

PN.ARM-260 79265

Incentivos tributarios para capacitación

Eduardo Martínez E



CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO DE LA EDUCACION
CIDE

**EL INCENTIVO TRIBUTARIO
PARA LA CAPACITACION
OCUPACIONAL EN CHILE**

EDUARDO MARTINEZ E.

1992

© CIDE, Programa de Educación y Trabajo
Erasmus Escala 1825, Santiago - Chile

Registro N° 82.496

Esta Publicación contó con el apoyo Financiero de la Agencia de
Desarrollo Internacional, USAID.

3'

INDICE

PROLOGO	5
ANTECEDENTES	7
I. CONCEPTOS BASICOS	11
II. PANORAMA DE LA EDUCACION PARA EL TRABAJO EN CHILE	21
III. LOS SUBSIDIOS DEL ESTADO PARA LA CAPACITACION	29
IV. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SISTEMA DE CAPACITACION OCUPACIONAL EN CHILE	37
- La estructura institucional del sistema	37
- La trama normativa general	39
- Normas relativas al incentivo tributario para la capacitación en las empresas	43
- Procedimientos para la aplicación del incentivo tributario para la capacitación en las empresas	44
V. RESULTADOS DEL INCENTIVO TRIBUTARIO PARA LA CAPACITACION OCUPACIONAL	47
- Volumen de actividades de capacitación ocupacional en las empresas	47
- Capacidad utilizada y potencial de la franquicia tributaria	52
- La franquicia tributaria y el gasto fiscal en educación para el trabajo	60
- Los costos de la capacitación en las empresas	63
- Análisis de la capacitación ocupacional por regiones	65
- Composición de la demanda de capacitación	65
- Efectos distributivos de la franquicia tributaria	69

VI. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DEL INCENTIVO	85
TRIBUTARIO PARA LA CAPACITACION	
OCUPACIONAL	
- Utilización y focalización de la franquicia	86
tributaria	
- Calidad de la capacitación	90
- La fiscalización del uso de la franquicia	91
tributaria	
- Formulación de políticas y evaluación de	91
resultados	
VII. RECOMENDACIONES	93
- Relacionadas con la capacitación en las	93
empresas	
- Relacionadas con el Programa de Becas	94
del SENCE	
- Relacionadas con los organismos	95
capacitadores	
- Relacionadas con los Organismos Técnicos	96
Intermedios	
- Relacionadas con el SENCE	96
- Relacionadas con el sistema de educación	97
para el trabajo	
VIII. EXPERIENCIAS DE FORMACION	99
PROFESIONAL EN OTROS PAISES	
- Alemania	100
- América Latina	102
- Japón	105
Anexo 1. Niveles de calificación de las ocupaciones	109
Anexo 2. Conceptos sobre capacitación ocupacional	113
Anexo 3. Formulario de comunicación de acciones de	
capacitación ocupacional.	
Anexo 4. Liquidación de acciones de capacitación	
ocupacional.	

PROLOGO

Una de las tareas más importantes que está ocupando hoy a los responsables de la conducción económica y social del país, tanto desde el ámbito público como privado, tiene una estrecha relación con la adecuación o mejoramiento de los sistemas educativos y en especial con los de educación para el trabajo y capacitación ocupacional.

Una explicación de este favorable ambiente hacia la actividad educacional y formativa que se constata hoy, puede encontrarse en las características del proceso de profunda transformación productiva experimentado por la economía chilena en los últimos veinte años. En efecto, en un plazo relativamente breve se produjeron significativas modificaciones estructurales en la base productiva del país, las que se explican más por la reacción del sistema productivo a medidas de conducción macroeconómicas y a la ampliación de los ámbitos de la competencia, que a un diseño concertado de compromisos del conjunto de la sociedad, en el cual se asignan y asumen roles por parte de los actores sociales (empresas, trabajadores, estado), entre los cuales el desarrollo de los recursos humanos pudo haber jugado un rol fundamental.

Consolidado el proceso de readecuación productiva fundamentalmente sobre la base de medidas de política macroeconómica, en el nuevo marco de creciente democracia en el dominio de lo político y de mejores niveles de equidad social, pareciera caminar a una suerte de unanimidad en cuanto a que, una segunda fase de crecimiento y desarrollo sustentable, será posible sólo en la medida que se aplique un gran esfuerzo sistemático y organizado en los sistemas educativos y de la capacitación ocupacional.

Desde los inicios de la década de años cincuenta, el Estado ha debido asumir diferentes grados de intervención directa o indirecta

en la formación profesional y la capacitación, todos los cuales han significado avances notables en este campo, y que, a pesar del carácter convulsivo que le han dado al desarrollo de la función, han tenido como consecuencia especial un notable aumento en su cobertura.

Sin lugar a dudas, la acentuada reestructuración de la economía y las políticas sociales en aplicación o por aplicarse, reclaman nuevos ajustes a las políticas de formación y capacitación, que ya sea con el carácter de macrointervención (a nivel de las políticas o grandes programas) o bien microintervención (a nivel del diseño e implementación de las propias acciones de capacitación) deberá recoger y evaluar las experiencias de los últimos años especialmente y deberá armonizar también aspectos económicos, políticos y sociales. En suma, estos ajustes deberían contribuir a crear el entorno propicio para que se despliegue ese gran esfuerzo sistemático y organizado en la preparación de los recursos humanos que el país reclama.

Este estudio que el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación -CIDE- ha llevado a cabo mediante el concurso competente y experimentado del economista Sr. Eduardo Martínez Espinoza, constituye un valioso y oportuno aporte al análisis, evaluación y definición de futuras políticas en este campo. En efecto, la identificación de los principales problemas del actual sistema de capacitación ocupacional en aplicación, la selección de las principales tareas y desafíos que debería enfrentar, así como las recomendaciones formuladas para su mejoramiento, constituyen orientaciones en las que mayoritariamente coincidimos y que, en cualquier caso, no podrán dejar de tomarse seriamente en cuenta al momento de generar ajustes y cambios en el sistema.

MARIO CERDA ALLENDE

SANTIAGO, Marzo de 1992.

ANTECEDENTES

Desde 1977 hasta 1988, el Estado chileno había gastado cerca de US\$ 100 millones en el incentivo tributario para la capacitación en las empresas. A pesar de la magnitud de estos recursos, resulta paradójal la escasez de investigaciones sistemáticas sobre los resultados de la aplicación de este incentivo a la luz de los objetivos del Estatuto de Capacitación y Empleo, las políticas sociales del Gobierno y las propias potencialidades del régimen. La opinión mayoritaria de los especialistas y las estadísticas del SENCE indican que este incentivo ha significado un impulso importante para la capacitación ocupacional en el país. En efecto, a fines de los años sesenta el Estado aportaba alrededor de US\$ 6 millones anuales al Instituto Nacional de Capacitación Profesional -INACAP, para impartir formación profesional a unos 20.000 trabajadores; en 1988, en cambio, el Estado gastó más de US\$ 12 millones en la capacitación de 168.000 trabajadores en las empresas. No obstante, también hay evidencia para cuestionar la eficacia del sistema en cuanto a promover la igualdad de oportunidades, estimular la eficiencia del mercado de la capacitación ocupacional y controlar la calidad de la formación profesional que se imparte.

Como consecuencia de esta situación, el presente estudio tiene por objeto:

- (a) Describir la estructura y el funcionamiento actual del sistema de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, establecido en virtud del Estatuto de Capacitación y Empleo.
- (b) Identificar el rol efectivo y las expectativas de rol del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo -SENCE, así como

también sus fortalezas y debilidades, para contribuir al desarrollo del sistema.

- (c) Evaluar el funcionamiento del sistema de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia y equidad. En el tema de la eficacia interesa, particularmente, examinar la expansión y cobertura del sistema en relación con su capacidad potencial. En cuanto a la eficiencia, se trata de examinar el mercado de la capacitación, la racionalidad de las empresas en sus decisiones sobre capacitación y la calidad de los programas. Finalmente, respecto a la equidad, se pretende examinar los efectos distributivos de la franquicia tributaria considerando los tipos de empresas y los trabajadores beneficiarios.
- (d) Explicar las fluctuaciones históricas que ha experimentado el gasto de las empresas en capacitación ocupacional, identificando las posibles causas del fenómeno, sean éstas económicas, institucionales o de otra naturaleza.
- (e) Formular recomendaciones para mejorar la aplicación del incentivo tributario para la capacitación en las empresas, en términos de su eficacia, eficiencia, equidad.
- (f) Analizar experiencias de otros países respecto al rol del Estado en el fomento de la formación profesional, en términos de financiamiento, producción directa de los servicios y normalización de los sistemas nacionales de formación profesional.

El estudio se llevó a cabo, entre agosto y diciembre de 1991, en base al análisis de las estadísticas de capacitación ocupacional que elabora el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo - SENCE, estadísticas tributarias y datos presupuestarios del Ministerio de Hacienda, estadísticas de empleo y salarios del Instituto Nacional de Estadísticas, y estadísticas de la Superintendencia de

Administradoras de Fondos de Pensiones. Además, se analizaron los resultados de estudios sobre el tema de la capacitación ocupacional y encuestas a empresas realizadas por el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes y el Servicio de Cooperación Técnica. Asimismo, el estudio se benefició de opiniones de las autoridades del SENCE, empresarios y especialistas en formación profesional.

I. CONCEPTOS BASICOS

1. Nunca antes en la historia de la humanidad ha habido una preocupación tan extendida por la educación para el trabajo (ET), como en el presente siglo. A ello ha contribuido, sin duda, la conciencia que han tomado los gobiernos y los organismos internacionales sobre la importancia de la formación de los recursos humanos para el desarrollo económico y social de las naciones. Al respecto, un informe reciente del Banco Mundial señala que los resultados de numerosos estudios sugieren que “tanto en los países desarrollados como en desarrollo, las inversiones en educación han sido uno de los más importantes factores contribuyentes al crecimiento económico; que los gastos en educación contribuyen positivamente a la productividad de los trabajadores; que la rentabilidad de la educación -del punto de vista privado y público- es elevada, en términos absolutos y comparada con otras inversiones; y que la mayor educación de los padres -especialmente, las madres- tiene un impacto importante en la salud infantil y la reducción de la fertilidad en todos los niveles de desarrollo económico”^{1/}.

Asimismo, hay abundante racionalidad teórica y evidencia empírica que sostiene la noción de que la inversión en capital humano no es sólo un problema privado sino también de interés público, ya que plantea diversas opciones políticas e institucionales en las que está en juego el bienestar colectivo y que trascienden el ámbito de las decisiones de los particulares. En síntesis, se acepta

1/ Haddad, W. et al. “Education and Development: evidence for new priorities”. World Bank Discussion Papers No.95; 1990.

que la ET no debe estar regulada totalmente por las fuerzas del mercado y que los gobiernos deben intervenir subsidiariamente para suplir y corregir las deficiencias de éste, tanto por razones de eficiencia económica como de equidad social.

2. La ET comprende todas las formas de adquirir los conocimientos, habilidades, valores éticos y conductas sociales necesarios para el ejercicio de un trabajo, más allá de los que forman parte de la educación general. Grégoire la define también como “todas las formas de preparación o perfeccionamiento para una actividad profesional, que tratan de la enseñanza de los conocimientos teóricos, de la formación práctica o de la transmisión de valores éticos y conductas sociales necesarias para el ejercicio de tal actividad”^{2/}.

Si bien la ET puede realizarse de manera informal, a través de la simple experiencia, desde el punto de vista de las políticas educativas, el mayor interés radica en las actividades organizadas para impartir estos conocimientos y habilidades de manera sistemática. En este sentido, la variedad de las situaciones que dan origen a las necesidades de desarrollo del capital humano- a nivel social, de empresas o personal - explica la existencia de diversos tipos de ET, los cuales suelen clasificarse desde distintas perspectivas, de la siguiente manera:

- a) Según la categoría ocupacional del trabajador que se pretende formar o capacitar
 - * ET de nivel semi-calificado.
 - * ET de nivel calificado.
 - * ET de nivel técnico medio.

2/ Grégoire, Roger. “L'Education professionnelle”. OECD, 1967

- * ET de nivel técnico o profesional superior.
 - * ET de nivel directivo.
- b) Según el nivel al que se pretende desarrollar las competencias del trabajador:
- * ET de Base, llamada también inicial, formativa o pre-ocupacional.
 - * ET de Perfeccionamiento, llamada también especializada o post-ocupacional.
- c) Según el contenido de los programas:
- * ET Teórica, destinada a desarrollar preferentemente los conocimientos.
 - * ET Práctica, destinada a desarrollar preferentemente las habilidades intelectuales y las destrezas sicomotoras.
 - * ET Conductual, destinada a desarrollar preferentemente los elementos sicosociales del trabajo, como ser: valores, actitudes, ética, hábitos y capacidades de relacionamiento interpersonal.
- d) Según la amplitud del mercado de trabajo para las competencias del trabajador que se forma o capacita.
- * ET General, que desarrolla competencias universales, de utilidad para numerosas empresas.
 - * ET Específica, que desarrolla competencias específicas, de utilidad para una o pocas empresas.
- e) Según la institución donde se imparte la ET:
- * En la Empresa, de manera formal o informal.
 - * En Instituciones especializadas, como escuelas y centros de formación profesional.
 - * En formas combinadas de Empresa-Institución.

3. Del punto de vista de la economía, la educación para el trabajo se concibe como una forma de inversión, en capital humano, que tiene por efecto elevar la productividad del trabajador durante un periodo más o menos largo ^{3/}.

Así, para la sociedad esta inversión será rentable en la medida que el aumento de la productividad, en el sentido de la contribución adicional neta del trabajador al producto social, compense el costo de la ET que lo generó. Esquemáticamente, los flujos de costos y beneficios de la ET pueden representarse conforme a la figura N° 1. En ella se observa que la ganancia social generada por la ET equivale al excedente del área B, que representa los beneficios como diferencia entre la productividad del trabajador con o sin capacitación, respecto a las áreas $C_p + C_k + C_o$ que corresponden a los costos directos de la ET, los costos de capital de la misma y el costo de oportunidad del trabajador que se capacita, respectivamente.

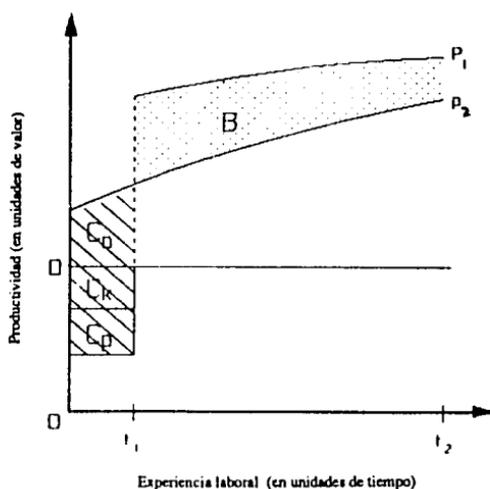
No obstante, el hecho de que la ET pueda ser evaluada como una inversión, eventualmente rentable, no significa que el mercado pueda regular adecuadamente la asignación de recursos en esta área. En efecto, se ha sostenido que la provisión de los servicios de ET no alcanzaría la cantidad ni la distribución más convenientes a través de los mecanismos clásicos del mercado, ya que las empresas tenderían a invertir exclusivamente en el entrenamiento específico de sus trabajadores, que sólo tiene valor en el mercado de trabajo interno de la empresa, y no en la capacitación general de éstos. Esto es así porque la capacitación general de un trabajador tiene también valor para otras firmas, de manera que para retenerlo

3/ En realidad, la educación para el trabajo puede mejorar las competencias laborales del individuo; el aumento de su productividad dependerá de las posibilidades que éste tenga de acceso a un trabajo más productivo, en lo cual influyen también de otros factores.

la empresa deberá pagarle el salario de mercado y no podrá recuperar el costo de la capacitación.

En términos económicos, este fenómeno constituye una "externalidad" a favor del trabajador. A su vez, los trabajadores menos calificados y de menores recursos tampoco invertirían lo suficiente en su propia capacitación, aunque ésta fuese del tipo general que les permite capturar los beneficios de su productividad aumentada; no lo harían ya sea por falta de recursos propios, imposibilidad de acceso al mercado de capitales para financiar su capacitación o carencia de información sobre las oportunidades de capacitación y trabajo.

FIGURA N° 1
DIAGRAMA DE COSTOS Y BENEFICIOS DE LA EDUCACION PARA EL TRABAJO



- P_1 = Curva de productividad del trabajador capacitado
- P_2 = Curva de productividad del trabajador no capacitado
- C_o = Costo de oportunidad del tiempo en que el trabajador se capacita
- C_k = Costo del capital usado para capacitar al trabajador
- C_p = Costo directo de capacitar al trabajador

Si bien es cierto que la teoría del capital humano constituye un instrumento conceptualmente impecable para explicar la racionalidad del gasto en educación, su valor práctico es todavía limitado. En efecto, el principal supuesto subyacente en el análisis de costos y beneficios que implica esta teoría es que el ingreso del trabajador refleja adecuadamente la productividad (marginal) de éste y, por consiguiente, que las diferencias de ingresos corresponden a diferencias netas de productividad, situación que se da en la medida que en el mercado de trabajo exista una competencia perfecta. Por cierto, la necesidad de este supuesto simplificador nace de la imposibilidad virtual de obtener fácilmente mediciones directas de las variaciones de la productividad, debidas a la capacitación, a nivel individual.

Lamentablemente, existen imperfecciones en el mercado de trabajo que limitan la validez del supuesto, entre las cuales se suelen citar las siguientes: la demanda monopsónica de recursos humanos en algunos sectores; la segmentación del mercado de trabajo; las prácticas discriminatorias en la contratación de personal; la falta de transparencia del mercado de trabajo; las restricciones sociales o institucionales a la movilidad de la mano de obra; las normas autónomas que prevalecen en los “mercados internos” de trabajo en las empresas; y las prácticas monopólicas de algunos sindicatos que les permite expropiar parte de los ingresos de los trabajadores (por ejemplo, el caso de los “medio pollos” que existía en la actividad portuaria del país).

Ante este cúmulo de posibles imperfecciones del mercado de trabajo, sólo puede esperarse que el ingreso de un trabajador a menudo sea apenas una aproximación de su verdadera productividad. Además, suelen existir otras circunstancias, ajenas a la eficiencia del mercado de trabajo, que contribuyen a deformar más aún la relación entre educación, productividad e ingresos.

Entre las principales tienen que ver con:

- (i) el hecho que la rotación de personal tiene un costo para la firma -por concepto de reclutamiento, selección e inducción del personal de reemplazo- que es diferente para cada empleo y que debe ser amortizado durante la permanencia del trabajador en la empresa, lo que hace que los salarios se fijen por debajo de las expectativas de productividad del personal a largo plazo y no en función de la productividad efectiva en un momento determinado o de su tendencia real;
- (ii) la escasez o abundancia relativa, coyuntural o cíclica, de una determinada clase de mano de obra, en virtud de la cual su productividad y salario pueden aparecer transitoriamente altos o bajos, respectivamente;
- (iii) la práctica del “credencialismo” en la contratación de personal en las empresas, que implica una elevación artificial de los requisitos de entrada a un puesto de trabajo y la consecuente desvalorización del retorno económico de la educación, especialmente en relación a los nuevos trabajadores; este fenómeno parece acentuarse en los períodos de recesión o de reestructuración económica, cuando la oferta de recursos humanos calificados se torna redundante, en general o para algunas calificaciones;
- (iv) las situaciones de desempleo crónico en la economía, que distorsionan la medición de la productividad social del trabajo; y
- (v) la existencia de eventuales beneficios económicos para la sociedad, derivados de la educación de sus integrantes, que no se reflejan en los ingresos de los trabajadores o las ganancias de las empresas; éstos constituyen un ejemplo clásico de lo que la literatura económica llama “externalidades”.

