Ello, como una opción para que el Estado participe en el financiamiento de la compra de un determinado producto sin necesariamente participar en su producción. Alternativamente, constituye una opción para disminuir la participación del proveedor menos eficiente y/o menos efectivo y aumentar la de aquellos proveedores, públicos o privados, que lo hacen mejor. Sin embargo, las ventajas y desventajas de los subsidios a la demanda son centro de polémica en el plano teórico.

En el contexto de la formación de recursos humanos cabe preguntarse ¿Debiera el Estado continuar subsidiando el mercado de la capacitación laboral (adicionalmente a otros instrumentos de SENCE en uso tales como la franquicia tributaria para capacitación y las becas para capacitación)?

Las opiniones en tal sentido suelen ser variadas, pero revisten cierta coherencia y apuntan en general a mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la capacitación, lo cual se ilustra a continuación:

- En orden a mejorar la calidad y pertinencia de la capacitación;
- para perfeccionar el mercado;
- para asegurar igualdad de oportunidades de desarrollo de competencias laborales entre grupos de diferentes ingresos;
- para mejorar la cobertura;
- para apoyar la formación permanente;
- para posibilitar que el trabajador/a pueda optar por el tipo de formación que más se ajusta a su itinerario profesional y a sus preferencias;
- para hacer más competitivos los OTEC y obtener la misma calidad por un menor costo o una mejor calidad con igual costo.

A través de la presente nota examinaremos brevemente antecedentes provenientes del mundo de la educación, la experiencia de modalidad beca individual de capacitación como proxy del voucher en SENCE, y entregaremos algunas orientaciones para la aplicación del sistema del voucher en los programas SENCE.

Antecedentes

En el debate nacional abundan los argumentos para explicar la elevada desigualdad del ingreso en Chile. Dejando de lado las visiones ideológicas que ignoran la evidencia disponible, resulta útil acudir en busca de sustento sólido a la encuesta Casen, la cual se viene realizando hace ya dos décadas, y que presenta una radiografía clara tanto de la situación de ingresos como de las condiciones laborales y del alcance de las políticas sociales. De ella se desprenden factores centrales tales como tasas de empleo, niveles de ingreso, diferencias de salario, aspecto éste último que incide en la explicación de la mayor desigualdad relativa de Chile, y que amerita determinar por qué un pequeño grupo de trabajadores recibe ingresos tan superiores a los

¹ “El sistema de vouchers en educación”, Aedo y Sapelli, Centro de Estudios Públicos – CEP, 2001.

demás, consignándose que el premio a la educación superior es muy elevado.

Así, en nuestro país la persona con 18 años o más de escolaridad gana en promedio 4,3 veces más de lo que gana una con 12 o menos años de escolaridad. Ello no ocurre en países desarrollados y explica nuestras enormes diferencias salariales. Se postula por tanto que si no se reducen las brechas en las tasas de empleo y en los premios a los distintos tipos de educación, los avances hacia una sociedad más igualitaria no se concretarán.

También existe consenso en las enormes diferencias de productividad observadas, lo que redundará en grandes diferencias de ingresos. Y entre los factores que inciden en la productividad, sin duda el más importante es la educación y la capacitación, empero su acceso, en especial a una buena educación, no es igualitario.

La idea del voucher en la elección de opciones educacionales de calidad fue sugerida por Milton Friedman y sigue un principio sencillo: **El Estado paga, los padres eligen, los colegios compiten, el estándar sube y, todos ganan.**

En Chile, en la década de los 80' se implementó una serie de medidas orientadas a generar un mercado de la educación, siendo central la introducción de un sistema de voucher, para permitir la participación privada en la provisión de educación.

Un estudio reciente (Elacqua, Fábrega) muestra que la demanda educacional no obedece estrictamente a criterios de calidad. El esquema de voucher vigente en Chile puede ser resumido como un bono por cantidad, de donde se desprende que los oferentes han estado haciendo su trabajo: proveer una mayor oferta de servicios educacionales.

La evidencia empírica muestra que el sistema actual compra cobertura y eso es lo que se ha obtenido: cantidad. Concluyendo que lo que se requiere es un nuevo esquema de incentivos, que premie calidad antes que cantidad.

