



Ciclo de Políticas Públicas

## Mercado laboral: El desafío de la capacitación

BERNARDITA DEL SOLAR V.

La calidad de la educación y el crecimiento económico son factores que están íntimamente ligados. Si invertimos en las personas, se presume que mejorará el capital humano y, por ende, la productividad. Hay evidencia que muestra que, lamentablemente, esto no ha sido así en los últimos años. Incluso más, si realizáramos una gran reforma educacional, recién el 2030 podríamos ver que ésta alcanzaría a todos los egresados del sistema escolar y universitario y los resultados en términos de crecimiento económico sólo se empezarían a notar en 2050, según los resultados preliminares de un estudio del BID realizado por los investigadores Bassi, Rucci y Urzúa (*Human Capital and the Economic Development in Latin America: Where are we? Where are we going?*, BID, 2014.) Lo anterior significa que no bastan los cambios en educación, porque no es posible esperar el tiempo que éstos se demoran para incrementar la productividad y así acelerar el crecimiento de Chile en un plazo más reducido.

### ¿Qué tipo de reforma necesitamos para que el mercado laboral se transforme en un motor del desarrollo?

Esa fue la pregunta planteada a **Bárbara Figueroa**, presidenta de la CUT y directora del Colegio de Profesores; a **Alfonso Swett**, vicepresidente de la Sofopa (quien dejó el cargo el 26 de marzo de 2014); y a **David Bravo**, director del Centro de Microdatos de la U. de Chile; en uno de los paneles sobre políticas públicas que realizó el CEP el 21 de septiembre de 2013.

---

**Bernardita del Solar V.** Periodista, P. Universidad Católica de Chile. Fue editora de *El Mercurio* y ex directora de la revista *Qué Pasa* y actual responsable de Prensa y Comunicaciones del Centro de Estudios Públicos.

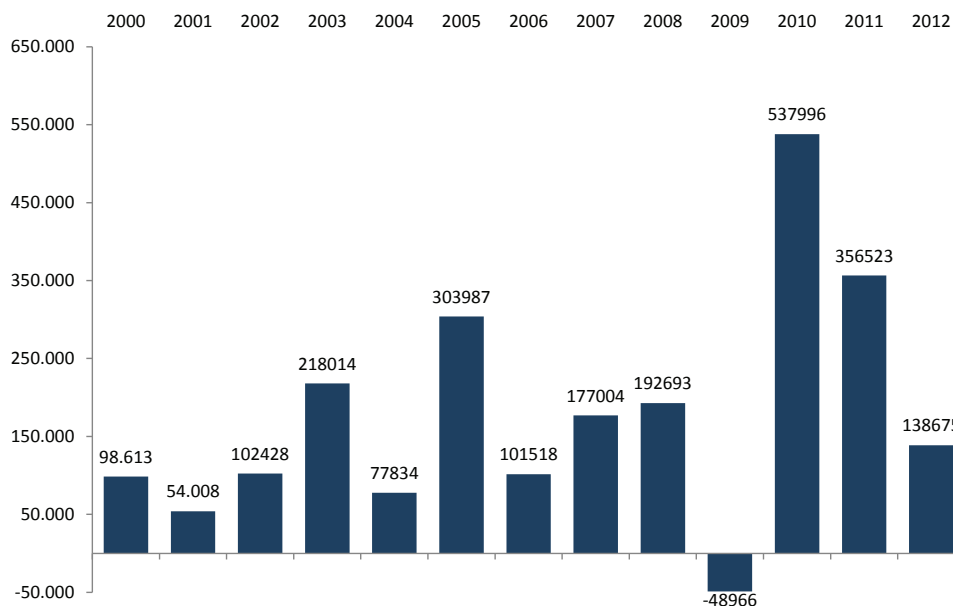
Sergio Urzúa, en ese momento, jefe del área de Política Social del CEP y profesor de la Universidad de Maryland, moderó la conversación. Este resumen se hizo en base a los planteamientos efectuados en el panel, pero la síntesis es responsabilidad de su autora.