Por último, aparte del cuestionamiento de la supuesta igualdad entre productividad e ingresos, el incremento salarial de un trabajador que se capacita no mide necesariamente su contribución neta al incremento del producto social, ya que este individuo puede estar reemplazando a un trabajador que se retira de la actividad o desplazando a otros hacia puestos menos productivos o a la desocupación. También, no es menos cierto que existe una “ganancia de oportunidad” cuando al disponer de personal de reemplazo se evita una merma del producto social.

4. Ahora bien, la racionalidad económica, implícita en la idea de justificar las inversiones en capital humano en la medida de su contribución neta a la riqueza del individuo, la empresa o la sociedad, no es por cierto el único -y, a menudo, ni siquiera el más importante- criterio para evaluar la asignación de recursos públicos para la educación. De hecho, las autoridades de muchos países, como es el caso de Chile, han reconocido adicionalmente la importancia de la educación para el trabajo como instrumento para promover la igualdad de oportunidades. Pero esta no es, generalmente, una determinación derivada del cálculo económico sino una decisión política basada en lo que la sociedad, representada por el Estado, considera adecuado en términos de equidad social.

Por otra parte, la igualdad de oportunidades no es sólo una cuestión de equidad social sino que también puede serlo de eficiencia económica, en la medida que hace posible la difusión del capital humano y el empleo productivo de numerosos jóvenes y trabajadores de escasos recursos que, de otro modo, estarían marginados del mercado de trabajo y, posiblemente, constituyendo focos de turbulencia social con consecuencias económicas graves.

Aún así, una política educativa de igualdad de oportunidades no puede, ni necesita, en la mayoría de los casos, fundamentarse en términos puramente económicos porque:

- (i) a menudo su implementación implica una redistribución no voluntaria de la riqueza, desde un sector de la sociedad hacia otro, mediante impuestos, lo cual plantea un problema esencialmente ético de comparar el bienestar interpersonal;
- (ii) suele ser difícil, en la práctica, medir objetivamente los costos y beneficios económicos que se generan, como ser: la reducción de la capacidad de ahorro e inversión de los sectores afectados por los impuestos, por una parte, y la incorporación de grandes contingentes de recursos humanos al empleo productivo, por otra;
- (iii) muchos de sus efectos sociales son intangibles, como, por ejemplo, la paz social; y
- (iv) generalmente, resulta difícil identificar toda la cadena de efectos, económicos y sociales, que puede tener una política de igualdad de oportunidades educativas.

Si bien se puede reconocer cualitativamente el posible impacto económico y social de esta clase de políticas, en la práctica su formulación se suele basar en un juicio de valor de las autoridades respecto a la relevancia de éstas en términos de equidad y bienestar social.

5. En resumen, la importancia social de la educación para el trabajo se deriva de su eficacia como medio para:

- a) aumentar la capacidad productiva de los trabajadores. Empero, para que esta capacidad productiva potencial se haga efectiva, se requiere que existan oportunidades de trabajo en la economía. Conviene tener presente que la educación para el trabajo no crea empleos, aunque ciertamente puede reducir el desempleo provocado por desajustes estructurales en el mercado de trabajo;

- b) acelerar la adaptación cualitativa de la fuerza de trabajo a las innovaciones tecnológicas y a los cambios en la estructura de la producción y el empleo. Desde una perspectiva macroeconómica, esto permite el aprovechamiento oportuno de las posibilidades de inversión y crecimiento económico, o bien contribuye a atenuar y abreviar el impacto de las recesiones sobre el empleo; y
- c) contribuir a la igualdad de oportunidades, permitiendo que los sectores rezagados de la sociedad puedan insertarse y competir en mejores condiciones en el mercado de trabajo. Este aspecto adquiere especial importancia en Chile si se considera que cada año están abandonando el sistema de educación formal, en el nivel básico y medio, alrededor de 140 mil jóvenes sin ninguna preparación para el trabajo, gran parte de los cuales aspira a incorporarse de inmediato a la población activa. (ver Figura N° 2)

No obstante, para el diseño de una sana política de intervención del Estado en el financiamiento de los servicios educativos es necesario comparar estos posibles beneficios con el costo de sacrificar otras alternativas de uso de estos fondos, en el sector público o privado.

II. PANORAMA DE LA EDUCACION PARA EL TRABAJO EN CHILE

6. El sistema de educación para el trabajo en Chile comprende dos subsistemas: (i) la educación técnica y profesional formal, y (ii) la capacitación ocupacional no formal. El primero se encuentra bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación Pública y el segundo bajo la supervigilancia del Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), en lo que se refiere a las actividades sujetas a las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1989, que fija el texto refundido del Estatuto de Capacitación y Empleo.

En general, el sistema formal de ET atiende a jóvenes que están fuera de la fuerza de trabajo, para prepararlos, en instituciones especializadas, como técnicos medios, técnicos superiores o profesionales universitarios. Esta formación es de carácter predominantemente teórica, básica y general, del punto de vista del mercado de trabajo. A su vez, el sistema de capacitación ocupacional, llamado también de formación profesional, atiende a jóvenes y adultos en la fuerza de trabajo, para formarlos o perfeccionarlos en áreas de trabajo más específicas. La capacitación ocupacional es eminentemente práctica y se imparte en los lugares de trabajo, en instituciones especializadas o en ambos. Aunque este informe se refiere especialmente a la capacitación ocupacional, se ha considerado conveniente presentar, en este capítulo, una reseña global de los sistemas de educación para el trabajo en Chile. A raíz de las reformas educativas de los últimos quince años, enmarcadas en políticas generales que han privilegiado a las fuerzas del mercado como mecanismo asignador de recursos, la institucionalidad de estos sistemas se inspira, por igual, en la descentralización operativa y la acción subsidiaria del Estado; no

obstante ellos difieren en cuanto a sus clientelas, estructura institucional, estrategias curriculares y mecanismos de financiamiento.

7. En el sector de la educación formal profesionalizante operan cuatro tipos de entidades educativas:

- (i) los Liceos Técnico Profesionales, que admiten jóvenes egresados de la educación básica para prepararlos como técnicos de nivel medio en diversas especialidades de la industria, el comercio y la agricultura. Los programas tienen una duración de cuatro o cinco años y deben ser aprobados por el Ministerio de Educación Pública. En 1990, existían 413 de esta clase de escuelas, administradas por Municipalidades, corporaciones empresariales o particulares, bajo la supervisión de dicho Ministerio. La mayoría de estos liceos son gratuitos y se financian mediante subsidios del Estado. La matrícula en el sector alcanzó a 255.396 alumnos;
- (ii) los Centros de Formación Técnica, que son instituciones creadas en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 24, de 1981. En ellos ingresan jóvenes licenciados de la educación media para ser formados, en cursos de dos o tres años, como técnicos de nivel superior en diferentes especialidades. En 1990, existían 144 Centros, de carácter privado, con una matrícula de 77.774 alumnos. Los cursos no son gratuitos ya que estos Centros no reciben subsidios del Estado ni tienen acceso al sistema de crédito fiscal;
- (iii) los Institutos Profesionales, organizados a partir del Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 1981, y facultados para entregar títulos profesionales de nivel superior, con excepción de aquellos respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente un grado académico de Licenciado en una disciplina determinada. Gran parte de los Institutos Profesionales operan, a la vez, como Centros de Formación Técnica,

ofreciendo programas que tienen continuidad con los de carácter profesional, cuya duración es de cuatro años. En 1990, existían 161 Institutos Profesionales, bajo administración privada, con una matrícula de 40.006 alumnos. La mayoría de estos Institutos no recibe subsidios del Estado ni tiene acceso al sistema de crédito fiscal debiendo, por lo tanto, cobrar derechos de matrícula. Los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales se han constituido en una importante alternativa de educación superior para los egresados de la enseñanza media, especialmente del área científico humanista, que no logran ingresar a las Universidades, por razones económicas, de tiempo o por no cumplir los requisitos de ingreso de éstas. No obstante, la carencia de subsidios estatales y créditos fiscales limita el ingreso a estas instituciones de los jóvenes de menores recursos,

- (iv) las Universidades; éstas son corporaciones privadas o públicas autónomas que cumplen funciones de docencia superior, investigación científica y extensión cultural, a las cuales el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, les reserva el derecho a otorgar los grados académicos de Licenciado, Magister y Doctor, así como aquellos títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de Licenciado.

Los programas de estudios universitarios, a nivel de Licenciado, tienen una duración mínima de cinco años. En 1990, existían en el país 52 Universidades con 131.702 alumnos. Las 20 Universidades llamadas "tradicionales" tienen acceso al sistema de crédito fiscal y cuentan con un subsidio estatal, diferenciado y parcial, todo lo cual facilita la aplicación de una política de selección de alumnos en base a méritos antes que capacidad económica. Las Universidades privadas no tienen acceso al crédito fiscal ni reciben aportes estatales.

8. Junto con la educación técnica y profesional formal, se ha desarrollado en Chile una importante experiencia en la realización de programas públicos de capacitación ocupacional de trabajadores, la cual se remonta a los años cincuenta con las acciones pioneras de la Universidad Técnica del Estado, hoy Universidad de Santiago, seguidas por el Servicio de Cooperación Técnica, a comienzos de los años sesenta, y por el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), a partir de 1966. Diez años más tarde, en 1976, se promulga el Decreto Ley N° 1446: “Estatuto de Capacitación y Empleo”, primer texto legal que se dicta en el país sobre la materia y que marca un cambio fundamental en el rol del Estado en la formación profesional de adultos.

En efecto, en virtud de esta normativa, el Estado deja de actuar como productor cuasi monopólico de servicios gratuitos de capacitación, a través del INACAP, para convertirse en financiador de un sistema más orientado al mercado, donde opera la demanda de capacitación por parte de las empresas y una oferta diversificada de numerosos organismos capacitadores. Esta nueva función del Estado se realiza mediante dos mecanismos principales: (i) un incentivo tributario para las empresas que capacitan a sus trabajadores y (ii) un programa de becas de capacitación para trabajadores que no tiene acceso a los programas de las empresas ^{4/}.

9. Cada vez son menos marcadas las diferencias entre la educación profesionalizante formal y la capacitación ocupacional no formal y, de hecho, se está asistiendo a una gradual fusión de ambos mundos tanto en el plano conceptual como metodológico. Por una parte, la educación profesionalizante formal está:

4/ Ver Anexo 2: Conceptos sobre capacitación ocupacional.

- (i) prestando mayor atención a las señales del mercado de trabajo, en términos de las necesidades cualitativas y cuantitativas de éste;
- (ii) acentuando el desarrollo de las habilidades prácticas en sus programas; y
- (iii) procurando una relación más estrecha con los sectores productivos.

Por otra parte, la capacitación ocupacional no formal, concebida inicialmente como desarrollo de destrezas para un puesto de trabajo inmediato, ha ido ampliando sus contenidos con la incorporación de temas tecnológicos, científicos y culturales básicos; ello como consecuencia, principalmente, de:

- (i) la necesidad de suplir deficiencias educativas de su clientela, constituida, en parte importante, por jóvenes desertores de la educación formal; y
- (ii) la necesidad de facilitar la movilidad y adaptabilidad de los trabajadores, a lo largo de su vida activa, a los cambios tecnológicos y del empleo. Detrás de esta evolución está la idea de lograr un enfoque equilibrado de la capacitación al servicio del hombre y de la producción.

De todas maneras, aún es posible distinguir con cierta claridad las importantes diferencias de objetivos, metodologías y clientelas que existen entre los dos sistemas. Con este propósito, en el cuadro No.1 se presenta un resumen de las principales características de ambos.

10. De otra parte, existen diferencias entre la educación formal profesionalizante y la capacitación ocupacional en cuanto a sus relaciones con la dinámica del mercado de trabajo; en efecto, en tanto aquella se ocupa de preparar recursos humanos para atender

las necesidades de reemplazo y expansión del mercado de trabajo, con una perspectiva de largo plazo, ésta se ocupa preferentemente de atender las necesidades inmediatas derivadas de la movilidad de los trabajadores en la economía y su actualización frente al cambio tecnológico. La figura No.2 ilustra la estructura del sistema de educación para el trabajo en Chile, y sus relaciones con la estructura ocupacional. En síntesis, los sistemas de la ET en Chile tenían las siguientes dimensiones en 1990:

	Nº de entidades	Matrícula
Educación Formal de Jóvenes		
Liceos Técnico Profesionales	413	255.396
Centros de Formación Técnica	144	77.774
Institutos Profesionales	161	40.006
Universidades	52	131.702
Capacitación y Educación de Adultos		
Organismos Capacitadores reconocidos	700	
Empresas que realizaron capacitación	6.815	252.651
Programa de becas del SENCE (*)		11.074

(*) estimación referida a 1989

Fuentes: Ministerio de Educación Pública.
SENCE.

Cuadro Nº 1
COMPARACION ENTRE LA EDUCACION
PROFESIONALIZANTE FORMAL Y LA CAPACITACION
OCUPACIONAL

EDUCACION PROFESIONAL FORMAL	CAPACITACION OCUPACIONAL
* Forma integralmente a la persona	* Habilita para el trabajo
* Imparte formación profesional general	* Imparte formación profesional especializada
* Atiende jóvenes antes de ingresar a la fuerza de trabajo	* Atiende jóvenes que ingresan y adultos que están en la fuerza de trabajo
* Prepara técnicos y profesionales, medios y superiores.	* Forma trabajadores calificados y perfecciona trabajadores en todos los niveles
* Sistema de formación terminal (por una vez)	* Sistema de formación permanente (durante la vida activa del trabajador)
* Cursos de larga duración, en general	* Cursos o procesos formativos cortos, en general
* Actividades realizadas en escuelas, principalmente	* Actividades realizadas en un ambiente de trabajo, real o simulado
* Énfasis en la teoría y tecnología básica	* Énfasis en la tecnología y la práctica relacionadas con tareas específicas
* Currícula estandarizadas y fijas	* Contenidos programáticos variados y flexibles
* Certificación formal de las competencias	* Validación de las competencias por el mercado de trabajo
* Políticas educativas en función de la demanda social y las posibilidades de trabajo a largo plazo	* Políticas de capacitación en función de la demanda económica y las oportunidades de trabajo a corto plazo

III. LOS SUBSIDIOS DEL ESTADO PARA LA CAPACITACION

11. La intervención del Estado en las actividades de capacitación ocupacional ha surgido, en la mayoría de los países, para corregir presuntos inconvenientes que tendría la provisión de estos servicios a través de la oferta y demandas estrictamente privadas en el mercado.

En efecto, se sostiene que el suministro de los servicios de capacitación a través del mercado no alcanzaría la cantidad, calidad, variedad ni distribución más convenientes para la sociedad, debido a que:

- (a) las empresas sólo invertirían en programas de capacitación de interés exclusivo para la cada una y no en la capacitación general de los trabajadores. Ello, porque los beneficios de la capacitación específica pueden ser capturados por la empresa y no así los de la capacitación general, que favorecen al trabajador;
- (b) los trabajadores menos calificados y de menores recursos tampoco invertirían lo suficiente en su propia capacitación, aún de tipo general, por falta de medios o por ignorancia respecto a las oportunidades de capacitación y empleo;
- (c) parte de la demanda social de capacitación está deformada por la moda, la desinformación o el “credencialismo”, y no corresponde a las necesidades y oportunidades reales de trabajo en la economía; y
- (d) la capacitación puede generar beneficios gratuitos para el resto de la sociedad; estas “externalidades” se refieren a los

efectos positivos en materia de paz social, progreso tecnológico, crecimiento económico u otros, que trascienden el interés de los particulares directamente involucrados: el trabajador o la empresa. Por ejemplo, la capacitación de los conductores del transporte colectivo no sólo puede favorecer a los propios conductores y empresarios del sector, sino también al público en general por el menor riesgo de accidentes del tránsito.

Así, la acción correctora del Estado en la provisión de los servicios de capacitación ocupacional se fundamenta en razones de eficiencia económica y de equidad social, en virtud de las cuales se procura subsidiar las actividades de capacitación cuya rentabilidad social excede la rentabilidad meramente privada, así como aquellas dirigidas a los trabajadores de menores recursos, quienes no podrían comprar estos servicios o no se percatan de sus beneficios potenciales.

De esta manera, los subsidios estatales para la capacitación pueden contribuir a elevar la productividad nacional y promover la igualdad de oportunidades, asunto, éste, que no es sólo una cuestión de equidad social sino también de eficiencia macroeconómica, en la medida que permite incorporar a amplios sectores de la sociedad a las posibilidades de inversión en capital humano.

12. La acción del Estado en el mercado de la capacitación ocupacional puede adoptar las más variadas formas, que van desde la creación de instituciones públicas de formación profesional gratuitas - como era el caso del Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) en sus comienzos y de la mayoría de las instituciones oficiales de formación profesional en América Latina - al otorgamiento de subsidios a los usuarios de estos servicios - como sucede con los incentivos tributarios para la capacitación

ocupacional que se han aplicado en países como Brasil, Chile, México y Venezuela.

Las modalidades institucionales más frecuentes en este campo pueden clasificarse en cuatro modelos básicos. El primer modelo corresponde al caso en que el Estado, a través de una institución pública especializada, produce directamente los servicios de formación profesional que se entregan gratuitamente, o bajo su costo, al público. Este fue el paradigma institucional que prevaleció en América Latina durante los años sesenta y comienzos de los setenta, apoyado por la Organización Internacional del Trabajo, el cual era coherente con el modelo de desarrollo industrial acelerado y sustentado en la acción promotora del Estado que se propiciaba en esa época.

El segundo modelo corresponde al caso en que el Estado se abstiene de producir directamente los servicios de formación profesional y opta por subsidiar a los productores privados de estos servicios. En este esquema se sitúa el caso del SENAI y el SENAC de Brasil, administrados respectivamente por la Confederación de Industrias y la Confederación del Comercio y financiados mediante un impuesto de destinación específica que deben pagar las empresas; el Programa de Becas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), de Chile, donde el Estado contrata los servicios de organismos capacitadores privados, es otro ejemplo de este modelo.

El tercer modelo corresponde al caso en que el Estado subsidia a la demanda de los servicios de formación profesional, mediante franquicias tributarias, créditos blandos o bonos para las empresas o los trabajadores que necesitan capacitación. Un ejemplo de este modelo es el sistema de incentivos tributarios para la capacitación en las empresas que se aplica en Chile.

El cuarto modelo es aquel en que el Estado subsidia a un consorcio sectorial de empresas organizado para autosatisfacer, de manera colectiva, sus necesidades de capacitación. Este modelo se ha aplicado en países europeos, preferentemente, y en América Latina se encuentra representado por los llamados Centro Colaboradores Privados que han comenzado a desarrollarse en Paraguay, los cuales son financiados mediante transferencias del presupuesto de la entidad capacitadora oficial: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

En la práctica, a menudo se observa que estos modelos pueden coexistir entre sí y con sistemas de mercado más o menos desarrollados. En todo caso, actualmente se nota una tendencia a reducir la acción directa del Estado en la producción de los servicios de capacitación, como consecuencia de algunos inconvenientes que ha evidenciado la experiencia de las instituciones públicas de formación profesional, como ser: el crecimiento de la burocracia y la instrumentación política de las instituciones; la tendencia a la rigidez y escolarización de la oferta de estos servicios; la masificación de los programas de capacitación sin considerar las oportunidades de empleo de los trabajadores; y la poca preocupación por los costos de la capacitación.