De acuerdo al mismo estudio, la experiencia internacional señala que los esquemas de

voucher en los colegios están funcionando razonablemente bien en varios países, sin que se perciban efectos perversos en la cohesión social, disponiéndose de evidencia que prueba que los receptores reciben una mejor educación que aquellos que no lo obtienen. Asimismo, entre quienes recibieron vouchers era entre 15-20% más probable que finalizaran la educación secundaria, cinco puntos porcentuales menos probable que repitieran curso, les fue mejor en las pruebas, y era mucho más probable que postularan a continuar estudios superiores.

Postulan los autores que los incentivos creados por el sistema de voucher pueden ser poderosos, pero su buen desempeño dependerá de su diseño y de las regulaciones que enmarcan su operación.

Coincidentemente, el estudio de Aedo y Sapelli ya citado, señala que el modelo de vouchers implementado en Chile presenta problemas de operación y diseño que, de corregirse, mejorarían notablemente su funcionamiento. Entre los cuales se menciona el sistema de precios relativos (pagar más por aquellos grupos que son más caros de educar), y los incentivos que enfrentan los colegios municipalizados, que están lejos de ser los esperados por los que proponen el sistema de vouchers.

[Experiencias en el SENCE bajo la lógica de un subsidio a la demanda o bono.](#)

En la lógica de subsidio a la demanda y bajo el alero del Departamento de Programas Sociales, tradicionalmente operó durante mucho tiempo el **Programa Especial de Becas**, conocido como Becas Individuales, orientado a mejorar a través de la capacitación, las competencias laborales de personas pertenecientes a grupos específicos de la población, en riesgo de exclusión (etnias, personas con discapacidad, temporeros, sindicatos, juntas de vecinos, etc.), de modo de facilitarles el acceso a un empleo o actividad de carácter productivo. Opera cuando un representante de organizaciones territoriales, sociales, sindicales, comunitarias, culturales, vecinales, etc., solicita formalmente a la dirección regional de SENCE capacitación específica para un determinado número de personas pertenecientes a su agrupación. Los cursos son

gratuitos, tienen duración variable y habilitan en oficios y/o gestión. Incluyen subsidio de movilización y seguro de accidentes personales.

Cabe señalar que este Programa tiene una muy baja cobertura anual (< 500 personas) y no ha sido objeto de evaluaciones.

Durante el año 2008 se observa que otros programas SENCE han comenzado también a aplicar el mecanismo del bono. A continuación se ilustra esta situación con la información recabada al mes de junio 2008 desde los/as Encargados/as respectivos.

Programa de Bonificación a la Contratación:

1. SENCE tiene un convenio con SERNAM para la capacitación de mujeres jefas de hogar de escasos recursos. En el marco del PMG de Género el Servicio comprometió entregar 1.000 “vouchers” o más a beneficiarias del Programa Mujeres Jefas de Hogar. En virtud de este certificado las beneficiarias no tienen que acreditar cesantía ni que están inscritas en la OMIL. Durante el mes de junio se procederá a enviar a SERNAM los voucher con nombre y RUT de las beneficiadas para que sean repartidos y ellas acudan a las direcciones regionales para postular al Programa.

2. Por mandato de la Subsecretaría del Trabajo correspondió elaborar los respectivos “vouchers” para entregar a 300 beneficiarios/as de programas de inserción laboral de FONADIS, y 400 personas del Patronato Nacional de Reos. Su operatoria será similar al empleado para la población SERNAM.

3. Se entregarán asimismo bonos a personas desempleadas que han sido finiquitadas por grandes empresas. En esta ocasión se están confeccionando 529 “vouchers” para ex trabajadores de Cerámicas Cordillera con motivo de su quiebra.

Se enfatizó que los vouchers facilitan el acceso a los programas de capacitación, pero no aseguran la contratación por parte de las empresas.