### Datos para un diagnóstico

- Pleno Empleo:** El desempleo alcanza a 5,7 % de la fuerza laboral, una de las cifras más bajas en los últimos tiempos<sup>1</sup>. Sin embargo, esta cantidad puede resultar algo engañosa, porque la cifra sube si se revisan los desempleados por segmento etario. Entre enero de 2010 y 2012, se crearon cerca de 340 mil empleos, que se comparan favorablemente con los 150 mil que se crearon entre el 2000 y el 2008. Sin embargo, la tasa de desempleo entre los pobres es del orden del 23% y entre los indigentes sobrepasa el 40%. Además, el 24,5% de los jóvenes chilenos no estudia ni trabaja.

**Gráfico 1**

Creación de empleo, 2000-2012



*Fuente:* Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. Presentación de Alfonso Swett.

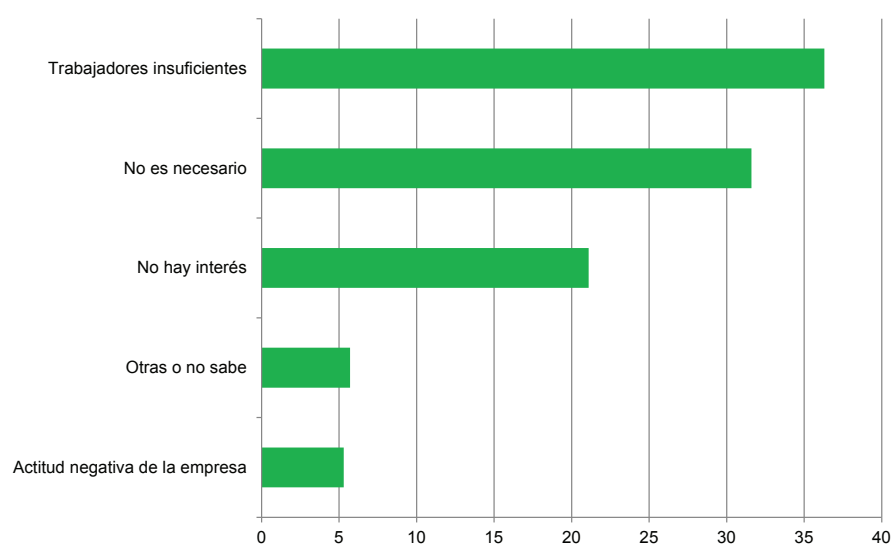
- Tipos de empresas:** En Chile, el 97% de las empresas son pymes y acogen entre el 70 y 80% de la fuerza laboral. Entre las grandes empresas, la mitad posee sindicatos. En el rango de las pequeñas y microempresas, sólo el 4,5% y el 1,6% los tienen, respectivamente.

<sup>1</sup> Esta cifra corresponde al momento en que se realizó el panel. En el último trimestre móvil disponible, a febrero, alcanza a 6,1%. El aumento responde a la desaceleración de la economía.

- **Niveles de Sindicalización:** En Chile existen tasas de sindicalización muy bajas. Apenas el 14,6% de la fuerza laboral está sindicalizada. La principal razón por la que no se forman sindicatos es porque la mayor parte de las empresas tiene menos de 20 trabajadores, que es el número que se requiere para hacerlo. Más del 35% de los trabajadores da ese argumento cuando se les consulta por qué no organizan un sindicato. En tanto, más del 30% piensa que no es necesario y el 22 % responde que no hay interés, según la Encuesta Laboral (ENCLA 2011)<sup>2</sup>.

Grafico 2

Principal razón por la que no se ha formado un sindicato de acuerdo a los trabajadores



Fuente: Encla 2011, Trabajadores. Presentación de Alfonso Swett.

- **Negociación Colectiva:** El 88,7 % de las empresas que tienen sindicatos ha negociado colectivamente en los últimos años. El 8,3% de las empresas que carecen de sindicatos lo han hecho en igual período (ENCLA 2011-2013).
- **Huelgas:** En las empresas con sindicatos, la mayoría de las huelgas y paros han ocurrido durante la negociación colectiva (68,2%). Las empresas con sindicatos han tenido 9,5 veces más huelgas y paros que las de trabajadores sin sindicatos (ENCLA 2011-2013).
- **Brecha Salarial:** El sueldo de un empleador es 7,6 veces el de un obrero; 5,4 veces el de un trabajador por cuenta propia y 3,2 veces el de un empleado, según una investigación del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile de junio de 2013.

<sup>2</sup> Encuesta Laboral, ENCLA 2011-2013.

### Propuestas: ¿Dónde hay que actuar?

Tras el diagnóstico, el punto siguiente es decidir cuáles son las acciones para avanzar en la búsqueda de mayor inclusión y equidad, que parecen ser los principales objetivos.