13. Los principales agentes económicos cuyos intereses están en juego al establecer un programa subsidiado de formación profesional son los siguientes:

- a) los trabajadores que se capacitan con la expectativa de un aumento de sus ingresos y otros beneficios no monetarios a cambio de su esfuerzo personal de aprendizaje y el costo de oportunidad del tiempo que destinan a su capacitación;
- b) las empresas que emplean a los trabajadores capacitados para aprovechar su mayor productividad, a cambio de salarios más

elevados eventualmente. La captura de una cuota mayor del incremento de la productividad de los trabajadores por parte de la empresa dependerá de la especificidad de la capacitación impartida en relación al mercado interno de trabajo de la empresa. En la medida que se cumpla esta condición, la empresa no necesitará traspasar al salario todo el incremento de la productividad para retener a los trabajadores capacitados. No obstante, a menudo las empresas tendrán que compartir estas ganancias con el Estado a través de mayores impuestos;

- c) las instituciones de enseñanza técnica o capacitación que reciben directa o indirectamente los subsidios del Estado;
- d) el fisco que debe financiar los subsidios para la oferta o la demanda de servicios de enseñanza técnica y capacitación, a la vez que percibe mayores impuestos derivados del aumento de la actividad económica causado por los trabajadores capacitados o recauda los tributos de destinación específica que pudieren haberse establecido en beneficio de las instituciones públicas de formación profesional, y
- e) el resto de la sociedad que puede beneficiarse de las externalidades y los efectos redistributivos de los programas públicos de formación profesional; sin dejar de considerar que, a la vez, puede haber sectores perjudicados por tales programas, como ser los antiguos trabajadores calificados cuyos salarios podrán verse afectados por la mayor oferta de estos recursos humanos en el mercado o los beneficiarios de otros usos alternativos de los fondos públicos.

En el cuadro N° 2 se presenta una lista de los principales costos y beneficios eventuales de los programas de formación profesional subsidiados por el Estado, desde la perspectiva parcial de cada uno de los actores involucrados.

Cuadro Nº 2
ESQUEMA DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS PARCIALES DE
LOS PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL
SUBSIDIADOS

COSTOS	BENEFICIOS
<p>TRABAJADOR CAPACITADO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Costo de oportunidad del tiempo destinado a capacitación * Esfuerzo personal * Gastos complementarios (textos, movilización) * Derechos de matrícula, si los hay * Mayores impuestos 	<p>TRABAJADOR CAPACITADO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Incremento del salario * Movilidad ocupacional * Status social * Satisfacción en el trabajo * Seguridad en el trabajo * Autoestima * Realización personal * Mejores relaciones en el trabajo
<p>EMPRESAS</p> <ul style="list-style-type: none"> * Aumento de salarios o mayor rotación del personal * Impuestos específicos para formación profesional * Aumento de impuestos 	<p>EMPRESAS</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mayor productividad * Menor costo de supervisión * Menor costo por accidentes y enfermedades del trabajo * Menor costo de mantención y reparación de equipos * Menor costo de tiempo ocioso por desperfectos * Menor costo por rotación del personal * Mayor vida útil de equipos * Mejor clima organizacional * Mayor capacidad de cambio e innovación tecnológica * Franquicias tributarias para la capacitación

COSTOS	BENEFICIOS
<p>GOBIERNO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Subsidios a la oferta o la demanda de capacitación 	<p>GOBIERNO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mayor recaudación de impuestos a trabajadores y empresas * Impuestos específicos para la capacitación
<p>INSTITUCIONES DE CAPACITACION</p> <ul style="list-style-type: none"> * Costo de producir los servicios de capacitación 	<p>INSTITUCIONES DE CAPACITACION</p> <ul style="list-style-type: none"> * Subsidios directos o indirectos del Gobierno * Derechos de matrícula * Venta de bienes o servicios asociados a la capacitación * Transferencias de otras fuentes nacionales o internacionales
<p>RESTO DE LA SOCIEDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> * Menor salario para antiguos trabajadores calificados por aumento de la oferta * Desplazamiento de trabajadores antiguos a ocupaciones inferiores o a la cesantía (efecto desplazamiento) * Costo de oportunidad del uso alternativo del gasto público 	<p>RESTO DE LA SOCIEDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> * Aceleración del crecimiento económico (efecto multiplicador) * Mayor competitividad de la economía en el mercado externo * Aceleración del progreso tecnológico * Menor precio de los productos (aumenta excedente de los consumidores) * Menor costo de los recursos humanos capacitados (aumenta excedente de productores) * Generación de empleo indirecto (efecto complementariedad) * Empleos de reemplazo de trabajadores en proceso de capacitación (efecto reemplazo) * Igualdad de oportunidades

COSTOS	BENEFICIOS
	<ul style="list-style-type: none">* Externalidades sociales* Mayor paz social* Beneficios intergeneracionales* Atracción de inversiones intensivas en capital humano

Nota: En el balance social neto de los costos y beneficios de los programas de capacitación ocupacional subsidiados no deben considerarse los impuestos y subsidios relacionados, para evitar la doble contabilización de estos efectos y porque se trata de meras transferencias.

IV. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SISTEMA DE CAPACITACION OCUPACIONAL EN CHILE

La estructura institucional del sistema

14. El sistema de capacitación ocupacional se rige actualmente por las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del 19 de mayo de 1989, el cual fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre el Estatuto de Capacitación y Empleo, que fuera establecido inicialmente en el Decreto Ley N°1446, del 8 de mayo de 1976. Los principios inspiradores del sistema se pueden resumir en los siguientes conceptos:

- (a) el subsidio a la demanda de capacitación, como factor de la descentralización de las decisiones sobre el gasto público en esta materia, de tal manera que estas decisiones correspondan efectivamente a las necesidades de recursos humanos capacitados en las actividades productivas;
 - (b) una mayor eficiencia en la producción de los servicios de capacitación, como resultado de una efectiva competencia entre los organismos capacitadores; y
 - (c) una acción subsidiaria del Estado, mediante programas públicos de capacitación, llamados “programas de becas”, dirigidos a los trabajadores que no tienen acceso a la capacitación en las empresas, como ser: adultos cesantes, jóvenes que buscan trabajo por primera vez y trabajadores independientes.
15. Los principales actores de este sistema son:
- (a) el Estado que financia las actividades de capacitación de las empresas, a través de una franquicia tributaria, y los progra-

mas públicos de capacitación, o “programas de becas”, dirigidos a trabajadores que no tienen acceso a la capacitación en las empresas;

- (b) el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, relacionado con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, al cual le compete, principalmente: supervigilar el funcionamiento del sistema; administrar el programa de becas de capacitación; proporcionar orientación ocupacional a los trabajadores; y supervisar técnicamente a las Oficinas Municipales de Colocación;
- (c) las empresas que realizan programas de capacitación para sus trabajadores, pudiendo descontar anualmente de su impuesto de renta los gastos correspondientes hasta un máximo equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal. Las empresas pueden realizar estas acciones por sí mismas o a través de organismos capacitadores autorizados por el SENCE. En 1990, 6.815 empresas se acogieron a esta franquicia tributaria para capacitar a 252.651 trabajadores;
- (d) los organismos capacitadores, que son personas jurídicas facultadas para impartir capacitación.

Actualmente hay alrededor de 600 organismos capacitadores activos en el sistema, entre los que se cuentan Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica de nivel superior, Liceos de Educación Técnico Profesional de nivel medio, y organismos de capacitación especializados, llamados genéricamente Organismos Técnicos de Ejecución (OTEs). Estos organismos pueden ser contratados por las empresas o concursar para la ejecución de los programas de becas del SENCE; y

- (e) los Organismos Técnicos Intermedios (OTIRes), que son corporaciones privadas, reconocidas por el SENCE, con cobertura sectorial o regional, encargados de organizar programas de capacitación para grupos de empresas adherentes. Estos organismos no pueden ejecutar directamente acciones de capacitación; sino que actúan como intermediarios entre las empresas y los organismos capacitadores. En estos momentos existen 7 OTIR: de la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET) que reúne alrededor de 200 empresas; de la Cámara Chilena de la Construcción, con 400 empresas afiliadas; de la Sociedad de Fomento Fabril, con 108 empresas; de la Cámara de Comercio de Santiago, con 80 empresas; de la Asociación Gremial Metropolitana del Transporte de Pasajeros, con 1.200 empresas; de la Confederación Nacional Unida de la Pequeña Industria y Artesanado (CONUPIA), recientemente creado y la Corporación de Capacitación y Desarrollo PROMAULE, de la 7ª región, que tiene dos años de vida. Las empresas se pueden afiliar libremente a los OTIR y los aportes que realicen se consideran como gastos de capacitación para los efectos de la franquicia tributaria que establece el Estatuto de Capacitación y Empleo. En la Figura N° 3 se presenta un diagrama de la estructura y las relaciones institucionales del sistema de capacitación ocupacional en Chile.

La trama normativa general

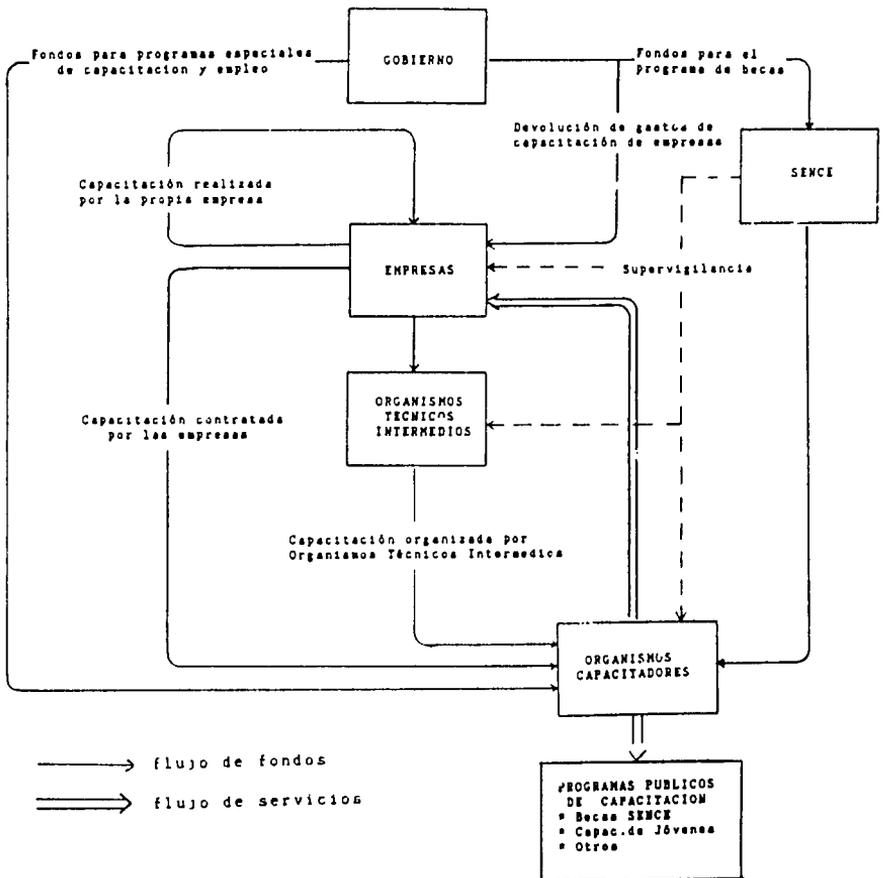
16. La estructura normativa que rige el sistema de capacitación ocupacional en Chile se encuentra definida en los siguientes textos:
- (a) Decreto-Ley N° 1446, del 8 de mayo de 1976, que instituye el Estatuto de Capacitación y Empleo, crea el Servicio

Nacional de Capacitación y Empleo, y dispone un incentivo tributario para la capacitación ocupacional en las empresas. El Estatuto crea las bases de un régimen cuyas principales funciones consisten en: estimular las actividades de capacitación ocupacional a cargo de las empresas; administrar un programa de becas de capacitación para trabajadores marginados de los programas de las empresas; facilitar el empleo mediante la creación de Oficinas Municipales de Colocación; y proveer orientación ocupacional a los trabajadores mediante servicios de información sobre oportunidades de capacitación y trabajo.

- (b) Decreto Supremo No.481, del 21 de diciembre de 1976, que aprueba el reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo.
- (c) Decreto Supremo No.137, del 10 de junio de 1979, que modifica el reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo. Esta modificación estuvo dirigida, principalmente, a suprimir normas relativas a actividades para cuyo desempeño se exigiría una determinada calificación y la participación del Comité de Empresa en la supervigilancia de los programas de las empresas.
- (d) Decreto No.334, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de fecha 26 de diciembre de 1976, que modifica el reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo, estableciendo, entre otras cosas, la creación de los Organismos Técnicos Intermedios. Estos organismos fueron concebidos para facilitar la participación de las pequeñas empresas en el régimen de la franquicia tributaria para la capacitación.
- (e) Circular N° 1 del SENCE, del 26 de febrero de 1980, que fija un valor máximo a la hora-participante de los cursos de

corregir distorsiones en los precios de los servicios de capacitación y favorecer el uso del subsidio fiscal en la capacitación de los trabajadores de más bajo nivel en las empresas, para los cuales los cursos son, generalmente, más económicos.

FIGURA N° 3
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CAPACITACION OCUPACIONAL EN CHILE



- (f) Circular N° 2 del SENCE, del 24 de marzo de 1981, que deroga el valor máximo de la hora-participante para los cursos de capacitación que realizan las empresas beneficiarias del incentivo tributario, y dispone diversas normas relacionadas con la publicidad y el control de los organismos capacitadores.
- (g) Ordinario del Servicio de Impuestos Internos No.4713, del 23 de julio de 1980, que ratifica la aplicabilidad del incentivo tributario para la capacitación en las empresas agrícolas, aunque tributen en base a una renta presunta.
- (h) Ordinario del Servicio de Impuestos Internos No.81, del 31 de octubre de 1980, que se refiere al concepto de remuneración imponible para efectos de establecer el tope del crédito fiscal a que tienen derecho las empresas por sus gastos de capacitación.
- (i) Decreto N° 50, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de fecha 2 de septiembre de 1982, que aprueba diversas modificaciones al reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo, principalmente en relación al concepto de capacitación ocupacional y a los criterios y procedimientos para asignar los programas de becas de capacitación.
- (j) Ley N° 18391, de 1985, que dispone que será de cargo de la empresa el 30% de los gastos de capacitación cuando ésta fuere impartida a trabajadores cuya remuneración imponible sea igual o superior a 12 ingresos mínimos mensuales. Esta disposición tuvo por objeto mejorar la focalización del incentivo tributario en beneficio de la capacitación de los trabajadores de menores ingresos.
- (k) Ley N° 18709, del 20 de mayo de 1988, que extiende el incentivo tributario a la contratación de aprendices, y eleva al 50% el monto del gasto de capacitación que deben soportar las

empresas cuando ésta fuere impartida a trabajadores cuya remuneración imponible sea igual o superior a 10 ingresos mínimos mensuales.

- (l) Decreto Fuerza de Ley N° 1, del 19 de mayo de 1989, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre el Estatuto de Capacitación y Empleo, contenidas en el Decreto Ley No.1446, de 1976, y sus modificaciones y reglamentos.
- (m) Decreto Supremo N° 146, del 7 de diciembre de 1989, que aprueba el reglamento del Decreto Fuerza de Ley No.1, de 1989, sobre el Estatuto de Capacitación y Empleo.

Normas relativas al incentivo tributario para la capacitación en las empresas

17. Las empresas contribuyentes de la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta (corresponde a un impuesto sobre las utilidades) pueden descontar del monto a pagar anualmente de dicho impuesto, los gastos efectuados para el financiamiento de programas de capacitación ocupacional para sus trabajadores, hasta un máximo equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal en el mismo lapso. Aquellas empresas pequeñas cuya suma máxima a descontar sea inferior a tres ingresos mínimos mensuales, podrán deducir hasta ese valor en el año.

Los programas de capacitación que dan derecho a la franquicia deben realizarse en el territorio nacional y comprender cursos aprobados previamente por el SENCE. Si la empresa gasta en capacitación más del tope autorizado para la franquicia, el exceso se considera como un gasto ordinario de la empresa. De otra parte, las empresas cuyo crédito fiscal por gastos de capacitación es

superior al impuesto debido, pueden solicitar la devolución del excedente a la Tesorería General de la República. Cabe señalar que la decisión de capacitar y la gestión de los programas de capacitación es de incumbencia total de la empresa, esto significa que a ella le compete: estudiar sus necesidades; diseñar los programas; ejecutar directamente o contratar la ejecución de dichos programas con organismos capacitadores y evaluar los resultados.

La ley admite las siguientes categorías de gastos de capacitación de las empresas, hasta el máximo del 1% de las remuneraciones imponibles que ellas pagan, para efectos de la franquicia tributaria:

- (i) los costos directos de las actividades de capacitación que realicen las empresas, sea por sí mismas o contratadas con organismos capacitadores, pudiendo incluirse hasta un quince por ciento destinado a gastos de administración de la unidad de capacitación; además, en casos calificados hasta un 10 por ciento para realizar estudios de necesidades y una proporción similar para cubrir los gastos de traslado y viático de los participantes; y
- (ii) las cuotas que las empresas paguen a los organismos técnicos intermedios a los que se encuentren afiliadas. No se aceptan como gasto de capacitación recuperable las remuneraciones de los trabajadores por el tiempo que éstos destinen a su capacitación.

Procedimientos para la aplicación del incentivo tributario para la capacitación en las empresas

18. Se pueden distinguir cuatro fases principales en los procedimientos para aplicar la franquicia tributaria que establece el Estatuto de Capacitación y Empleo:

- a) el reconocimiento o autorización previa de los organismos capacitadores, por el SENCE;
- b) la aprobación previa de los cursos de capacitación de las empresas y los organismos capacitadores, por el SENCE;
- c) la comunicación al SENCE de las acciones de capacitación que se proponen iniciar las empresas, por sí mismas o contratando los servicios de un organismo capacitador^{5/}. Así mismo, los organismos técnicos intermedios deberán comunicar al SENCE las acciones de capacitación que organicen para las empresas adherentes.
- d) la liquidación final de los gastos de capacitación que han realizado las empresas. Esta liquidación debe ser visada por el SENCE para acompañar la declaración anual de impuesto a la renta que debe presentar la empresa al Servicio de Impuestos Internos^{6/}.

5/ Ver anexo 3.

6/ Ver anexo 4.

V. RESULTADOS DEL INCENTIVO TRIBUTARIO PARA LA CAPACITACION OCUPACIONAL

Volumen de actividades de capacitación ocupacional en las empresas.

19. A partir de 1978 se observa un notable crecimiento global de las actividades de capacitación ocupacional en las empresas beneficiarias de la franquicia tributaria que estableció el Estatuto de Capacitación y Empleo, en términos de:

- (i) número de trabajadores participantes en los programas de capacitación;
- (ii) horas-hombre destinadas a la capacitación; y
- (iii) gastos de capacitación de las empresas imputados a la franquicia tributaria.

En el Cuadro N° 3 y la Figura N° 4 se muestra la evolución que han experimentado estos indicadores en el periodo 1977 a 1989. De estos antecedentes se desprende que, en el largo plazo, el número de participantes ha crecido más rápidamente que la fuerza de trabajo y que el monto de la franquicia tributaria para la capacitación; es posible suponer que esto último se explique por una conjunción de factores, tales como:

- (i) una mayor eficiencia del mercado de la capacitación;
- (ii) los topes que ha impuesto el SENCE a los costos unitarios de la capacitación admisibles para la franquicia tributaria;
- (iii) la obligación de las empresas de asumir una parte del costo de

la capacitación cuando ésta se dirige a trabajadores de altos ingresos; y

(v) una menor duración de los cursos, en promedio.