Programa Mejor Trabajo

La modalidad del “voucher” aún no está instalada. En el último trimestre de 2007 se

dispuso que el ítem 472 se ejecutara con la modalidad de Becas Individuales. Esta situación se ha extendido al primer trimestre de 2008 en casos especiales y justificados. Cabe señalar que esta modalidad difiere del voucher en lo esencial, esto es la **elección libre del curso**. La modalidad de la beca individual se ha orientado a resolver situaciones puntuales, principalmente de grupos organizados o solicitudes respaldadas por diversas instituciones.

Comentarios del Encargado:

- El voucher puede ser una alternativa democrática de capacitación
- Elección libre de acuerdo al interés, habilidades y experiencia laboral del solicitante.

El Encargado estima que la aplicación de un sistema de voucher requiere disponer de los siguientes elementos:

- Información sobre los cursos, horas, precios, lugares, organismos que los ofrecen, requisitos y los compromisos que este Programa exige (Ejemplo: Catálogo Electrónico).
- Determinar un período de inscripción/postulación (Ejemplo: enero – febrero; junio – julio)
- Evaluación de solicitudes (Antecedentes)
- Respuesta (Individual)
- Carta de compromiso – Voucher (Asistencia, horarios, entre otros)
- Período de conformación de cursos (Ejemplo: Catálogo Electrónico / Mínimo 10 alumnos)
- Inicio de cursos

Este ciclo se podría desarrollar por ejemplo 2 veces en el año.

El sistema integral de atención de personas SIAP, concebido como herramienta estratégica para la gestión institucional de SENCE en el Bicentenario, provee un modelo de atención de personas donde en el proceso de selección y tipo de intervención se establece un sistema de incentivos orientado a formación para áreas de interés regional / nacional consistente en la entrega de subsidios o bonos.

Por otra parte, dentro de las propuestas referidas al Informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo, Competitividad y Equidad, y en atención

a que la capacitación no está llegando a todas las personas, se ha incluido distintas opciones de financiamiento de la capacitación en la empresa. A modo de ejemplo, la entrega de un bono individual el cual tiene su equivalente en las becas individuales financiadas en la actualidad con cargo al Fondo Nacional de Capacitación. Si bien la beca individual ha sido utilizada de manera más bien residual, no existe impedimento legal para extender y asociar esta modalidad a la materialización de itinerarios de formación continua de las personas.

Otra propuesta del Consejo Asesor Presidencial es la creación de cuentas individuales de capacitación con subsidios diferenciados según “niveles de vulnerabilidad” de las personas, como la rentabilidad esperable de la inversión a futuro en cada caso. Esta opción busca privilegiar la inversión en jóvenes y en mujeres.

Bajo esta misma lógica, finalmente existe consenso en la utilización de bonos individuales de capacitación para cubrir a la totalidad de las micro y pequeñas empresas participantes en programas de fomento productivo, ya sean estos de origen público (SERCOTEC, INDAP) o privado (cooperativas lecheras, eslabonamientos productivos orientados al mejoramiento de estándares de calidad).

Se espera que toda micro o pequeña empresa que cuente con plan de desarrollo validado, estudio de brechas de competencias a nivel gerencial o laboral, y con oferta de capacitación identificada, pueda automáticamente acceder a opciones de bonificación individual.

[Orientaciones para un sistema de vouchers en los programas de capacitación administrados por el SENCE](#)

1. La decisión de capacitarse puede provenir tanto del trabajador en forma individual, como del empleador.

2. Premisas básicas: Exigencias sujetas a estándares de calidad, competencia y acento fuerte en el control y monitoreo deben primar.

3. Entrega de un certificado virtual, que acredita que ese beneficiario porta una asignación de recursos canjeable sólo por un curso de capacitación.

4. En los OTEC se debe estimular la competencia por captar alumnos y que abran sus puertas para que los interesados conozcan la infraestructura y sus ofertas de cursos.

5. Deben existir estándares de calidad fijados y controlados por el SENCE, no permitiéndose calidad desigual.

6. Se deben contemplar mecanismos de retroalimentación que permitan saber si los precios relativos fijados para la subvención están en un nivel adecuado o deben ser modificados.

7. El bono de capacitación tiene costos asociados que deben considerar costos de derivación, de evaluación ex post, y desplazamiento hacia y desde el organismo capacitador, entre otros.