Pese a que hay algunas coincidencias en los datos y en algunas de las propuestas de los panelistas, hay divergencias de fondo en el punto de partida desde el cual se plantean.

Para Bárbara Figueroa, dirigente de la CUT, “el neoliberalismo se agotó como modelo de desarrollo”. Por lo mismo, afirma que el “nuevo ciclo político” que se abre en 2014 exige abordar esta realidad, por lo que comparte los énfasis que el gobierno de Michelle Bachelet ha puesto sobre la mesa: Nueva Constitución, Reforma Tributaria y Reforma Educacional. Y si bien reconoce que esta última es la piedra angular de la discusión sobre desigualdad, que es el gran tema que cubre todo el debate nacional, también advierte sobre la necesidad de reformas laborales urgentes. “Esta desigualdad se expresa en el mundo del trabajo y en la asimetría de las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, lo que evidentemente tiene un impacto muy importante en la situación que se ha ido generando en el país. Se buscan mayores utilidades para las empresas y garantizar el crecimiento a costa de la precarización del empleo”, señala.

Por ello, se requiere una nueva institucionalidad laboral, que, en su opinión, integre la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre lo que es un trabajo decente (<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>), que quiere decir “no sólo buenos salarios, sino también libertades sindicales, que den garantías de disminuir las prohibiciones para poder avanzar en el fortalecimiento de la organización sindical”.

En este sentido, afirma la dirigente, es falsa la contradicción entre garantías a trabajadores versus crecimiento y empleo. Y, por lo mismo, exige superar la mirada del trabajo como mercancía, lo que implica desatar los “amarres laborales para transitar al nuevo ciclo político. Si no abordamos las reformas laborales hipotecamos la posibilidad de iniciar un nuevo ciclo de manera exitosa”.

Bajo ese marco, según Bárbara Figueroa, el punto de partida exige emparejar la cancha en las relaciones laborales y, por lo tanto, “romper la asimetría que la legislación actual establece, en la cual el empleador tiene todas las potestades y garantías y el trabajador no cuenta con los instrumentos básicos para equiparar las condiciones”. De ahí que la negociación colectiva se transforma en un eje articulador de la propuesta de la CUT, que rescata la definición de la Cepal en esta materia, la que dice que: “Su fortalecimiento resulta fundamental para facilitar que los aumentos de productividad se traduzcan en incrementos salariales, lo que repercutiría favorablemente en la proporción de la masa salarial en el ingreso total disminuyendo las brechas de desigualdad”.

En concreto, su propuesta incluye principalmente:

1. Garantizar a todos los trabajadores del sector público y privado el derecho a negociar.
2. Reconocer la negociación interempresas o sectorial.
3. Validar al sindicato como único negociador y garantizar que los beneficios que logre en los procesos de negociación colectiva se apliquen sólo a los miembros de la organización sindical.
4. Establecer que el piso mínimo es la última negociación y no partir cada vez de cero.

Adicionalmente, plantea que se requiere una Reforma de Pensiones que establezca un sistema de reparto, justo, libre y solidario, así como una Reforma Tributaria con impuestos progresivos y redistributivos<sup>3</sup>

El análisis del ex vicepresidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) Alfonso Swett parte desde otro ángulo, porque señala que “la creación de empleo ha estado dada fundamentalmente por una variable exógena al mercado laboral, que es el crecimiento de la economía”.

La última crisis ha destruido mucho empleo en el grueso de las economías de la OCDE. Sin embargo, en el caso de Chile, la situación en términos de tasa de desempleo es mejor hoy día de lo que era antes de la crisis de 2008.

Para demostrar su tesis, toma el promedio de creación de empleos del 2000 al 2008, que llega a 150 mil anual. (Excluye el año 2009 para aislar el efecto de la crisis). En cambio, al considerar el promedio 2010-2012, la cifra alcanza a 340.000 empleos. Al explicar las razones de este comportamiento, observa la existencia clara de una correlación con la variación del PIB. Entre 1998-2009, la economía creció en promedio 3,5%, versus el 6,1% a partir del segundo semestre de 2010 hasta el 2012. En conclusión, señala que “el mercado laboral no ha sido el responsable de esta generación de empleos; ha sido una variable exógena que ha sido el crecimiento económico”. (Ver Gráfico 1)