20. Es interesante destacar la sensibilidad de las actividades de capacitación en las empresas a las variaciones en el nivel de la actividad económica en el país y a las medidas administrativas que ha aplicado el SENCE a lo largo del tiempo con el objeto de mejorar la focalización del subsidio en los sectores laborales de menores recursos. Ello se puede observar en las Figuras No.5 y No.6 que exhiben la trayectoria de los principales indicadores del sistema de capacitación frente a la evolución de la fuerza de trabajo y el producto geográfico bruto, respectivamente.

Así, tanto la cantidad de trabajadores capacitados por las empresas como el monto de la franquicia tributaria por los gastos de capacitación en que éstas incurrieron revelan un crecimiento fuerte hasta comienzos de los años ochenta, el cual fue seguido de una contracción en el periodo 1982 y 1983 que casi coincide con la recesión económica que sufrió el país en esos años, cuando la caída de la producción alcanzó a un 15%. Este fenómeno sugiere la existencia de una relación pro-cíclica entre las tendencias de la actividad económica y las inversiones en capital humano en el ámbito de las empresas.

Es interesante destacar que la contracción de las actividades de capacitación en las empresas durante la recesión económica se produjo no obstante que en 1981 el SENCE derogó una disposición que establecía un límite máximo al costo de la hora-participante que las empresas podían imputar a la franquicia tributaria. Es probable que esta medida desregulatoria no haya tenido mayor efecto porque, en la práctica, el "techo" que se había fijado para el gasto en capacitación en esa época era demasiado alto; en efecto,

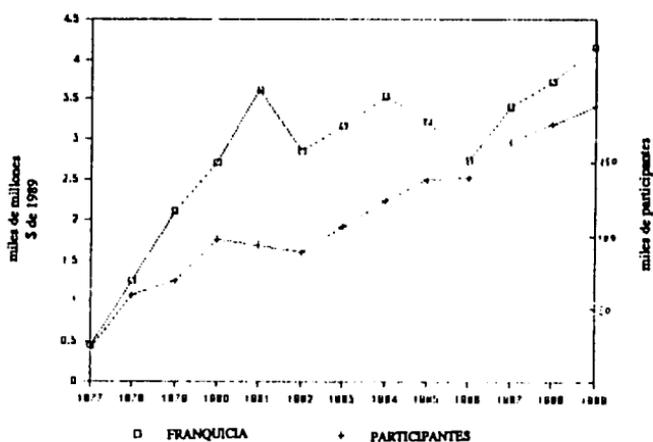
hasta 1980 el costo máximo imputable por hora-capacitación alcanzaba a \$3.178, en moneda de 1990, cifra que contrasta con el tope de \$1.500 aplicado en 1990, el cual, a pesar de ser más bajo, permitió que la mayor parte de la capacitación que realizaron las empresas en 1990 estuviese bajo este límite.

Cuadro Nº 3
INDICADORES GLOBALES DE CAPACITACION, EMPLEO Y PRODUCCION

Años	Nº de Participantes (a)	Horas Participante (b)	Franquicia Tributaria (c)	Trabajadores Ocupados (d)	Producción (PGB) (e)
1977	22.640	n.d.	447,0	2.820,5	287,75
1978	59.546	n.d.	1.252,7	2.981,3	311,42
1979	68.795	n.d.	2.109,8	3.003,3	337,21
1980	97.223	n.d.	2.701,4	3.257,1	363,45
1981	93.236	n.d.	3.621,2	3.270,9	383,55
1982	88.171	3.813,3	2.850,1	2.943,1	329,52
1983	105.452	4.471,0	3.155,1	3.215,8	327,18
1984	122.890	n.d.	3.535,1	3.394,4	347,93
1985	136.783	5.101,6	3.208,3	3.537,4	356,45
1986	138.125	5.030,6	2.730,0	3.895,7	376,63
1987	162.849	5.853,8	3.397,7	4.010,8	398,23
1988	174.724	6.059,8	3.719,7	4.110,8	427,53
1989	186.857 *	6.324,4 *	4.158,9 *	4.424,8	470,28

- (a) Fuente: SENCE. En base a liquidaciones de acciones de las empresas
- (b) Fuente: SENCE. Miles de horas-participante. En base a liquidaciones de acciones de las empresas.
- (c) Fuente: SENCE. Millones de \$ de Diciembre 1989. En base a liquidaciones de acciones de las empresas.
- (d) Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Millones de personas.
- (e) Fuente: Banco Central de Chile. Miles de millones de \$ 1977.
- (*) Estimación provisional.

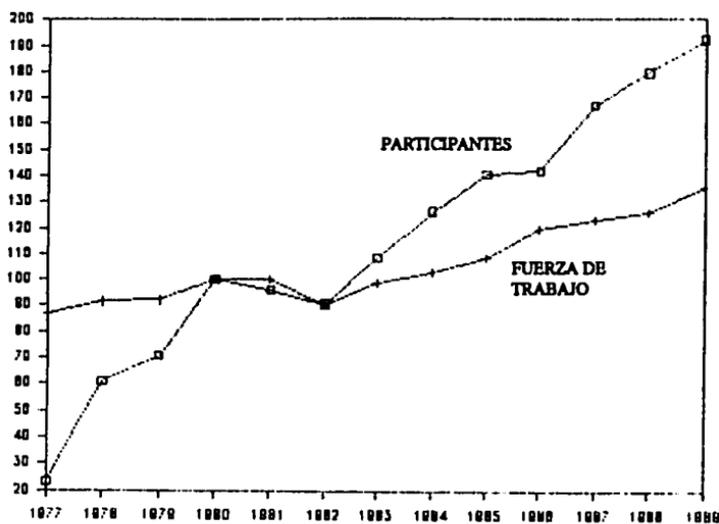
FIGURA Nº 4
PARTICIPANTES Y FRANQUICIA TRIBUTARIA



Fuente: Cuadro Nº 3

FIGURA Nº 5
PARTICIPANTES Y FUERZA DE TRABAJO

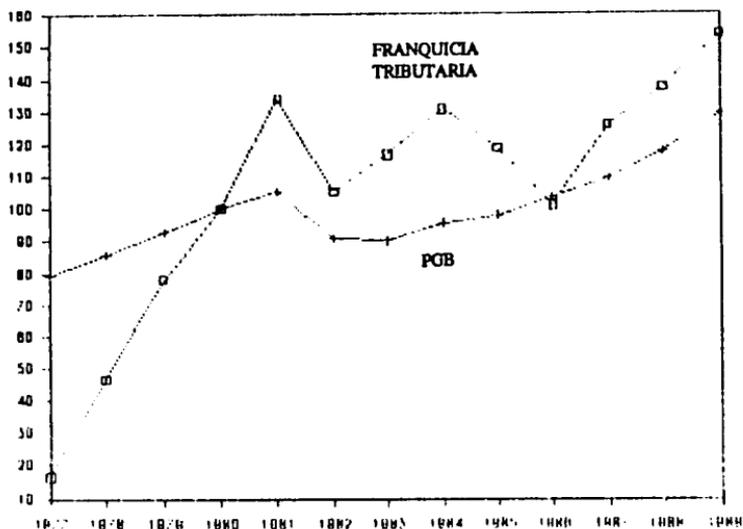
Indice 1980 = 100



Fuente: Cuadro Nº 3

FIGURA Nº 6
FRANQUICIA TRIBUTARIA Y P.G.B.

Indice 1980 = 100



Fuente: Cuadro Nº 3

21. El nivel de actividad del sistema del incentivo tributario para la capacitación en las empresas también ha revelado cierta sensibilidad a las regulaciones del SENCE dirigidas a favorecer la capacitación de los trabajadores de los estratos ocupacionales inferiores. Es así como en 1985, aparte de la restricción al costo por hora-participante, se establece que el 30% del costo autorizado de las actividades de capacitación será de cargo de la empresa cuando los participantes sean trabajadores cuyo ingreso mensual imponible iguale o supere 12 Ingresos Mínimos ^{7/}. Más tarde, en 1988, se

7/ Ley No.18391, de 1985.

aumentó el costo de la capacitación del personal de alto nivel para la empresa, al elevarse al 50% el costo de cargo de ésta cuando la capacitación está dirigida a trabajadores con un ingreso mensual imponible igual o mayor que 10 Ingresos Mínimos ^{8/}.

No obstante, esta última limitación no parece haber tenido un efecto disuasor perceptible, lo que posiblemente se explique por el hecho que sólo el 8,5% de los trabajadores de esa época ganaba más de 10 Ingresos Mínimos, de acuerdo con datos elaborados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. En todo caso, en virtud de estas normas las empresas han debido asumir una parte importante del costo de sus programas de capacitación; así, en 1990 las empresas comunicaron al SENCE programas por un total de \$ 9.636 millones de los cuales sólo el 71% se cargó a la franquicia tributaria.

Capacidad utilizada y potencial de la franquicia tributaria

22. Si bien el uso de la franquicia tributaria para la capacitación ocupacional en las empresas ha aumentado, en términos absolutos, de manera considerable -desde 447 millones en 1977, a 4.159 millones en 1989, en pesos de Diciembre de 1989- su impacto fiscal sigue siendo apenas marginal, ya que el promedio del periodo equivale a sólo un 6,63% de los ingresos del Impuesto de 1a. Categoría y un 0,24% de los Ingresos Fiscales Totales en moneda nacional, tal como se observa en el Cuadro N° 4. Más aún, en los últimos años la carga de esta franquicia tributaria sobre el impuesto de 1a. Categoría aparece menor que el promedio del periodo general y muestra una tendencia decreciente.

8/ Ley No.18709, de 1988.

23. Existe evidencia abundante en el sentido que las empresas estarían lejos de utilizar todo el potencial de la franquicia tributaria para la capacitación; en efecto, como aparece en el Cuadro N° 5, aún son pocas las que aprovechan este beneficio y, entre éstas, su utilización es parcial. Cabe señalar que en el Servicio de Impuestos Internos actualmente aparecen registradas 398.000 empresas contribuyentes, lo que significaría que menos del 2% de las empresas usa esta franquicia.

24. Esta situación ha generado un debate interesante respecto a cual es el verdadero potencial de la franquicia tributaria para la

CUADRO N° 4
CARGA FISCAL DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA

AÑOS	Franquicia Tributaria	Impuesto de 1ª Categoría	Ingresos Fiscales Totales	(a)/(b)	(a)/(c)
				%	%
	(a)	(b)	(c)		
1977	447,000	3,678,520	602,453,043	12.15	0.07
1978	1,252,700	11,437,974	825,319,373	10.92	0.15
1979	2,109,800	56,586,942	905,387,897	3.73	0.23
1980	2,701,400	39,689,386	1,124,736,784	6.81	0.24
1981	3,621,200	59,530,854	1,495,483,117	6.08	0.24
1982	2,850,100	59,387,751	1,447,303,565	4.80	0.20
1983	3,155,100	37,540,849	1,123,404,376	8.40	0.28
1984	3,535,100	21,805,637	1,190,931,200	16.21	0.30
1985	3,208,300	28,207,871	1,433,943,434	11.37	0.22
1986	2,730,000	33,256,464	1,407,320,484	8.21	0.19
1987	3,397,700	52,498,872	1,233,980,226	6.47	0.28
1988	3,719,700	73,027,824	1,342,728,436	5.09	0.28
1989	4,158,900	79,267,932	1,093,141,844	5.25	0.38
TOTALES	36,887,900	555,952,876	15,226,133,778	6.63	0.24

(a) Fuente: Cuadro N° 3 Millones de \$ de Diciembre 1989.

(b) Fuente: Ley de Presupuestos. Millones de \$ de Diciembre 1989.

(c) Fuente: Ley de Presupuestos. Millones de \$ de Diciembre 1989.

para la capacitación; en efecto, como aparece en el Cuadro N° 5, aún son pocas las que aprovechan este beneficio y, entre éstas, su utilización es parcial. Cabe señalar que en el Servicio de Impuestos Internos actualmente aparecen registradas 398.000 empresas contribuyentes, lo que significaría que menos del 2% de las empresas usa esta franquicia.

24. Esta situación ha generado un debate interesante respecto a cual es el verdadero potencial de la franquicia tributaria para la capacitación ocupacional en las empresas, determinado por el 1% de las remuneraciones imponibles en el país. Aunque no existen estadísticas sobre el monto de las remuneraciones imponibles, se han sugerido algunos métodos indirectos para su estimación a partir de los siguientes enfoques:

- (i) número de trabajadores y remuneraciones promedio, por ramas de actividad económica y grupos ocupacionales;

Cuadro N° 5
Utilización de la franquicia tributaria por las empresas

Años	Empresas beneficiarias (a)	Franquicia utilizada (b)	Franquicia potencial (c)	Utilización (b)/(c) %
	1.761	4.084,2	5.526,2	
1985	1.761	4.084,2	5.526,2	73,9
1986	1.873	3.475,3	6.189,2	56,2
1987	2.087	4.325,3	7.498,5	57,7
1988	2.780	4.735,2	8.133,1	58,2
1989	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1990	5.773	5.965,0	12.171,0	49,0

(a) Fuente: SENCE. Datos provisionales.

(b) Fuente: Cuadro No.3 y datos provisionales del SENCE. En millones de \$ Dic. 1990.

(c) Fuente: SENCE. Datos provisionales. En millones de \$ Dic.1990.

- (ii) ingreso promedio de trabajadores dependientes que cotizan en las Administradoras de Fondos de Pensiones; y
- (iii) número de trabajadores dependientes cotizantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones, por tramos de ingreso imponible. Los resultados a que se llega usando estos métodos alternativos se presentan a continuación:

Método A: Estimación del 1% de las remuneraciones imponibles en base al número de trabajadores dependientes y las remuneraciones medias por ramas de actividad económica y grupos ocupacionales. Año 1990.

(a) Remuneraciones totales mensuales (en millones de \$ Agosto 1990)	\$ 202.787,316
(b) Remuneraciones totales anuales (en millones de \$ Agosto 1990)	\$ 2.433.447,792
(c) 1% de remuneraciones totales anuales (en millones de \$ Agosto 1990)	\$ 24.334,478
(d) Valor de (c) en Unidades de Fomento (en millones de Unidades de Fomento)	UF 3,8806
(e) Valor de (c) en US dólares (en millones de US\$ Mayo 1991)	US\$ 81,55

Nota metodológica:

La remuneración total mensual se ha calculado como el agregado de los productos parciales que resultan de multiplicar el número de trabajadores por la remuneración media, en cada rama de actividad económica y grupo ocupacional. Los datos básicos provienen de las estadísticas de remuneraciones que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas -INE, en base a encuestas

sector público que no está afecto a la franquicia tributaria.

Las principales limitaciones de este método consisten en el hecho que:

- (i) la encuesta de remuneraciones del INE no incluye a los sectores agricultura y pesca;
- (ii) el INE emplea una muestra no aleatoria que incluye sólo establecimientos medianos y grandes; por consiguiente, no pretende representar los niveles de remuneración en el país^{9/}; y
- (iii) el concepto de remuneración que usa el INE no corresponde exactamente al de remuneración imponible para efectos de la franquicia tributaria para la capacitación; para atenuar esta distorsión se ajustaron los promedios más elevados del INE a la remuneración máxima imponible.

Método B: Estimación del 1% de las remuneraciones imponibles en base al ingreso medio imponible de los trabajadores dependientes que cotizan en las Administradoras de Fondos de Pensiones. Año 1991.

(a) Ingresos totales mensuales (en millones de \$ Mayo 1991)	\$ 202.809,575
(b) Ingresos totales anuales (en millones de \$ Mayo 1991)	\$ 2.433.714,900
(c) 1% de remuneración total anual (en millones de \$ Mayo 1991)	\$ 24.337,149
(d) Valor de (c) en Unidades de Fomento (en millones de Unidades de Fomento)	UF 3,3824

9/ Ver "Estadísticas e Índice de Remuneraciones: Metodología". Instituto Nacional de Estadísticas. Diciembre, 1985.

(e) Valor de (c) en US dólares (en millones de US\$ Mayo 1991)	US\$ 71,08
---	------------

Nota metodológica:

La remuneración total mensual se ha calculado como el agregado de los productos parciales que resultan de multiplicar el número de trabajadores dependientes, cotizantes de cada Administradora de Fondos de Pensiones, en mayo de 1991, por la correspondiente remuneración promedio. Los datos básicos se han obtenido de las estadísticas que publica la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las principales limitaciones de este método se refieren a:

- (i) la inclusión de los trabajadores del sector público y empresas no contribuyentes de 1ª categoría, los cuales no están afectos a la franquicia tributaria para la capacitación; y
- (ii) la cobertura parcial del sistema, ya que se estima que a la fecha cotizaba alrededor del 90% de los trabajadores dependientes.

Método C: Estimación del 1% de las remuneraciones imponibles en base a los ingresos promedio de los trabajadores dependientes que cotizan en las Administradoras de Fondos de Pensiones, por tramos de ingresos. Año 1988.

(a) Ingresos totales mensuales (en millones de \$ Mayo 1988)	\$ 82.615,647
(b) Ingresos totales anuales (en millones de \$ Mayo 1988)	\$ 991.387,764
(c) 1% de remuneración total anual (en millones de \$ Mayo 1988)	\$ 9.913,878

(d) Valor de (c) en Unidades de Fomento (en millones de Unidades de Fomento)	UF 2,3714
(e) Valor de (c) en US dólares (en millones de US\$ Mayo 1991)	US\$ 49,83

Nota metodológica:

La remuneración total mensual se ha calculado como el agregado de los productos parciales que resultan de multiplicar el número de trabajadores dependientes, cotizantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones, en mayo de 1988, según tramos de ingresos, por la remuneración media de cada tramo. Los datos básicos se han obtenido de las estadísticas que publica la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las principales limitaciones de este método se refieren a:

- (i) la inclusión de trabajadores del sector público y empresas no contribuyentes de 1ª categoría, las cuales no están afectos a la franquicia tributaria para la capacitación; y
- (ii) la cobertura parcial del sistema, estimándose que a la fecha cotizaba alrededor del 75% de los trabajadores dependientes. La diferencia con el resultado que arroja el método B se explica principalmente porque en este último hay un aumento del 15% en el número de cotizantes y del 18%, real, en el ingreso mínimo mensual afecto a imposiciones previsionales.

25. En resumen, los estimaciones del potencial de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, en función del total del 1% de las remuneraciones imponibles en el país, arroja los siguientes resultados:

Fuente	Año	millones UF	millones US\$
Estadísticas AFP	1988	2,3714	49,83
Estadísticas INE	1990	3,8806	81,55
Estadísticas AFP	1991	3,3824	71,08

Considerando las limitaciones de los métodos de estimación empleados, parece razonable suponer que el potencial de la franquicia tributaria está actualmente en torno a los UF 3,331 millones (US\$ 70 millones). Siendo así, se concluye que en los últimos años se habría utilizado sólo alrededor del 25% del total disponible, como se desprende de los datos del Cuadro N° 6

Cuadro N° 6
Utilización del potencial de la franquicia tributaria

Año	Franquicia utilizada		Franquicia potencial %	(a)/(b)
	(a)	(b)		
1988	0,6907	(1)	3,3310	20,74
1989	0,7723	(2)	3,3310	23,18
1990	0,9245	(3)	3,3310	27,75

Nota: (1) Valores en millones de UF, según "liquidaciones" de las empresas que usaron la franquicia tributaria. Fuente: SENCE.
 (2) Valores en millones de UF, según "liquidaciones" de las empresas que usaron la franquicia tributaria. Fuente: SENCE. Cifras provisionales.
 (3) Valores en millones de UF, según "comunicaciones" de las empresas que manifestaron su intención de usar la franquicia tributaria. Normalmente, alrededor del 80% se registra finalmente como "liquidaciones". Fuente: SENCE.