8. Se debe definir un procedimiento para que los OTEC rindan cuentas acerca de su gestión, meta, desempeño.

9. Se debe establecer mecanismos de salida para proveedores de baja calidad.

10. El bono debe entregarse por aprendizajes adquiridos, y en menor monto por asistencia.

11. El valor del voucher podrá contemplar montos diferenciados dependiendo del nivel de escolaridad y nivel socio económico, y registrar incrementos por concepto de riesgo de exclusión, responsabilidad parental, cuidado infantil, localización geográfica, etc.

12. A través del sistema de voucher se deberá promover la competencia por la calidad, evitando que se entreguen recursos sin asociarlos a resultados y metas.

13. Se debe entregar amplia de información acerca del desempeño de los organismos capacitadores, a efectos que la elección por parte del beneficiario considere parámetros de calidad.

14. El sistema requiere permanente fiscalización tanto en el cumplimiento de exigencias para constituirse como OTEC, como en el cumplimiento de parámetros de calidad.

15. Podrá estudiarse la posibilidad de contar con financiamiento compartido (del interesado y del Estado). En este caso podría analizarse la factibilidad de imputar² un determinado monto del gasto efectuado en capacitación durante el año por el trabajador a su declaración anual de impuestos. Este mecanismo apunta a incentivar la capacitación en áreas críticas para el desarrollo de las EMT.

16. El Estado subsidiará diferenciadamente la demanda, según sea el nivel de ingreso del trabajador.

17. El Estado debe tener un rol subsidiario, según el cual debiera proveer el financiamiento para los vouchers, establecer criterios sobre la elegibilidad de los organismos capacitadores (requerimientos mínimos que deben cumplir), y promover un funcionamiento eficiente del mercado proveyendo de información a los usuarios, resolviendo conflictos, regulando y fiscalizando los prestadores.

Elementos de diseño de un mecanismo de vouchers

- **Financiamiento:** Esto se refiere tanto al monto del bono mismo como también a si éste es homogéneo entre beneficiarios/as (por ejemplo, nivel de escolaridad y nivel socio económico, riesgo de exclusión, responsabilidad parental, localización geográfica, gastos adicionales tales como costos de transporte, cuidado infantil, etc).

- **Regulación³:** Diferencias en el marco regulatorio crearán diferencias en el rango de elección de las personas. Las principales áreas de regulación podrían corresponder a:

- el contenido de los cursos,
- el perfil ocupacional de los relatores,

² Cabe señalar que sólo un reducido porcentaje de trabajadores paga impuestos por ingresos, lo que implica que en la práctica la exención tributaria puede no ser una alternativa real para financiar la capacitación.

³ Se deberá cautelar que demasiada regulación pueda afectar la iniciativa privada y provocar monoprotectores.

- alternativas diferenciadas de capacitación acorde con los distintos segmentos de la EMT,
- competencias de base y de empleabilidad,
- las ofertas forman parte de sistema de formación continua,
- las trayectorias de formación,
- ofertas modularizadas y en base a competencias laborales,
- la andragogía,
- relación con proyectos de desarrollo productivo local,
- la infraestructura, etc.

- **Información:** Es crucial que los usuarios estén informados sobre las alternativas. Se debe considerar: cómo presentar de manera clara la información; cómo proveer información a distintas audiencias; cuáles son las dificultades en el manejo de la información que presenten las personas, entre otras.

Conclusiones

La puesta en marcha del mecanismo del voucher en el sistema de capacitación administrado por SENCE pareciera ser una opción válida y necesaria para contribuir no sólo a la equidad y democratización de la capacitación, si no también para potenciar la responsabilidad de los individuos en la concepción y materialización de sus itinerarios de formación, en aras de la "expansión de sus oportunidades de desarrollo y creación humana, así como para asegurar su calidad y pertinencia.

Sin embargo, su aplicación requiere fortalecer la capacidad regulatoria de SENCE, como de los servicios de orientación e información para la capacitación y el empleo en el nivel local, especialmente en aquellos casos que comprometen las opciones de las personas con menores niveles de calificación.

Esta nota técnica fue confeccionada por Mauricio Perrin Carmona, Profesional de la Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional del SENCE.