A la hora de plantear los desafíos futuros, Swett distingue tres grandes problemas:

1. El mercado del trabajo no es inclusivo. Para hacerlo más inclusivo, el gran desafío es aumentar la participación laboral. En los países de la OCDE, la tasa de participación femenina es de 60%, en circunstancias de que en Chile es de menos de 50%. Una familia con dos ingresos en vez de uno, cambia el nivel en la línea de pobreza. Igual cosa sucede con el empleo juvenil. (Gráfico 3)

Una de las razones a las que atribuye la baja participación femenina y juvenil es la falta de flexibilidad horaria. Propone incorporar a la legislación laboral el concepto de bolsa de horas e introducir un salario mínimo por horas. Así, sostiene Swett, “vamos a lograr más participación laboral y, con ello, más crecimiento”.

2. El mercado laboral amplifica la desigualdad que hay en el sistema educacional.

En Chile, sólo el 22% de la inversión pública en capacitación va a sectores de bajos recursos. Y aún más, sólo el 12% de los recursos de capacitación se usa en trabajadores de baja o ninguna calificación. En este sentido, sostiene que es dramático constatar que más de 330 millones de dólares invertidos a través del Sence tienen cero efecto en empleabilidad y en remuneraciones.

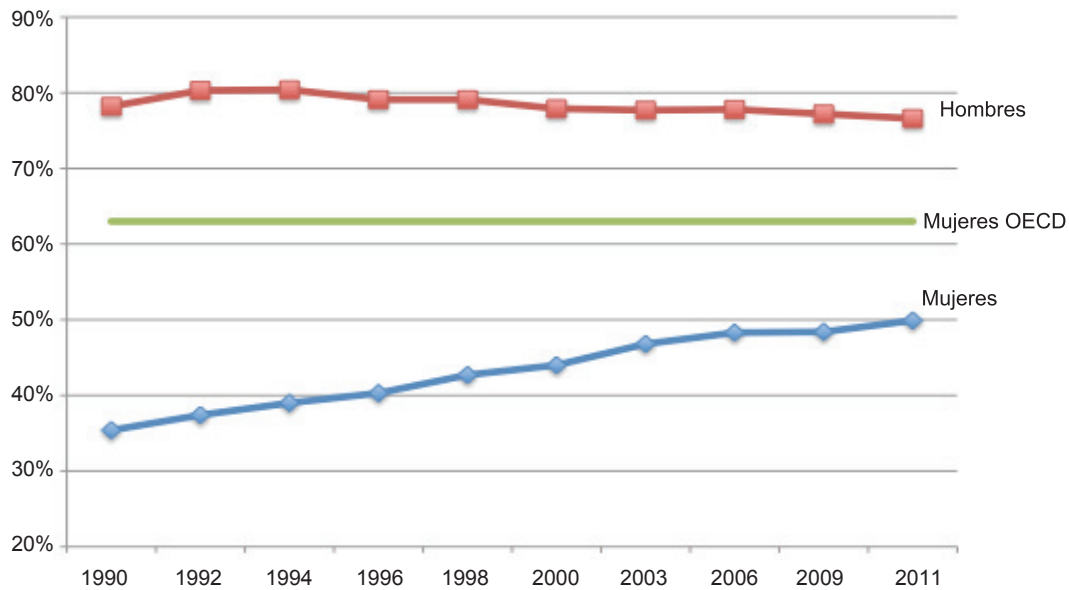
Por eso, el vicepresidente de la Sofofa propone eliminar la franquicia Sence, simplemente porque no funciona. “Si uno como empresa tiene la posibilidad de invertir 1 peso en un trabajador calificado, ese trabajador va a rendir más que si uno lo invierte en un trabajador no calificado. Entonces, es obvio que el incentivo está mal puesto”, agrega.

Tampoco este beneficio opera para las pymes. “Imagínense el 1% de la planilla de cinco trabajadores; no da ni para el café de la capacitación”. Entonces, recomienda eliminar la franquicia del 1% e incorporar la figura del tutor a la capacitación, sacando provecho de quienes tienen experiencia.

<sup>3</sup> Para más detalle, revisar el power point de la exposición de Bárbara Figueroa aquí: <http://bit.ly/1oHELSo>

Gráfico 3

Tasa de participación laboral entre 16 y 64 años por género



Fuente: presentación de David Bravo.