La franquicia tributaria y el gasto fiscal en educación para el trabajo

26. Ciertamente, la capacitación ocupacional en las empresas es sólo una de las líneas de acción que subsidia el Estado en el campo de la educación para el trabajo en Chile, de manera que resulta interesante analizar el monto y la distribución de los aportes fiscales a las tres principales vertientes de ésta, a saber:

- (i) la educación técnico-profesional;
- (ii) la capacitación en las empresas; y
- (iii) los programas de becas de capacitación del SENCE.

En el Cuadro N° 7 y la Figura N° 7 se puede observar que el aporte fiscal a la capacitación en las empresas ha tenido una evolución relativamente estable entre 1981 y 1988, con excepción de una significativa caída en el año 1985, donde alcanzó a \$ 2.168 millones, la cual se puede pensar que obedeció a la aplicación de restricciones al uso de la franquicia para la capacitación de personal de alto nivel en las empresas, en virtud de la Ley N° 18391, de 1985.

En cuanto a la educación técnica profesional, el aporte fiscal tuvo una caída importante a partir de 1983, de la cual aún no se recuperaba, hasta 1988; si bien el gran aporte fiscal observado en 1982 podría explicarse como un esfuerzo extraordinario para la puesta en marcha del proceso de descentralización de la educación, esta reducción es congruente con una clara disminución de la matrícula en el sector.

Sin embargo, lo más notable es la drástica y continua contracción que exhibe el aporte fiscal para el programa de becas del SENCE, desde \$ 892 millones en 1981 a sólo \$ 220 millones en 1988; esta evolución es especialmente significativa ya que, des-

pués que el INACAP tuvo que procurar el autofinanciamiento, a partir de 1977, las becas del SENCE fueron la única alternativa de educación para el trabajo que se ofrecía a los jóvenes de escasos recursos marginados prematuramente de la educación formal. Este problema no es de ningún modo trivial si se considera que en 1989 el SENCE otorgó sólo 11.074 becas para cursos de formación, generalmente breves (120 horas), en circunstancias que alrededor de 140.000 jóvenes estaban abandonando la educación formal sin ninguna preparación laboral; muchos de ellos, carentes de recursos. En cambio, se observa que el conjunto del aporte fiscal a la educación para el trabajo se ha mantenido bastante estable, en torno a los \$ 11.800 millones, en el periodo 1983 a 1988, con

CUADRO Nº 7
APORTE FISCAL A LA EDUCACION PARA EL TRABAJO
 Millones de \$ de Diciembre de 1989

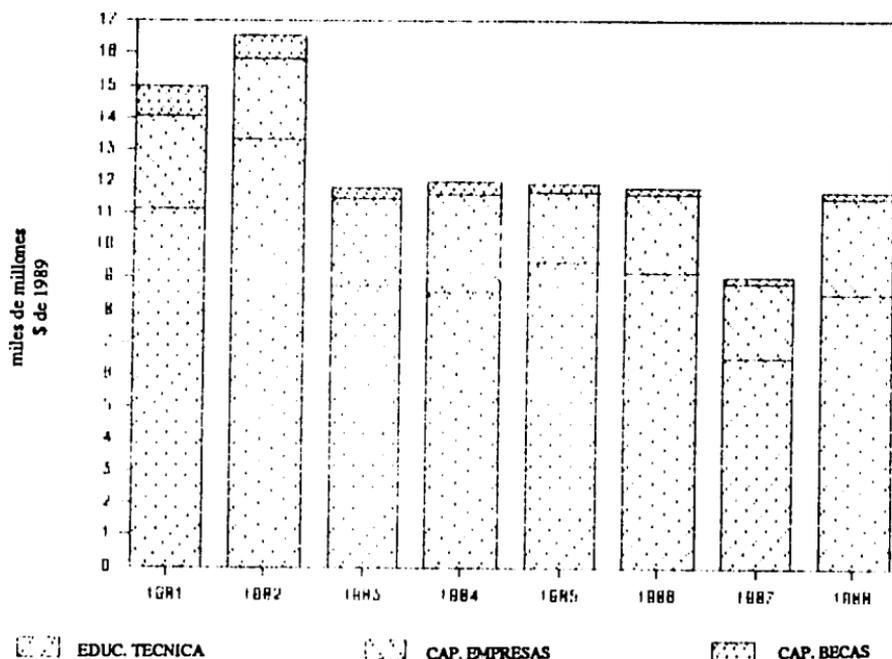
	EDUCACION TECNICA		CAPACITACION EMPRESAS		CAPACITACION BECAS		TOTAL EDUCACION-TRABAJO	
	(a)		(b)		(c)			
Años	valor	alumnos	valor	alumnos	valor	alumnos	valor	alumnos
1981	14,467	186,940	3,621	93,236	1,118	21,133	19,206	301,309
1982	17,279	168,403	2,850	88,171	823	20,885	20,952	277,459
1983	11,392	143,689	3,155	105,452	417	19,639	14,964	268,780
1984	11,054	129,817	3,535	122,890	406	21,682	14,995	274,389
1985	12,266	143,788	3,208	136,783	331	21,984	15,805	302,555
1986	11,857	142,108	2,730	138,125	295	14,807	14,882	295,040
1987	8,466	130,507	3,398	162,849	289	13,751	12,153	307,107
1988	11,001	147,318	3,720	174,724	195	9,317	14,916	331,359
TOTAL	97,783		26,217		3,874		127,874	
%	76.47		20.50		3.03		100.00	

- (a): Primer Encuentro Nacional de Educación para el Trabajo, CIDE 1990.
 (b): SENCE
 (c): SENCE

excepción del año 1987. De otra parte, los costos por hora de instrucción de la capacitación ocupacional en las empresas y las becas del SENCE aparecen desproporcionadamente altos frente a los de la educación técnico profesional, estimándose que en 1988 éstos alcanzaron a \$ 15.628, \$ 6.092 y \$ 1359, respectivamente ^{10/}.

FIGURA N° 7

APORTE FISCAL A LA EDUCACION PARA EL TRABAJO



Fuente: Cuadro N° 7

10/ Para el cálculo se ha considerado un promedio de 20 alumnos por curso, en los tres casos, y una carga horaria anual de 1400 horas en la educación técnico profesional.

Gran parte de la discrepancia se explica porque no son procesos comparables; los programas de la educación técnico profesional son de larga duración y relativamente estandarizados, teóricos y estables, lo que les permite gozar de economías de escala, en cambio, los cursos de capacitación son intensivos, muy variados, más prácticos, con mayor rotación de docentes y se realizan en condiciones muy diversas de horarios y locales, todo lo cual encarece el costo de la hora de instrucción. No obstante, este costo parece exagerado en el caso de la capacitación en las empresas, si se considera que el principal factor es generalmente el personal docente, cuyo costo difícilmente llega a ese nivel.

Los costos de la capacitación en las empresas

27. Los costos unitarios de la capacitación ocupacional han experimentado variaciones importantes a lo largo de la historia de la franquicia tributaria. Así, como se exhibe en el Cuadro No.8, el "costo por participante" ha fluctuado entre valores extremos de \$ 19.700 en 1977 y \$ 38.800 en 1981. En teoría, esto puede explicarse tanto por diferencias en la duración de los cursos como en el precio de la hora de instrucción. Sin embargo, la duración de los cursos no ha tenido grandes variaciones -entre 34 y 43 horas, promedio- y, aunque se desconoce el dato, es probable que el cupo medio de los cursos tampoco haya variado significativamente, de manera que el factor dominante ha sido, seguramente, la oscilación del "costo por hora-participante" entre un mínimo de \$ 543 en 1986 y un máximo de \$ 747 en 1982.

La evidencia histórica sugiere que los costos unitarios más elevados se han producido en periodos durante los cuales el SENCE no ha aplicado regulaciones al precio de la hora-participante o al uso de la franquicia en la capacitación del personal de más alto nivel en las empresas.

Por otra parte, estas medidas regulatorias no parecen haber afectado al volumen de actividades de capacitación de las empresas ni a la oferta de servicios de capacitación, lo cual induce a pensar que "las tarifas libres en este mercado permiten generar beneficios privados extraordinarios ("rentas económicas") a expensas de un incentivo fiscal"^{11/}.

CUADRO N° 8
COSTOS UNITARIOS DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA PARA LA CAPACITACION EN LAS EMPRESAS

Años	Franquicia Tributaria (a)	N° de Participantes (b)	Horas Participante (c)	Costo por Participante (d)=(a)/(b)	Costo por Hora-Particip. (e)=(a)/(c)
1977	447.0	22,640	n.d	19.7	
1978	1,252.7	59,546	n.d	21.0	
1979	2,109.8	68,795	n.d	30.7	
1980	2,701.4	97,223	n.d	27.8	
1981	3,621.2	93,236	n.d	38.8	
1982	2,850.1	88,171	3,813.3	32.3	747.4
1983	3,155.1	105,452	4,471.0	29.9	705.4
1984	3,535.1	122,890	n.d	28.8	
1985	3,208.3	136,783	5,101.6	23.5	628.9
1986	2,730.0	138,125	5,030.6	19.8	542.7
1987	3,397.7	162,849	5,853.8	20.9	580.4
1988	3,719.7	174,724	6,059.8	21.3	613.8
1989	4,158.9	186,875	6,324.4	22.3	657.6

Fuente: Cuadro N° 3

- (a) Millones de \$ de Diciembre, 1989
- (b) Participantes
- (c) Miles de Horas-Participante
- (d) Miles de \$ de Diciembre, 1989
- (e) Pesos de Diciembre, 1989

11/ Eduardo Martínez. "Efectos del incentivo tributario para la capacitación ocupacional". Revista de Economía N° 17. 1983.

Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Análisis de la capacitación ocupacional por regiones

28. La distribución regional de la capacitación en las empresas, como se observa en el Cuadro N° 9, revela una gran concentración en las Regiones: Metropolitana, Octava, Quinta y Segunda, las cuales absorben el 84% de la franquicia tributaria y atienden al 83% de los participantes. De otra parte, los costos unitarios no muestran grandes diferencias entre regiones, tanto si se considera la franquicia tributaria o el costo total de las acciones de capacitación ^{12/}. Así, los valores extremos corresponden a:

	MAXIMO		MINIMO	
	Valor	Región	Valor	Región
Franquicia por Participante	\$ 33.500	11a	\$ 19.500	6a
Costo total por Participante	\$ 45.900	11a	\$ 26.500	10a
Franquicia por Hora-Partic.	\$ 869	9a	\$ 614	6a
Costo total por Hora-Partic.	\$ 1.252	5a	\$ 758	1a

Composición de la demanda de capacitación

29. La mayor parte de la demanda de capacitación, en términos del gasto total realizado por las empresas, está dirigida hacia las áreas de Ciencia y Tecnología (52%), Administración (32%) y Comercio y Servicios (9%), como se infiere del Cuadro N° 10. Sin embargo, un análisis más detallado revela que las cinco especialidades más solicitadas, las cuales absorben casi la mitad de la franquicia tributaria, están orientadas a las necesidades del personal de oficinas, a saber, las siguientes:

12/ El costo total de la capacitación incluye la franquicia tributaria y el 50% del costo que es de cargo de la empresa, por estar dirigida al personal con remuneraciones superiores a 10 Ingresos Mínimos mensuales.

CUADRO Nº 9
COSTOS UNITARIOS POR REGIONES, 1990
(en moneda de 1990)

Región	Franquicia Tributaria (a)	Costo Total Capacitación (b)	Nº de Particip. (c)	Horas Particip. (d)	Franquicia por Particip.Hr. (e)	Costo Total por Particip. Hr. Part (f)	(g)	(h)
1ª	176,898.9	221,237.9	5,799	291,957	30.5	606	38.2	758
2ª	414,228.4	598,389.8	19,273	581,525	21.5	712	31.0	1,029
3ª	112,166.5	154,398.6	5,104	132,477	22.0	847	30.3	1,165
4ª	148,396.4	194,347.7	5,047	182,225	29.4	814	38.5	1,066
5ª	569,117.2	825,152.5	20,721	659,207	27.5	863	39.8	1,252
6ª	157,406.4	240,085.8	8,057	256,219	19.5	614	29.8	937
7ª	120,777.1	144,415.5	4,651	155,721	26.0	776	31.1	927
8ª	687,839.3	854,943.2	27,359	995,316	25.1	691	31.2	859
9ª	157,732.2	176,017.8	4,725	181,591	33.4	869	37.3	969
10ª	122,312.9	152,110.1	5,738	154,533	21.3	792	26.5	984
11ª	23,666.5	32,400.1	706	29,123	33.5	813	45.9	1,113
12ª	67,661.9	123,238.6	3,237	107,379	20.9	630	38.1	1,148
Met.	4,041,174.4	5,919,054.5	139,088	5,045,245	29.1	801	42.6	1,173

Fuente: SENCE. En base a "Comunicaciones" de las empresas.

- (a) Miles de \$ de 1990
- (b) Miles de \$ de 1990
- (c) Miles de \$ de 1990
- (f) \$ de 1990
- (g) Miles de \$ de 1990
- (h) \$ de 1990

CUADRO Nº 10
COSTOS UNITARIOS POR AREAS DE ESPECIALIDAD
(en moneda de 1990)

Áreas de Especialidad	Franquicia Tributaria (a)	Costo Total Capacitación (b)	Nº de Particip. (d)	Horas Particip. (e)	Franquicia por Particip. (f)	Costo Total por Particip. (g)	Costo Total por Hr-Par (h)
Administración	2,157,737.4	3,341,239.2	95,179	2,563,060	22.7	841.9	35.1 1,303.6
Agricultura y Pesca	814,046.7	104,832.9	2,412	118,365	33.6	684.7	43.5 885.7
Artes y Artesanías	2,347.9	2,851.6	119	3,032	19.7	774.4	24.0 940.5
Comercio y Servicios	585,976.3	708,630.5	26,717	798,751	21.9	733.6	26.5 887.2
Construcción	94,271.1	103,315.8	2,962	155,263	31.8	607.2	34.9 665.4
Ciencia y Tecnología	3,562,145.7	4,980,937.3	110,481	4,631,064	32.2	769.2	45.1 1,075.5
Minería	123,385.1	153,934.3	4,600	200,179	26.8	616.4	33.5 769.0
Procesos Industriales	176,863.6	223,544.0	6,127	263,985	28.9	670.0	36.5 846.8
Misceláneas	15,604.3	16,496.4	908	38,819	17.2	402.0	18.2 425.0
TOTALES	6,799,378.1	9,635,782.0	249,505	8,772,518			
PROMEDIOS					26.1	677.7	33.0 866.5

Fuente: SENCE. En base a "comunicaciones" de las empresas.

- (a) Miles de \$ de 1990.
- (b) Miles de \$ de 1990.
- (c) Miles de \$ de 1990.
- (e) Miles de \$ de 1990.
- (f) \$ de 1990.
- (g) Miles de \$ de 1990.
- (h) \$ de 1990.

	Nº de Participantes	Franquicia Tributaria (millones \$)	Costo Total Capacitación (millones \$)
Computación	35.227	1.073,1	1.506,6
Inglés	16.195	827,8	1.360,3
Admin. de Personal	38.161	757,1	1.197,3
Admin. Comercial	13.753	306,6	464,4
Admin. General	7.888	244,1	423,7
Totales	111.224	3.208,7	4.952,3

Fuente: SENCE

Más aún, si se toma en cuenta que la diferencia entre el costo total y la franquicia tributaria equivale al 50% del gasto en capacitación del personal superior en las empresas, que es de cargo de éstas, se deduce que, como contrapartida, el Estado está destinando más de la mitad de la franquicia a subsidiar el perfeccionamiento de los trabajadores de más altos ingresos. Además, considérese que el salario máximo admisible para subsidiar el costo total de la capacitación, equivalente a 10 Ingresos Mínimos mensuales, es de por sí bastante elevado. Los antecedentes anteriores arrojan dudas sobre la eficacia de la focalización social de la franquicia tributaria.

30. Entre las áreas de especialidad existen diferencias de costos unitarios bastante marcadas. En efecto, los mayores costos por hora-participante corresponden a las áreas de Administración (\$ 1.304) y Ciencia y Tecnología (\$ 1.076); en esta última inciden fuertemente las especialidades de Computación e Inglés. En cambio, los costos por hora-participante más bajos están en las áreas de Minería (\$ 769) y Construcción (\$ 665), en las cuales los cursos suelen tener un mayor consumo de materiales y equipamiento. La aparente paradoja se explica porque el gasto de Instructores es generalmente el principal factor de costos en los cursos de capacitación, y éstos suelen ser más caros en el primer caso.

Las diferencias de costo por participante son aún mayores, ya que en éste también influyen las variaciones en la duración de los cursos, los cuales fluctúan entre un promedio de 27 horas en los cursos de Administración y 52 horas en los de Construcción.

Un análisis más pormenorizado permite detectar diferencias de costos unitarios aún más profundas a nivel de especialidades, como se observa a continuación:

Especialidades	Costo por Hora-Participante	
	Máximos	Mínimos
Peluquería	\$ 2.754	
Ingeniería de Sistemas	\$ 2.472	
Economía		\$ 2.393
Alemán		\$ 2.351
Italiano		\$ 2.344
Arsenalería		\$ 482
Mecánica Automotriz		\$ 471
Calzado		\$ 373
Matricería		\$ 249
Confección para el Hogar		\$ 205

En síntesis, la distribución del gasto en capacitación que realizan las empresas revela una clara concentración en especialidades de Administración, Computación e Inglés, las cuales representan el 51% del gasto en capacitación y absorben el 47% de la franquicia tributaria, en desmedro de especialidades tecnológicas de la producción.

Aunque no existen estudios sobre la rentabilidad de la capacitación en uno u otro caso, resulta difícil creer que esta distribución tan desproporcionada obedezca a las políticas de desarrollo de recursos humanos en las empresas; más bien ella parece responder a decisiones coyunturales de los mandos medios de éstas, inducidas por la presión de la oferta de los organismos de capacitación, a los cuales probablemente le resultan más rentables los cursos “universales” de “pizarrón y tiza”.

Efectos distributivos de la franquicia tributaria

31. La responsabilidad del Estado como promotor de las acciones de capacitación ocupacional no es en absoluto una cuestión dogmática. Especialmente en una economía de mercado, la inter-

vención del Estado en este ámbito tiene mucho que ver con los efectos distributivos que se pretende lograr. En efecto, las razones que se suelen invocar para otorgar subsidios fiscales a la capacitación ocupacional se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:

- (i) la actitud indiferente de algunas empresas y trabajadores frente a la capacitación ocupacional, a la que no reconocen como una forma de inversión rentable;
- (ii) la posibilidad de generar, a través de algunos programas de capacitación, beneficios sociales que trascienden el interés de los particulares directamente implicados;
- (iii) la necesidad de estimular inversiones en capital humano que son rentables para la sociedad y los individuos y que, de otra manera, no se harían por falta de recursos de los trabajadores o las empresas; y
- (iv) la necesidad de atender la demanda social de capacitación, procurando promover la “igualdad de oportunidades”, a través de la formación profesional de los sectores socialmente rezagados.

Generalmente, en la práctica estas razones significan que la acción subsidiaria del Estado puede tener sentido cuando está dirigida a la capacitación de trabajadores de escasos recursos y, por el contrario, difícilmente se justifica cuando subvenciona la capacitación de trabajadores de altos ingresos o los programas de interés específico de una empresa altamente desarrollada, porque:

- (i) esto resulta irracional en términos de equidad; y
- (ii) un subsidio a la demanda, como es la franquicia tributaria para la capacitación, puede simplemente generar en los sectores de altos ingresos un “switching effect”, que consiste en trasladar al Estado la carga de un gasto ordinario de la empresa.

Un indicio de la magnitud que puede alcanzar este efecto es el hecho que, en 1990, en virtud de las restricciones al uso de la franquicia en el entrenamiento del personal superior, las empresas dejaron de trasladar al Estado el 29% de sus gastos en capacitación, suma equivalente a \$ 2.836 millones (ver cuadro N° 10).

Así, para juzgar la eficacia del incentivo tributario para la capacitación ocupacional es menestar analizar cómo se reparte dicha franquicia entre los sectores beneficiarios. En este sentido, las estadísticas del SENCE permiten examinar dicha distribución desde diferentes ángulos, tales como: estratos de tamaño de las empresas beneficiarias, categorías ocupacionales de los trabajadores capacitados y regiones del país atendidas; además, resulta interesante comparar la distribución del gasto fiscal entre la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas y el “programa de becas” del SENCE, dirigido éste a trabajadores de escasos recursos y excluidos de los programas de las empresas.

Distribución de la capacitación por tamaños de empresas.

32. Las actividades de capacitación realizadas por las empresas beneficiarias del incentivo tributario están concentradas en las grandes empresas, claramente. En efecto, como se evidencia en el Cuadro N° 11 y la Figura N° 8, las acciones de las firmas con 200 o más trabajadores absorbieron el 85% de la franquicia tributaria y representaron el 86% de las actividades en términos del número de trabajadores capacitados y la cantidad de horas-participante de capacitación realizadas durante el periodo 1985 a 1988. En cambio, las actividades de capacitación de las pequeñas empresas representaron menos del 4% del total, en cada uno de estos conceptos. Si se considera que la pequeña empresa es el principal empleador de personal con menor calificación en Chile, se puede concluir que una gran masa de trabajadores de escasos recursos,

que constituyen la clientela más legítima del incentivo fiscal para la capacitación, no han tenido acceso a este beneficio.

CUADRO Nº 11
INDICADORES DE CAPACITACION POR TAMAÑO DE
EMPRESAS
 (período 1985-1988)

Tamaño de Empresa	Franquicia Tributaria (a)	Nº de Particip. (b)	Horas Particip. (c)	Costo por Particip. (d)=(a)/(b)	Costo por Hora-Part. (e)=(a)/(c)	Horas-Part. por Particip. (f)=(c)/(b)
Pequeña (1-49)	461.3	21,740	815.5	21.22	565.67	37.51
Mediana (50-199)	1,477.2	59,338	2,228.8	24.89	662.78	37.56
Grande (200 y más)	1,054.2	507,327	19,001.5	20.78	554.82	37.45

Fuente : SENCE

(a): Millones de \$ de Diciembre 1989

(c): Miles de horas-participante

(d): Miles de \$ de Diciembre de 1989

(e): \$ de Diciembre 1989

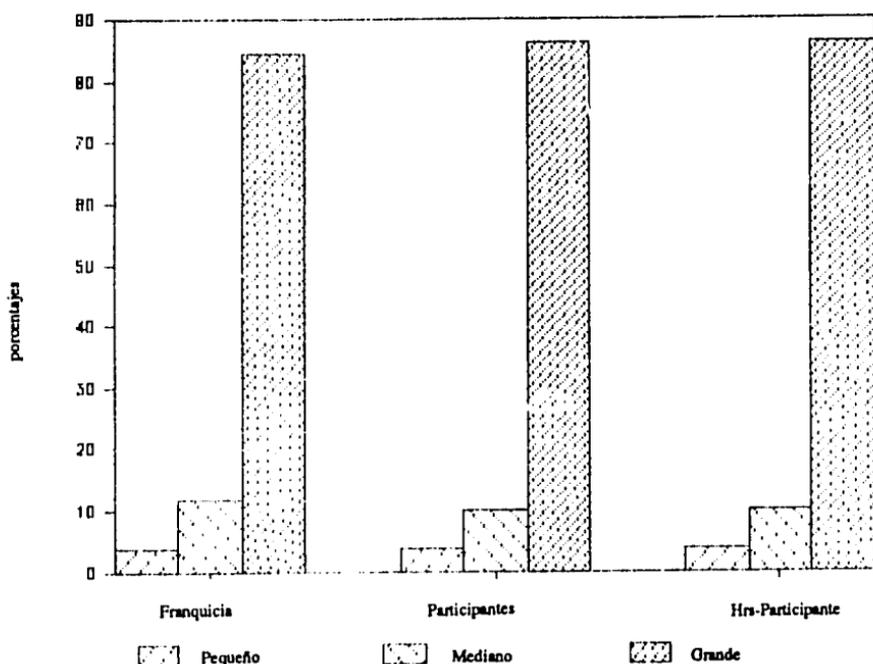
Distribución por categorías ocupacionales.

33. Analizando el periodo 1977 a 1988 se observa, en el Cuadro Nº 12, que la mayor parte de la franquicia tributaria se ha canalizado hacia la capacitación del personal de nivel medio en las empresas, esto es: Supervisores, Administrativos y Vendedores. Estas categorías han absorbido un porcentaje relativamente estable de la franquicia, cercano al 40%.

El comportamiento de los otros grupos ocupacionales ha sido más variable, notándose una tendencia, en los últimos cuatro años, a disminuir la proporción del gasto fiscal destinado a la capacitación de Ejecutivos y Profesionales en tanto que aumenta la participación del grupo de Operarios. Esta evolución es, sin duda, más concordante con la racionalidad que fundamenta el gasto fiscal en esta materia. De otra parte, es interesante observar que el

más alto porcentaje de la franquicia destinado a la capacitación del personal de nivel superior en las empresas se alcanzó entre 1981 y 1984, periodo en el cual casi no existieron regulaciones, por parte de la ley o el SENCE, a la forma en que las empresas podían distribuir su gasto en capacitación. Esta situación parece confirmar la importancia de establecer normas que desincentiven el uso de la franquicia tributaria en la capacitación de trabajadores cuyos ingresos no lo justifican.

FIGURA Nº 8
CAPACITACION POR TAMANO DE EMPRESAS



Fuente: Cuadro Nº 11

CUADRO N° 12
DISTRIBUCION DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA POR
CATEGORIAS OCUPACIONALES

Porcentajes

Categorías Ocupacionales	1977-1980	1981-1984	1985-1988
Ejecutivos y Profesionales	28.6	39.7	23.9
Supervisores y Administrativos	41.2	37.2	38.1
Operarios	30.2	23.1	38.0
	100.0	100.0	100.0

Fuente: SENCE

34. En cuanto a los costos unitarios de la capacitación, por categorías ocupacionales, el Cuadro N° 13 muestra que si bien hay grandes diferencias en los costos por hora-participante, los cuales fluctúan entre \$ 489 en los cursos para Operarios y \$ 683 en los cursos para Ejecutivos y Profesionales, las diferencias son menores a nivel de costos por participante, que van desde un mínimo de \$ 20.460 hasta un máximo de \$ 23.640. Esto se explica por menor duración promedio de los cursos para Ejecutivos y Profesionales: 34,6 horas, frente a los cursos para Supervisores, Administrativos y Vendedores: 35,3 horas y los de Operarios: 41,8 horas.

35. Otro ángulo interesante para examinar los efectos distributivos de la franquicia tributaria para la capacitación, es la relación de este gasto fiscal con la composición de la fuerza de trabajo, por categorías ocupacionales. En este sentido, el Cuadro N° 14 y la Figura N° 9 revelan que los Operarios constituyen el grupo menos favorecido con dicha franquicia, en términos relativos, ya que aunque representando tercios de la fuerza de trabajo sólo capturan el 37,5% de estos recursos.

Distribución por Regiones.

36. La mayor parte de la franquicia tributaria para la capacitación se gastó, en 1990, en las Regiones: Metropolitana (59%), Octava

(10%), Quinta (8%) y Segunda (6%). Es probable que la alta participación de esta última se explique por los programas de capacitación de la Corporación del Cobre-CODELCO en Chuquicamata. Asimismo, al no haber grandes diferencias interregionales en los costos unitarios, resulta que la mayor parte de las actividades de capacitación, en términos del número de participantes y la cantidad de horas-participante, se efectuó en las mismas regiones. (ver Cuadro N° 15)

37. Comparando la distribución regional de la franquicia tributaria con la de la fuerza de trabajo, se observa, en el Cuadro N° 15 y la Figura N° 10, que las regiones comparativamente más favorecidas son la Metropolitana y la Segunda. En efecto, éstas poseen el 41% y el 3% de la fuerza de trabajo y capturan el 59% y el 6% de la franquicia tributaria, respectivamente. Por el contrario, la Décima y la Séptima regiones presentan los índices más bajos de utilización de la franquicia en relación a su fuerza de trabajo.

CUADRO N° 13
INDICADORES DE CAPACITACION POR CATEGORIAS
OCUPACIONALES
 Período 1985-1988

Categorías Ocupacionales	Franquicia Tributaria (a)	N° de Particip. (b)	Horas Particip. (c)	Costo por Particip. (d)=(a)/(b)	Costo por Hora-Part. (e)=(a)/(c)
Ejecutivos y Profesionales	2,839.3	120,114	4,156.5	23,64	683.10
Supervisores, Administr. y Vendedores	5,336.8	259,949	9,154.5	20,68	586.25
Operarios	4,274.8	208,911	8,734.8	20,46	489.40

Fuente: SENCE

- (a): Millones de \$ de Diciembre 1989
- (c): Miles de horas participante
- (d): Miles de \$ de Diciembre 1989
- (e): \$ de Diciembre 1989

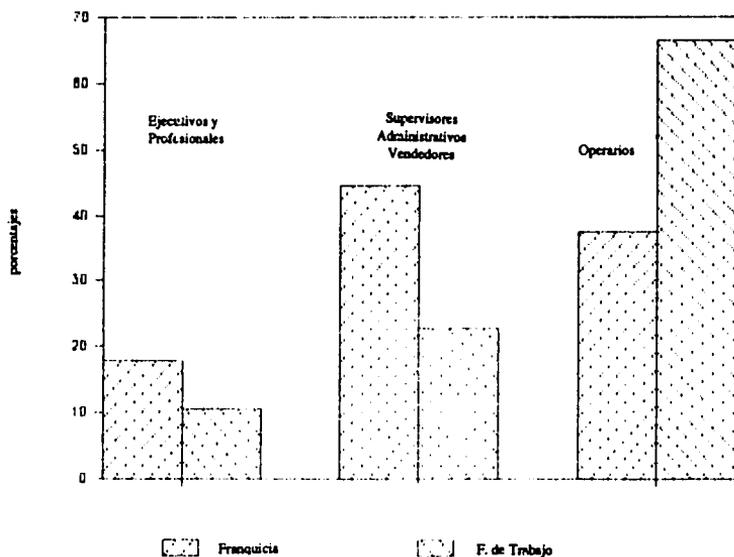
CUADRO N° 14
FRANQUICIA TRIBUTARIA Y FUERZA DE TRABAJO POR
CATEGORIAS OCUPACIONALES. 1988
 (porcentajes)

Categorías Ocupacionales	Franquicia Tributaria	Fuerza de Trabajo
Ejecutivos y Profesionales	17.9	10.6
Supervisores, Administr. y Vendedor.	44.6	22.9
Operarios	37.5	66.5
	100.0	100.0

Fuente: Franquicia Tributaria. SENCE

Fuente de Trabajo. Instituto Nacional de Estadísticas

FIGURA N° 9
FRANQUICIA Y FUERZA DE TRABAJO



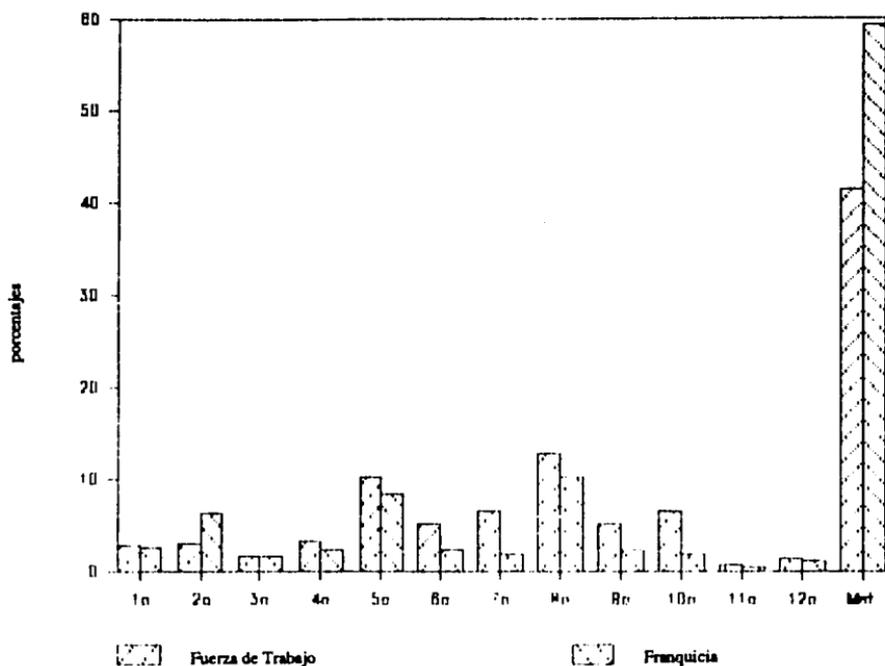
Fuente: Cuadro N° 14

CUADRO Nº 15
FUERZA DE TRABAJO Y CAPACITACION POR REGIONES.1990

Región	Fuerza de Trabajo (a)	Franquicia Tributaria (b)	Nº de Participantes (c)	Horas Participante (d)
1ª	129.3	176,898.9	5,799	291,957
2ª	139.1	414,228.4	19,273	581,525
3ª	72.7	112,166.5	5,104	132,477
4ª	153.5	148,396.4	5,047	182,225
5ª	486.8	569,117.2	20,721	659,207
6ª	235.3	157,406.4	8,057	256,219
7ª	304.9	120,777.1	4,651	155,721
8ª	600.0	687,839.3	27,359	995,316
9ª	238.8	157,732.2	4,725	181,591
10ª	309.5	122,312.9	5,738	154,533
11ª	33.1	23,666.5	706	29,123
12ª	66.6	67,661.9	3,237	107,379
Met.	1,959.0	4,041,174.4	139,088	5,045,245

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas
 SENCE. En base a Comunicaciones de empresas
 (a): Miles de personas en 1990
 (b): Miles de \$ de Diciembre 1990

FIGURA N° 10
FRANQUICIA Y FUERZA DE TRABAJO POR REGIONES



Fuente: Cuadro N° 15

Capacitación en empresas y Programa de Becas SENCE.

38. En el Cuadro N° 16 y la Figura N° 11 se puede observar que el gasto fiscal destinado a capacitar trabajadores en las empresas y aquel destinado a otorgar becas de capacitación a trabajadores, principalmente jóvenes, marginados de los programas de las empresas, han evolucionado en sentido contrario a partir de 1980. Efectivamente, en los años ochenta se produjo una contracción notoria del aporte fiscal al programa de becas del SENCE, desde \$ 1.534 millones en 1980 hasta \$ 225 millones en 1989, lo que se tradujo igualmente en una merma del número de participantes atendidos, desde 51.853 en 1980 hasta 11.074 en 1989, como aparece en la Figura N° 12. Inversamente, la capacitación en las empresas experimentó un crecimiento del 53% en el uso de la franquicia tributaria y del 92% en el número de participantes, en el mismo periodo. La disminución del programa de becas del SENCE es especialmente importante si se considera que, como se ha señalado en párrafos anteriores, anualmente están abandonando la educación formal, básica y media, alrededor de 140 mil jóvenes sin ninguna preparación para el trabajo, la mayoría de los cuales son de escasos recursos y aspiran a incorporarse a una actividad productiva.

39. A partir de 1986, no se observan grandes diferencias en los costos por participante de ambos programas, los que se sitúan en torno a los \$ 20.000. En todo caso, cabe señalar que en el programa de becas este indicador alcanzó su valor máximo en 1982: \$52.884. Desde ese momento, el costo por participante en el programa de becas comenzó a disminuir, posiblemente debido a la generalización del procedimiento de "licitaciones" para adjudicar la ejecución de los programas entre los organismos capacitadores, que reemplazó al antiguo sistema de "convenios" selectivos del SENCE con algunos de estos organismos.

El sistema de licitaciones privilegió el costo unitario como criterio de adjudicación de los programas de becas, lo cual puede haber influido en la reducción de los costos.

En cuanto a la capacitación en las empresas, los costos por participante comenzaron a disminuir en 1985, cuando se aplicaron topes a los costos por hora-participante y al uso de la franquicia en la capacitación de trabajadores de altos ingresos, en virtud de la Ley 18.391, de 1985.

De otra parte, si bien los costos por participante son actualmente similares en ambos programas, los costos por hora-participante son claramente distintos, como aparece en el Cuadro N° 17.