3. Alinear el sistema de incentivos, lo cual se traduce en simplificar el tema de gratificaciones hacia un sistema único en el que se reparta el 5% de las utilidades. De este modo, se lograría que el trabajador pelee por la utilidad de la empresa, al beneficiarse con ello. Y no sólo esto. También vería la posibilidad de tener un ingreso transitorio o único a través de un bono de negociación colectiva. “Hagámoslo. Yo recojo el llamado de Bárbara. Si hay crecimiento, si hay utilidad, que haya beneficio para los trabajadores”, añade Swett.

David Bravo, por su lado, coincide con muchos de los puntos planteados: aumentar la participación femenina, bajar la tasa de empleo juvenil, mejorar la distribución desigual de los ingresos laborales y disminuir la alta rotación laboral.

Enfatiza, precisamente, en esos aspectos, señalando qué es esencial para lograr estos objetivos:

1. Enfrentar el déficit en competencias básicas de los trabajadores.
2. Establecer políticas para incrementar la participación laboral de los jóvenes.
3. Tomar medidas para aumentar la equidad en el mercado laboral.

El panorama no es positivo en estas materias. David Bravo cita un estudio destinado a medir competencias básicas realizado por el Centro de Microdatos por encargo de la Cámara Chilena de la Construcción, el que incluyó a 3.500 personas de entre 15 y 65 años, representativas de la población nacional. El estudio se hizo en 1998 y se replicó en 2013.

**Cuadro**

Competencias básicas 1998-2013  
Puntaje promedio por dominio

	1998	2013
Prosa	226	230
Documentos	223	226
Cuantitativa	217	219

*Nota:* Variaciones entre 1998 y 2013 no son estadísticamente significativas.

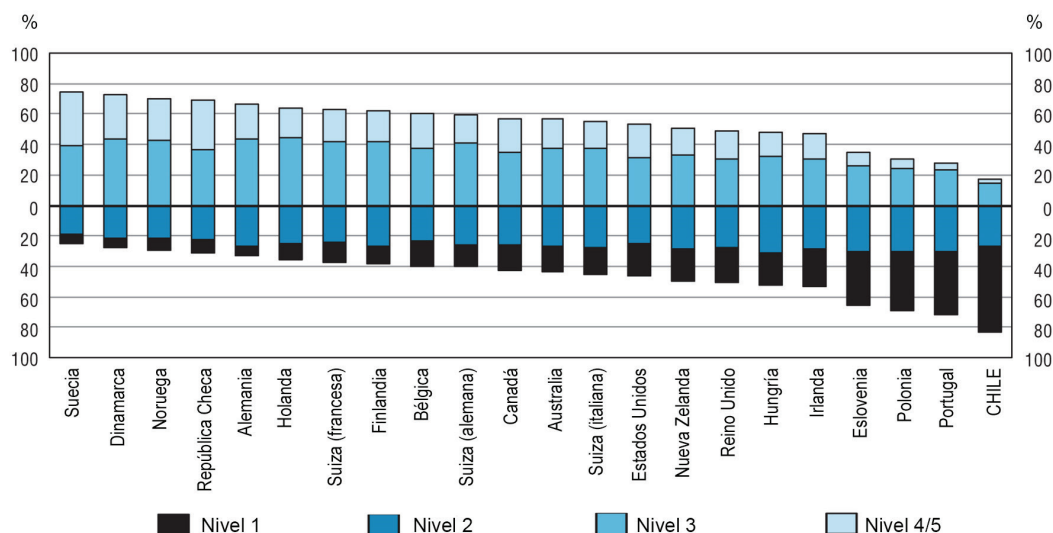
*Fuente:* Presentación de David Bravo.

En ese lapso, prácticamente no se observan mejorías, tal como se aprecia en el gráfico anterior<sup>4</sup>. Esto corresponde un estudio que se hizo en 23 países de la OCDE y Chile está en el último lugar. Estar sobre el nivel 2 significa que las personas poseen ciertas competencias mínimas. “Chile tiene cifras escalofriantes. El 44% de la población en Chile se encuentra en una situación de analfabetismo funcional en textos, el 42% en documentos y el 51% en el área cuantitativa. El 80% de la población se ubica en los niveles 1 y 2”, afirma.

La comparación con los otros países en los niveles superiores tampoco muestra un cuadro mejor. Apenas el 4% de la población está en los niveles 4 y 5. (Gráfico 4)

**Gráfico 4**

Nivel de alfabetismo funcional. Porcentaje de población entre 16 y 65 años



**Nivel 1:** Entre 0 y 225 puntos. **Nivel 2:** Entre 226 y 275 puntos. **Nivel 3:** Entre 276 y 325 puntos. **Nivel 4:** Entre 326 y 375 puntos. **Nivel 5:** Entre 376 y 500 puntos.

*Fuente:* Presentación de David Bravo.

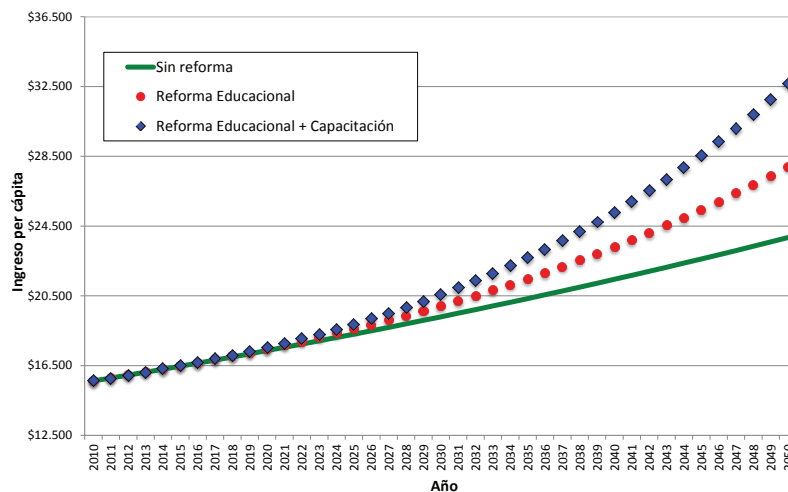
<sup>4</sup> En el nivel 1, las personas tienen bastante dificultad para entender lo que leen o simplemente no entienden. En el ámbito cuantitativo, sólo pueden hacer operaciones muy básicas. Y los niveles de competencias van mejorando hasta llegar al máximo de 5.

Bravo expresa que: “este es un resultado que muestra que tenemos problemas en todos los grupos. Con todo lo que hemos hecho en estos últimos 15 años, uno habría esperado que los cambios en las políticas de educación hubiesen tenido algún efecto, por lo menos en los jóvenes que ingresaron”.<sup>5</sup>

Si pensamos que para crecer cada vez vamos a depender más de las características de ese capital humano, es claro que no estamos poniendo los recursos donde corresponde. Al igual que el investigador del CEP, pone énfasis en la capacitación. Plantea que es necesario modificar los incentivos que tienen las empresas para invertir en sus trabajadores. De acuerdo con el estudio de Sergio Urzúa (citado anteriormente), el impacto de la capacitación es nulo en aquellos trabajadores que se habían capacitado vía Sence. “Lo que ocurre es que las horas promedio que tiene una capacitación que se financia con la franquicia es 14 horas. Entonces, ¿quién puede pensar que eso va a tener algún impacto en el ingreso y en la empleabilidad?”, afirma Swett. Por lo tanto, no es suficiente la reforma educacional para mejorar productividad.

**Grafico 5**

Crecimiento PIB per cápita 2010-2050



Fuente: Presentación de Sergio Urzúa.

A este respecto, Urzúa dice que en Chile existe una enorme disociación entre educación y formación para el trabajo: “La institucionalidad existe, pero está desarticulada e históricamente desconectada de las demandas del sector productivo”.

En el tema de la equidad, Bravo considera que la legislación laboral es extremadamente restrictiva. Por eso, cree que se deberían ampliar las materias sujetas a negociación colectiva, aunque no es partidario de sacar la negociación obligatoria del ámbito de la empresa.

Tras las presentaciones queda claro que existen medidas que son posibles de realizar para mejorar la calificación de los trabajadores chilenos y por ende, su productividad en el corto plazo, a la espera de decisiones de cambios más profundos que implican un proceso de negociación mayor a nivel del país en el que participen todas las partes involucradas.

<sup>5</sup> Para más información sobre este estudio, ver en [www.estudiocompetencias.ccc.cl](http://www.estudiocompetencias.ccc.cl) en [www.microdatos.cl](http://www.microdatos.cl).