CUADRO N° 16
CAPACITACION DE EMPRESAS Y BECAS SENCE

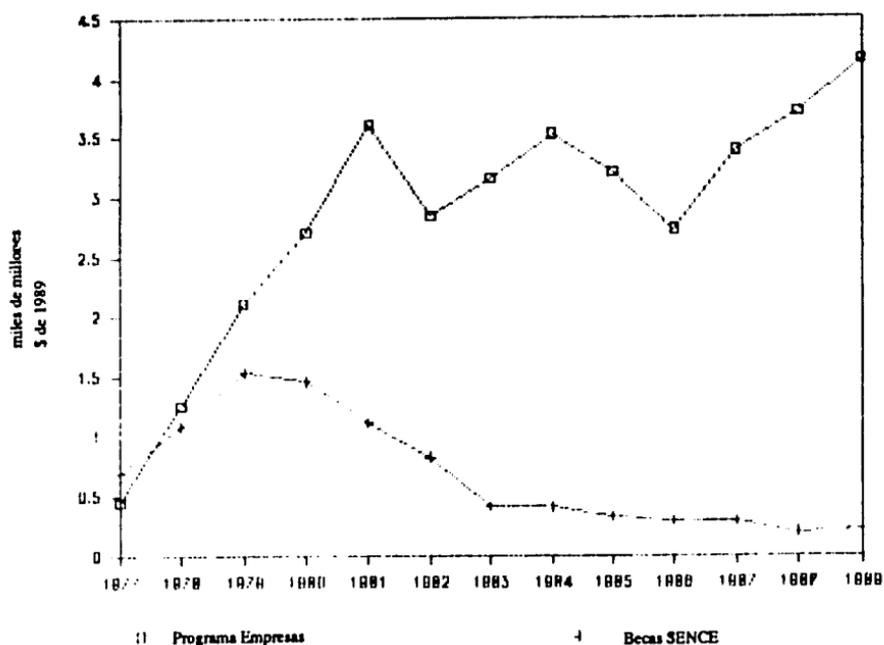
Años	PROGRAMAS DE EMPRESAS		PROGRAMAS DE BECAS SENCE		COSTO POR PARTICIPANTE	
	Participantes (a)	Gasto Fiscal (b)	Participantes (c)	Gasto Fiscal (d)	Empresas (e)	Becas (f)
1977	22,640	447.0	32,525	689.7	19,743.8	21,205.2
1978	59,546	1,252.7	48,897	1,083.6	21,037.5	22,160.9
1979	68,795	2,109.8	51,853	1,533.8	30,667.9	29,579.8
1980	97,223	2,701.4	51,853	1,457.3	27,785.6	28,104.4
1981	93,236	3,621.2	21,133	1,117.6	38,839.1	52,884.1
1982	88,171	2,850.1	20,885	822.8	32,324.7	39,396.7
1983	105,452	3,155.1	19,639	416.7	29,919.8	21,218.0
1984	122,890	3,535.1	21,682	406.1	28,766.4	18,729.8
1985	136,783	3,208.3	21,984	330.5	23,455.4	15,033.7
1986	138,125	2,730.0	14,807	294.7	19,764.7	19,902.7
1987	162,849	3,397.7	13,751	288.9	20,864.1	21,009.4
1988	174,724	3,719.7	9,317	194.7	21,289.0	20,897.3
1989	186,857	4,158.9	11,074	224.8	22,257.1	20,299.8

Fuente : SENCE

- (a) y (b): En base a Liquidaciones de empresas
Estimación provisional para 1989
- (b) y (d): Millones de \$ de Diciembre 1989
- (e) y (f): Miles de \$ de Diciembre 1989

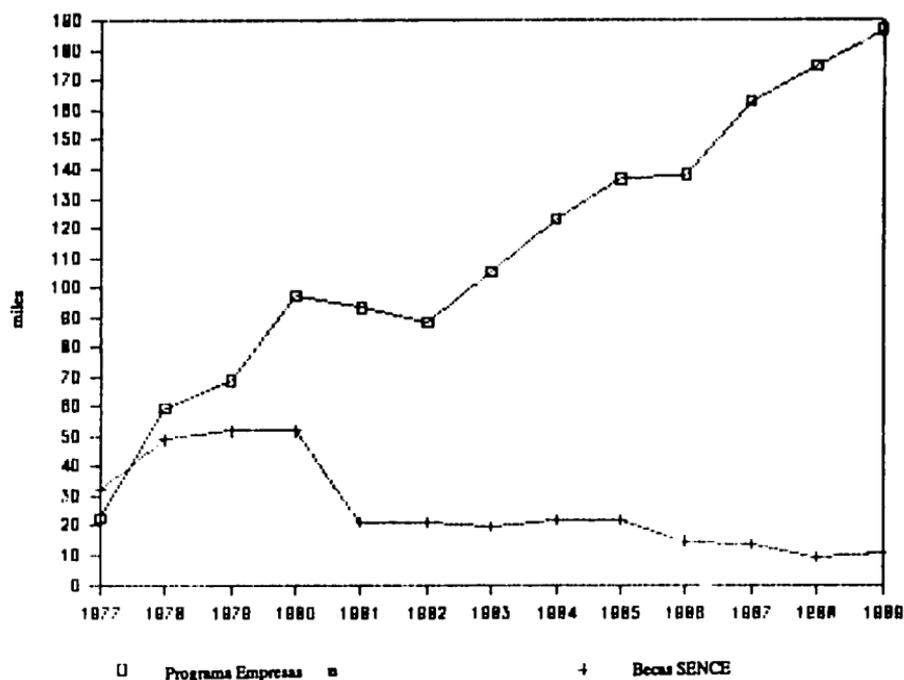
Estos antecedentes, junto al hecho que los cursos del programa de becas son, generalmente, de corta duración -entre 100 y 140 horas- plantea dudas acerca de la calidad de los mismos y su eficacia como modalidad de formación profesional básica.

FIGURA Nº 11
GASTO FISCAL EN CAPACITACION



Fuente: Cuadro Nº 16

FIGURA Nº 12
PERSONAS CAPACITADAS



Fuente: Cuadro Nº 16 .

CUADRO N° 17
GASTO FISCAL POR HORA-PARTICIPANTE

Años	PROGRAMA DE CAPACITACION	
	Empresas (a)	Becas (b)
1985	800.6	163.3
1986	690.9	213.2
1987	738.8	223.9
1988	781.4	304.6
1989	839.7	215.4
1990	866.5	325.5

Fuente: elaborado en base a datos del SENCE

(a): \$ de Diciembre 1990

Fuente: Cuadro N° 7

Valor en 1990, en base a "comunicaciones" de empresas

(b): \$ de Diciembre 1990

Fuente: Cuadro N° 16. Se supone 120 horas por participante

Valor 1990, en Boletín Estadístico N° 1, SENCE

VI. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DEL INCENTIVO TRIBUTARIO PARA LA CAPACITACION OCUPACIONAL

40. El Estatuto de Capacitación y Empleo instituyó, en 1976, un mecanismo novedoso y radicalmente distinto del modelo tradicional de participación del Estado en la provisión de servicios de formación profesional. En efecto, este cuerpo legal significó establecer un incentivo a la demanda de capacitación, representada por las empresas, en vez de la oferta, inspirado en los siguientes propósitos:

- (i) mejorar la adecuación de la oferta a la demanda de capacitación;
- (ii) estimular la competencia entre los organismos capacitadores, como factor de mejoramiento de la calidad y eficiencia de sus servicios;
- (iii) asignar al sector privado un rol protagónico en la oferta y demanda de servicios de capacitación, en concordancia con una política general de conceder mayores espacios al sector privado en la economía; y
- (iv) flexibilizar el gasto fiscal destinado a la formación profesional, eliminando la carga relativamente fija que significaba el presupuesto del Instituto Nacional de Capacitación Profesional-INACAP.

En contrapartida, el Estado asumía la responsabilidad de administrar, pero sin ejecutar directamente, programas de becas de capacitación para los trabajadores excluidos de los programas de las empresas, tales como: jóvenes que buscan trabajo por primera vez y adultos cesantes, trabajadores independientes y

Previous Page Blank

trabajadores en proceso de reconversión profesional. Si bien el nuevo sistema del incentivo tributario para la capacitación ocupacional en las empresas ha significado un avance en el logro de los objetivos señalados, especialmente en términos del volumen de actividades realizadas, aún existen deficiencias importantes que dicen relación con los siguientes aspectos:

- (i) el grado de utilización y la focalización de la franquicia tributaria;
- (ii) la calidad de la capacitación impartida;
- (iii) el uso correcto de la franquicia; y
- (iv) la formulación de políticas y evaluación de los resultados.

Utilización y focalización de la franquicia tributaria

41. Los antecedentes del capítulo anterior muestran que el uso de la franquicia tributaria para la capacitación ocupacional en las empresas ha aumentado significativamente en términos absolutos: desde \$ 447 millones a \$ 4.159 millones, en moneda de 1989, entre 1977 y 1989. Sin embargo, el grado de utilización de la franquicia sigue siendo bajo en muchos sentidos. Así, las estadísticas revelan que:

- (i) las 5.773 empresas que presentaron liquidaciones de programas al SENCE, en 1990, representan menos del 2% de las empresas registradas en el Servicio de Impuestos Internos;
- (ii) estas mismas empresas utilizaron sólo el 49% de máximo de franquicia a su disposición; y
- (iii) el total de la franquicia utilizada, que alcanzó a \$ 12.171 millones en 1990, representa, estimativamente, menos del 30% de la franquicia global, correspondiente al 1% del total de las remuneraciones de trabajadores dependientes del sector privado en el país.

42. El problema de la baja utilización de la franquicia tributaria afecta especialmente a:

- (i) las pequeñas y medianas empresas que, no obstante representar más del 70% del empleo estimado, sólo aportaron el 14% de los trabajadores capacitados entre 1985 y 1988; y
- (ii) el estrato de trabajadores Operarios que aunque representan dos tercios de la fuerza de trabajo sólo aportaron el 38% de los beneficiarios capacitados por las empresas en 1988. Como se ha señalado antes, este tema de la focalización de la franquicia tributaria hacia los sectores de menores recursos es relevante ya que constituye el principal justificativo para el financiamiento público de los gastos de capacitación.

43. Diversas son las razones que se han invocado para explicar la insuficiente utilización y las fallas en la focalización del incentivo tributario para la capacitación en las empresas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- (a) El desconocimiento de la franquicia tributaria y sus procedimientos, por parte de muchas empresas pequeñas.
- (b) El temor de las empresas de usar la franquicia tributaria, porque ello puede ser un motivo adicional de fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos.
- (c) El costo financiero que significa para las empresas el rezago en la devolución del gasto en capacitación a través del crédito fiscal en la declaración anual de impuestos.
- (d) La insuficiencia de la franquicia tributaria en el caso de las pequeñas empresas, las cuales pueden imputar anualmente hasta un máximo equivalente a 3 Ingresos Mínimos mensuales. No obstante, llama la atención el hecho que en 1990 las pequeñas empresas que realizaron programas de capacitación

al amparo de la franquicia tributaria sólo llegaron a utilizar el 31% de su disponibilidad.

- (e) La ineficacia de los Organismos Técnicos Intermedios (OTIR) para captar adherentes entre las pequeñas empresas, como se esperaba conforme a la intención original con que fueron creados. En efecto, según datos del SENCE, en 1990 la cobertura de los OTIRes alcanzaba sólo a las siguientes cantidades:

Organismos Técnicos Intermedios	Empresas aportantes
CORCAPLAN	200
CAMARA DE LA CONSTRUCCION	414
INSTITUTO DE FOMENTO DE LA CAPACITACION	40
SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL	108
CORCAT (sector Transporte)	1.253

Recientemente se ha agregado un organismo intermedio para atender el sector de la Pequeña Industria, pero su desarrollo hasta ahora es débil. Algunas de las razones que podrían explicar la limitada labor que han realizado los OTIRes son:

- (i) el hecho que tales organismos no manejan los aportes de las empresas con criterio cooperativo, sino como cuentas corrientes individuales de los aportantes;
- (ii) el elevado costo de promoción para captar adherentes, que no es compensado por los pequeños aportantes; y
- (iii) el desinterés de las empresas a las cuales no satisface la posibilidad de participar apenas pasivamente en la administración de estos organismos.

- (f) el desinterés de las pequeñas empresas por capacitar a sus trabajadores ante el temor de que, luego, éstos exijan mayores salarios, emigren a otras empresas que pueden pagarlos o generen conflictos internos al ver frustradas sus expectativas de promoción.
- (g) la baja rentabilidad de la capacitación en algunas empresas, especialmente las pequeñas, lo que pudiera atribuirse a:
 - (i) las técnicas de producción tradicionales y estáticas que se utilizan, las cuales, unidas a la relativa estabilidad laboral, reducen la necesidad de una capacitación y actualización permanentes del personal;
 - (ii) el costo fijo elevado de administrar los programas de capacitación; y
 - (iii) el alto costo de oportunidad del tiempo destinado por la gerencia y los trabajadores a la capacitación.
- (h) la inadecuada oferta de servicios de capacitación, que a menudo no corresponde a las necesidades de las pequeñas empresas.

Estas se quejan de que los cursos “abiertos” son demasiado teóricos y que no existe oferta de cursos específicamente diseñados para sus necesidades. Esta queja es común entre los pequeños empresarios del calzado, confecciones, gráficos y panadería. Por su parte, a los organismos capacitadores les resulta poco rentable atender a este sector por lo heterogénea y atomizada que se encuentra su demanda.

- (i) las tecnologías especializadas y las políticas de desarrollo del personal en el “mercado interno”, con un fuerte componente de aprendizaje práctico, que caracterizan a algunas modernas corporaciones medianas y grandes, las exime de la necesidad

de usar la franquicia tributaria y someterse a los trámites burocráticos del SENCE, especialmente en lo relativo a la capacitación tecnológica.

- (j) la dificultad de realizar actividades de capacitación en algunos sectores, como la construcción y la confección, que se caracterizan por una gran rotación del personal y horarios de trabajo intensivos. Del mismo modo opera la inestabilidad del empleo en algunas actividades productivas de carácter estacional, como la agricultura y el turismo.
- (k) la inoperancia de la franquicia tributaria, por razones legales, cuando se trata de capacitar a trabajadores ligados a proyecto de inversión. En tales casos se suele producir un gran gasto inicial en capacitación que no puede ser amortizado a corto plazo y sucede que no todos los trabajadores capacitados van a quedar en la empresa después del periodo de puesta en marcha.

Calidad de la capacitación

44. En 1989 existían alrededor de 700 organismos capacitadores reconocidos o autorizados por el SENCE, en 1990 se autorizaron 57.530 acciones de capacitación y a mediados de 1991 habían 13.197 cursos autorizados activos. Si bien estas cantidades sugieren la existencia de una oferta diversificada y de calidad, en la práctica han surgido críticas a la excesiva concentración de la oferta en especialidades de “pizarrón y tiza” y la falta de infraestructura adecuada en muchos de estos organismos. Este problema puede atribuirse a la tolerancia de las normas de calidad que se exigen a los organismos y sus cursos, a la falta de medios del SENCE para ejercer un control más estricto de la calidad de los servicios que ellos ofrecen y a una excesiva atomización del mercado que desalienta las inversiones para infraestructura en los organismos capacitadores.

La fiscalización del uso de la franquicia tributaria

45. El SENCE carece de los medios y las atribuciones legales para ejercer una adecuada fiscalización del uso de la franquicia tributaria y aplicar sanciones eficaces frente al uso indebido de ésta por parte de las empresas. La mayoría de las personas y autoridades vinculadas al sistema reconoce, extraoficialmente, que el sistema es vulnerable a los abusos en la aplicación de estos recursos fiscales, como puede suceder con las actividades de capacitación que no se realizan conforme a las condiciones con que fueron autorizadas, la capacitación de trabajadores “fantasmas” y la simulación de actividades de capacitación para encubrir otras actividades de la empresa. No obstante, se estima que esta clase de problemas es más bien excepcional. Es necesario considerar además, que las empresas pueden imputar al servicio estatal, un máximo equivalente al 10% de los costos directos anuales acogidos a la franquicia tributaria, por concepto “estudio de necesidades de capacitación”.

Formulación de políticas y evaluación de resultados

46. Aparte de las debilidades de los procedimientos de fiscalización, hasta ahora el sistema ha funcionado también con bastante libertad en cuanto a la autonomía de las empresas para fijar sus propias prioridades de capacitación y evaluar los resultados. Si bien esto es coherente con el propósito descentralizador que inspira al Estatuto de Capacitación y Empleo, no se debe olvidar que se están usando recursos fiscales y, por consiguiente, el Estado tiene el derecho y la obligación de cautelar que estos recursos se usen subsidiariamente donde el interés colectivo lo requiera y los particulares no estén en condiciones de asumir los costos; lo cual no obsta para que las empresas gasten sus propios recursos en la capacitación de sus trabajadores, en la forma que lo deseen.

Las normas del Estatuto no son del todo explícitas respecto a los criterios para el gasto fiscal en la capacitación de las empresas, ni suficientemente claras respecto a las atribuciones del SENCE en la formulación de las políticas de capacitación y la evaluación de sus resultados.

Esto ha significado un trato indiscriminado a las empresas que ha favorecido, sin duda, la concentración de los beneficios de la franquicia tributaria en los sectores que, probablemente, menos lo necesitan: las grandes empresas y los trabajadores de más alto nivel en las empresas. La carencia de políticas y evaluaciones de resultados ha sido también la tónica en el programa ordinario de becas del SENCE, en el cual claramente le corresponde al Estado la mayor responsabilidad.

Una excepción positiva, en este sentido, es el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, recientemente iniciado, el cual está inspirado en la priorización y el diagnóstico objetivo del problema nacional constituido por los jóvenes que, por razones básicamente económicas, se hallan marginados de la educación formal y el trabajo. El valor actualizado al 6% anual de los fondos que ha destinado el Estado a la capacitación ocupacional en Chile, a través de la franquicia tributaria para las empresas y el programa de becas del SENCE, alcanza a \$ 30.209,8 millones de 1989, equivalente a US\$ 95,8 millones, en el periodo 1977 a 1989. Este esfuerzo bien merece un cuidadoso diseño de políticas y evaluación de resultados.

VII. RECOMENDACIONES

47. Las limitaciones del sistema del Estatuto de Capacitación y Empleo, especialmente en lo relativo al incentivo tributario para la capacitación ocupacional en las empresas, analizadas en el capítulo anterior, constituyen el fundamento de las propuestas que se presentan a continuación:

Relacionadas con la capacitación en las empresas

- (a) Mantener y fortalecer el principio del “subsidio a la demanda”, a través de la franquicia tributaria, como principal mecanismo de financiamiento estatal subsidiario para la capacitación en las empresas. Para ello, se propone:
 - (i) ampliar el tope de la franquicia para la capacitación en las pequeñas y medianas empresas, que actualmente está limitado a 3 Ingresos Mínimos Mensuales por año.
 - (ii) ampliar el concepto de trabajador beneficiario de los programas de capacitación de las empresas, agregando las categorías de personas naturales sujetas a convenio de capacitación pre-ocupacional; trabajadores de empresas relacionadas sujetas a convenios de capacitación entre empresas; y jóvenes becarios de programas de capacitación pre-ocupacional con práctica en la empresa.
- (b) Compatibilizar las normas sobre aprendizaje, contenidas en el Estatuto de Capacitación y Empleo, con las del Código del Trabajo.
- (c) Mejorar la focalización de la franquicia tributaria en la capacitación de trabajadores de menores recursos y las pequeñas y medianas empresas.

- (d) Abrir líneas de crédito especiales, administradas por los Organismos Técnicos Intermedios, para adelantar el financiamiento de los gastos de capacitación de las pequeñas empresas. La recuperación de estos créditos se haría contra la franquicia tributaria de las mismas empresas.

La aplicación de estas propuestas requiere una modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo.

Relacionadas con el Programa de Becas del SENCE

- (a) Delegar en los Organismos Técnicos Intermedios (OTIREs) facultades para administrar programas de becas, ya sea:
 - (i) mediante convenios con el SENCE, financiados con fondos de éste, o
 - (ii) usando parte de los aportes que los OTIREs capten de las empresas, con cargo a la franquicia tributaria. De esta manera se lograría una mejor articulación de los programas de becas con las necesidades del sector productivo, y una agilización de los procedimientos sin tener que someter cada contrato con los organismo capacitadores a los trámites de la Contraloría General de la República. La aplicación de esta propuesta requiere una modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo
- (b) Ampliar las posibilidades de opción de los becarios del SENCE. Actualmente, el menú de opciones está limitado a los cursos que el SENCE selecciona mediante licitaciones. Como alternativa, se propone que el SENCE fije un cupo de becas y suscriba convenios abiertos con algunos organismo capacitadores de reconocida calidad, a los cuales puedan concurrir los becarios y elegir libremente los cursos. Este podría ser un mecanismo alternativo, y no necesariamente

sustitutivo, del actual sistema de licitaciones. La aplicación de esta propuesta requiere una modificación del reglamento del Estatuto de Capacitación y Empleo

- (c) Privilegiar los criterios de calidad y relevancia, por encima de los costos, en la evaluación de las propuestas de cursos del programa de becas del SENCE. La aplicación de esta propuesta requiere la voluntad del SENCE.
- (d) Asegurar la continuidad del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes y ampliar la cobertura de los cursos ofrecidos considerando no sólo la formación para oficios sino también para el nivel técnico, incluyendo los programas de Liceos Técnico Profesionales de nivel medio, Centros de Formación Técnica superior e Institutos Profesionales superiores. La aplicación de esta propuesta requiere, principalmente, voluntad política para otorgar el financiamiento, a través de la Ley de Presupuestos.

Relacionadas con los Organismos Capacitadores

- (a) Aplicar normas más rigurosas para la autorización y el reconocimiento de los organismos capacitadores por el SENCE. Asimismo, imponer sanciones más severas a los organismos infractores a las disposiciones del Estatuto de Capacitación y Empleo y las instrucciones del SENCE.
- (b) Estimular las mejoras en la infraestructura de los organismos capacitadores, mediante la creación de una línea de financiamiento subsidiado para las inversiones en equipamiento docente.

Relacionadas con los Organismos Técnicos Intermedios

- (a) Delegar en los OTIRes facultades para otorgar anticipos para financiar actividades de capacitación de las pequeñas empresas. Estos anticipos serían recuperables contra la futura franquicia tributaria de las empresas beneficiarias. La aplicación de esta propuesta requiere una modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo, y financiamiento inicial del fondo para anticipos.
- (b) Crear condiciones para facilitar la creación y ampliar la cobertura de los OTIRes, cambiando la naturaleza jurídica de éstos y permitiendo la participación directa de las empresas afiliadas en la administración de los mismos. Esta propuesta requiere una modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo.
- (c) Flexibilizar el uso de los aportes de las empresas a los OTIRes. Actualmente estos recursos se manejan, esencialmente, como “cuentas individuales” de cada empresa; se propone que una parte de los fondos pueda usarse en actividades de interés colectivo (por ejemplo, programas de becas para formación pre-ocupacional de jóvenes) o pueda ser o redistribuido a favor de las empresas aportantes más pequeñas. Esta propuesta requiere una modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo, y una acción mancomunada del SENCE y los OTIRes para generar un cambio de mentalidad en las empresas aportantes.

Relacionadas con el SENCE

- (a) Fortalecer las facultades y capacidades del SENCE en materias normativas, promocionales, de control y evaluación.
- (b) Crear un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el SENCE y un Consejo Consultivo de empresarios y traba-

jadores, destinado a financiar los programas de becas de capacitación del SENCE; financiar con créditos blandos proyectos de equipamiento de los organismos capacitadores; abrir líneas de crédito, administradas por los OTIREs, para adelantar el financiamiento de los gastos de capacitación de las pequeñas empresas, recuperables contra la franquicia tributaria de éstas; y financiar proyectos de investigación necesarios para el desarrollo del sistema de capacitación ocupacional. Esta propuesta requiere la modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo, y financiamiento inicial para las líneas de crédito y recurrente para el resto de las operaciones.

Relacionadas con el sistema de educación para el trabajo

- (a) Estimular la articulación de los organismos oficiales del sistema: el Ministerio de Educación y el SENCE, con el sector privado: empresas y trabajadores, mediante la creación de Consejos Consultivos en los diferentes niveles de decisión. Esta articulación puede ser especialmente útil para el diseño de políticas de educación para el trabajo; el estudio de necesidades cualitativas y cuantitativas de recursos humanos en las empresas; la actualización de los diseños curriculares de la educación para el trabajo; la coordinación para la ejecución de proyectos especiales, como el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes; el desarrollo de programas de aprendizaje en las empresas; y el estudio de un sistema de certificación de competencias.
- (b) Facilitar el ingreso de los liceos de Educación Técnico Profesional al universo de los organismos capacitadores autorizados por el SENCE. Esto permitiría un mayor aprovechamiento de la infraestructura y el personal docente de estos

establecimientos, a la vez que contribuiría a mejorar la articulación de la educación formal con el sector productivo.

- (c) Asociar al Ministerio de Educación y el SENCE para la realización de proyectos de interés común, tales como estudios de necesidades de recursos humanos, certificación de los organismos capacitadores y sus programas, sistemas de información sobre formación profesional y empleo, y estudios de seguimiento y evaluación de resultados de los programas de educación para el trabajo.

VIII. EXPERIENCIAS DE FORMACION PROFESIONAL EN OTROS PAISES

48. La participación del Estado en la educación para el trabajo es un fenómeno común en los países desarrollados o en vías de desarrollo. Esta participación puede adoptar diferentes formas, entre las cuales se destacan: la provisión de servicios de formación profesional a través de instituciones oficiales; el financiamiento de actividades privadas de formación profesional, mediante subsidios a la oferta, la demanda o ambas; la normalización, promoción y asistencia técnica para el desarrollo de los sistemas de formación profesional nacionales o estatales; la certificación de las competencias de los trabajadores; la canalización de la ayuda internacional, multilateral o bilateral, destinada al desarrollo de los sistemas nacionales de formación profesional; y la realización de investigaciones y la difusión de información, técnica o sobre el mercado de trabajo, de interés general para el desarrollo de los sistemas nacionales de formación profesional.

Por cierto, cada país es distinto en la variedad de acciones estatales y las formas específicas que éstas adoptan, y no hay duda que en cada modelo juega un rol importante tanto la tradición como las circunstancias particulares del desarrollo económico, social y político de cada país; de tal manera que, para fines de diseño de políticas de educación para el trabajo, las experiencias de otras naciones deben valorarse más bien como referencias que paradigmas. A continuación se reseñan algunos modelos de sistemas de formación profesional en América Latina y países desarrollados como Alemania y Japón.

Alemania ^{13/}

49. En Alemania, la formación profesional de nivel medio se inserta en el ámbito de la educación formal, principalmente, y con una importante participación de las empresas, en el caso del Aprendizaje Dual. Las principales modalidades institucionales son:

- (i) El sistema de Aprendizaje Dual, de instrucción práctica en la empresa y formación teórica en Escuelas Profesionales de tiempo parcial. Después de un periodo de formación que oscila entre dos y tres años y medio, el joven adquiere las competencias para desempeñarse como obrero calificado o empleado especializado. Actualmente el sistema atiende alrededor de 1,8 millones de aprendices, lo que corresponde a las dos terceras partes de los jóvenes en la edad correspondiente. Existen unas 500.000 empresas que forman aprendices, así como unas 1.500 escuelas profesionales para la instrucción complementaria de éstos. Existen unos 430 oficios reconocidos para impartir el Aprendizaje Dual, lo que califica a los jóvenes para desempeñarse en alrededor de 25.000 ocupaciones del mercado de trabajo.
- (ii) Las Escuelas Profesionales Especiales. Ofrecen una formación que, después de uno a tres años, concluye con un certificado profesional a nivel de obrero especializado. Hay unos 400.000 alumnos en aproximadamente 2.000 de estas escuelas profesionales especiales.
- (iii) Otras Escuelas Profesionales de tiempo completo. Entre éstas cabe destacar: las Escuelas de Iniciación Profesional (unes

13/ "Bildung und Wissenschaft". Manfred Neuber y Oguz Akalin. Inter Nationes. BW 1986.

16.000 alumnos en 420 Centros); las Escuelas Secundarias Especializadas (unos 150.000 alumnos en 1.000 Centros) y las Escuelas Especializadas (unos 250.000 alumnos en 2.800 Centros).

La cobertura de este sistema es tan amplia que se estima que el 80% de la fuerza de trabajo ha recibido formación profesional en alguna de estas instituciones.

50. El financiamiento del Aprendizaje Dual es de cargo de las empresas, principalmente. Las más grandes han establecido sus propios Centros para impartir la formación teórica; en cambio, las más pequeñas envían sus aprendices a Centros de formación supraempresariales financiado, en gran parte, por el gobierno federal y los gobiernos estatales. La fase práctica del Aprendizaje es de cargo de la empresa, incluyendo la remuneración del aprendiz, la cual se fija, generalmente, en las negociaciones colectivas tomando en consideración la productividad parcial del joven. Se estima que, en 1985, el costo neto del Aprendizaje Dual para las empresas alcanzó a 17.700 millones de DM en tanto que el costo de las escuelas profesionales de tiempo parcial para el Estado se elevó a 2.600 millones de DM.

51. Los cupos de ingreso para puestos de Aprendizaje Dual en las empresas se establecen mediante negociaciones entre los gremios empresariales, los sindicatos y el Gobierno, seguidas de campañas promocionales a nivel de empresas individuales, procurando conciliar las necesidades de las empresas y la demanda social de los jóvenes que alcanzan la edad correspondiente. En todo caso, en los últimos años, hasta 1985, hubo un déficit de vacantes cercano al 4% de la demanda. Los jóvenes que quedan fuera del sistema tiene la posibilidad de ingresar a la Escuelas Profesionales Especiales u otras de tiempo completo.

52. El perfeccionamiento profesional de los trabajadores adultos es, generalmente, de cargo de los interesados: las empresas y los trabajadores. Esta se imparte, mayoritariamente, en las mismas empresas, en asociaciones gremiales, en academias científicas y tecnológicas y en institutos privados. Se estima que, en 1982, unos cuatro millones de trabajadores activos participaron en cursos de perfeccionamiento. No existe una reglamentación extensa en esta materia, salvo las llamadas "reglamentaciones de cámaras" (gremio, empresariales) que pueden establecer, contenidos programáticos, requisitos de ingreso y aprobación para determinados cursos de perfeccionamiento, y las "reglamentaciones federales" que abarcan contenidos, objetivos, exigencias, procedimientos de examen y certificación; estas últimas se aplican para el perfeccionamiento de maestros industriales y maestros artesanos. La base legal más importante a nivel federal, para la promoción financiera del perfeccionamiento profesional es la Ley de Promoción del Trabajo, que permite restituir al trabajador o la empresa determinados costos surgidos en relación al perfeccionamiento. Los recursos proceden de las contribuciones al seguro de desempleo.

América Latina ^{14/}

53. La formación profesional extraescolar en América Latina está organizada, principalmente, en base a grandes instituciones oficiales de formación profesional, creadas y financiadas en virtud de leyes especiales. Estas instituciones surgieron y alcanzaron su auge entre los años 1940 y 1970, en gran medida para suplir las deficiencias de la educación técnica formal y como parte de una

14/ "La formación profesional en el umbral de los 90". CINTERFOR. Uruguay, 1990.

estrategia de desarrollo industrial acelerado, propiciada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con fuerte participación estatal y orientado a la sustitución de importaciones.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) jugó un rol importante en la difusión de este modelo en la mayoría de los países de la región. El Cuadro N° 18 resume las características de algunas instituciones oficiales de formación profesional latinoamericanas. Se observa que se trata de grandes instituciones destinadas a impartir capacitación a escala nacional, atendiendo en su mayoría a todos los sectores productivos y, de preferencia, en lo que se refiere a la formación y desarrollo de recursos humanos a nivel de operarios de producción, empleados administrativos, supervisores y técnicos. Estas instituciones son públicas, en su mayoría, salvo el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), de Brasil, que son administrados por las cámaras de industrias y comercio respectivamente, y en Chile el Instituto Nacional de Capacitación Profesional, administrado por la Confederación de la Producción y el Comercio.

La fórmula de financiamiento más frecuente es un impuesto, de cargo de las empresas, sobre las remuneraciones de los trabajadores; la tasa impositiva fluctúa entre el 0,5%, en el caso de Ecuador, y el 2% en el caso de Colombia y Costa Rica. Las principales modalidades de formación profesional empleadas son: el Aprendizaje, en múltiples variantes; la Formación Profesional Acelerada, para oficios calificados; la Habilitación, para ocupaciones semicalificadas; la Formación de Técnicos, de nivel post secundario; y la Formación de Profesionales, de nivel superior.

CUADRO N° 18
INSTITUCIONES DE FORMACION PROFESIONAL DE AMERICA
LATINA

Países	Instituciones	Administración	Modalidades		Medios										
			Financiamiento	de Formación	de Formación										
					1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6
Argentina	CONET	Pública	X		X	X	X	X		X	X				X
Brasil	SENAI	Privada	X		X	X	X	X	X	X	X	X			X
	SENAC	Privada	X		X	X	X		X		X	X	X		X
Colombia	SENA	Pública	X		X	X	X	X		X	X	X	X		X
Costa Rica	INA	Pública	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Chile	INACAP	Privada		X		X	X	X	X		X	X	X	X	X
Rep. Dominicana	INFOTEP	Pública	X	X	X	X	X		X		X	X	X		X
Ecuador	SECAP	Pública	X		X	X	X			X	X	X	X		X
Perú	SENATI	Pública	X		X	X	X			X	X	X	X		X
	SENCICO	Pública		X	X	X	X			X	X	X			X
Uruguay	UTU	Pública			X	X			X	X	X				

Financiamiento	Modalidades de formación	Medios de formación
1. Impuesto sobre remuneraciones	1. Aprendizaje	1. Centros
2. Otros impuestos específicos	2. Formación P	2. Centro - Empresa
3. Presupuesto nacional	3. Habilitación	3. FP en Empresas
4. Venta de servicios	4. Formación de Técnicos	4. Acciones Móviles
	5. Formación de Profesionales	5. Formación a Distancia
		6. Talleres Comunitarios

Estas instituciones operan con una gran variedad de medios formativos, tales como: Centros de Formación Profesional; acciones combinadas Centro-Empresa; Formación Profesional dentro de las empresas; Acciones Móviles (Talleres Móviles, Centros Móviles y Unidades Móviles); Formación a Distancia (TV, radio, instrucción programada, instrucción asistida por computador); y Talleres Comunitarios de Formación-Producción.

Japón ^{15/}

54. La formación profesional no formal y pre-ocupacional, en Japón, se realiza a través de tres grandes sistemas:

- (i) el Sistema Público, planificado, operado y financiado por el gobierno central y los gobiernos locales;
- (ii) el Sistema Semi Público, administrado y operado por organismos no gubernamentales y empresas oficialmente autorizados. Estas instituciones reciben subsidios, en condiciones variadas, del gobierno central y los gobiernos locales; y
- (iii) las Escuelas Vocacionales no formales, dependientes del Ministerio de Educación.

Estudios realizados a mediados de los años setenta, estiman que alrededor de 2 millones de personas ingresaban anualmente a la población activa sin ninguna preparación para el trabajo, en tanto que el cupo de matrícula en las instituciones de formación profesional alcanzaba a cerca de 700 mil puestos, lo que significa que dos tercios de los entrantes a la fuerza de trabajo carecían de entrenamiento previo.

55. Los sistemas público y semi público de formación profesional se rigen por la Ley de Formación Profesional (Vocational Training Law) de 1958 y son supervisados por el Ministerio de Trabajo. Uno de los principales fundamentos de esta ley fue la necesidad de proveer recursos humanos calificados para facilitar la restructuración y modernización de la industria japonesa, que se comenzó a acelerar en los años sesenta; al contrario de la ley

15/ "Report of the Japan/ARSDEP Study Tour and Workshop on InPlant Training". Asian Regional Skill Development Programme, International Labour Office. Islamabad, 1981.

anterior -Ley de Seguridad del Empleo- que enfatizaba el rol de la formación profesional en la promoción social de los trabajadores.

La evolución del desarrollo industrial a partir de los años sesenta cambió el perfil de la demanda de mano de obra: el énfasis en las habilidades manuales simples fue reemplazado por una valorización creciente de los conocimientos técnicos más amplios complementados por la experiencia y el entrenamiento posterior en el trabajo. El proceso de restructuración y modernización industrial remedió muchas tradiciones del sistema de relaciones industriales, provocó desequilibrios en el mercado de trabajo y generó problemas de reentrenamiento de trabajadores veteranos.

56. La formación profesional pre-ocupacional se imparte en diversas instituciones, tales como: Centros de Entrenamiento Vocacional, Colegios de Entrenamiento Vocacional, Centros de Rehabilitación Profesional para discapacitados físicos, Institutos de Entrenamiento Vocacional y Centros de Entrenamiento de empresas y organismos no gubernamentales. En éstos se imparten diferentes tipos de programas, como ser: Formación Profesional Básica, dirigida a jóvenes que salen de la educación formal para prepararlos como trabajadores altamente calificados o técnicos; Recalificación, para adultos desocupados; Perfeccionamiento, para trabajadores adultos en servicio; Rehabilitación, para discapacitados físicos; y Capacitación de Instructores para la formación profesional.

Los cursos que se realizan en el ámbito de la Ley de Formación Profesional son gratuitos y se financian, total o parcialmente, con subsidios del gobierno central y los gobiernos locales; además, existen subsidios para gran parte de los participantes, en la forma de seguro de desempleo, bonificaciones especiales y créditos educativos. La misma ley establece normas para evaluar y certificar las competencias de los trabajadores para desempeñarse en

oficios calificados; en 1980 se reconocían 102 de estos oficios. El sistema certifica las competencias de los egresados de los cursos de entrenamiento y, además, está abierto al público que solicita una certificación.

57. En cuanto a la capacitación post-ocupacional, ésta es principalmente de incumbencia de las empresas, en cuanto a su gestión y financiamiento. Se estima que en 1976 un 62% de las empresas, con cinco o más trabajadores, realizaron actividades de entrenamiento para su personal; en todo caso, fueron las grandes empresas, en términos del número de trabajadores, las más inclinadas a desarrollar estos programas, como muestra el Cuadro N° 19.

Cuadro N° 19
PORCENTAJE DE EMPRESAS CON PROGRAMAS DE ENTRENAMIENTO

Tamaño de la Empresa (N° de trabajadores)	Empresas con Entrenamiento
1000 y más	97,7%
500 a 999	94,5%
300 a 499	89,0%
100 a 299	74,1%
30 a 99	50,2%
5 a 29	27,9%

Fuente: Ministerio del Trabajo. Japón, 1977.

Anexo 1. NIVELES DE CALIFICACION DE LAS OCUPACIONES

Es importante tener presente que el grado de calificación de una ocupación lo determina la complejidad del trabajo y no las competencias del trabajador. En otras palabras, la calificación se refiere a la ocupación y no a la persona.

OCUPACION NO CALIFICADA.

Es aquella que comprende la ejecución de tareas simples y rutinarias, para las cuales se requieren competencias que pueden ser adquiridas en corto tiempo y que exigen un uso limitado de juicio.

OCUPACION SEMI CALIFICADA.

Es aquella que comprende la ejecución de unas pocas tareas que requieren uno o una combinación de los siguientes atributos: habilidades intelectuales o destrezas sicomotoras bastante desarrolladas, pero en un ámbito limitado de operaciones; gran celo en situaciones que comprometen equipos, materiales o productos de considerable valor; y cierta independencia de criterio para enfrentar problemas diversos en un ámbito limitado de trabajo. Las competencias necesarias pueden ser adquiridas mediante una capacitación sistemática corta (200 a 400 horas) o a través de una experiencia supervisada de mediana duración (1 a 2 años).

OCUPACION CALIFICADA.

Es aquella que comprende la ejecución de variadas tareas propias de un determinado proceso, para lo cual se requieren la

Previous Page Blank

comprensión del proceso en que está inserto el trabajo; autonomía de juicio; habilidad intelectual o destreza sicomotora en grado superior; a menudo, responsabilidad directa por elementos de considerable valor; y capacidad de supervisión, en algunos casos.

Las competencias necesarias pueden ser adquiridas mediante un aprendizaje pre-ocupacional sistemático largo (2 a 4 años), complementado con una experiencia también larga y, eventualmente, cursos de perfeccionamiento cortos.

OCUPACION TECNICA DE NIVEL MEDIO

Es aquella que trata de la solución de problemas técnicos de mediana complejidad en un área especializada de la ciencia o la tecnología, para lo cual se requieren conocimientos básicos sobre los principios y procesos involucrados; conocimientos prácticos avanzados sobre las normas, métodos, equipos y materiales propios del área; y la capacidad para aplicar estos conocimientos, bajo la supervisión de un técnico o profesional de nivel superior, en situaciones variadas relacionadas con el diseño, construcción, desarrollo y mantención de equipos, estructuras, procesos y sistemas de producción, administración o ventas.

A menudo estas funciones se ejercen en carácter de asistente de un técnico o profesional de nivel superior. Las competencias necesarias pueden ser adquiridas mediante una formación profesional formal previa, de larga duración (3 a 4 años), con énfasis en el desarrollo de los conocimientos y las habilidades intelectuales, teóricos y prácticos, seguida de una experiencia también larga (1 a 3 años) y, eventualmente, cursos de perfeccionamiento o especialización.

OCUPACION TECNICA O PROFESIONAL DE NIVEL SUPERIOR

Es aquella que trata de la solución de problemas técnicos de gran complejidad en un área especializada de la ciencia o la tecnología, para lo cual se requieren conocimientos avanzados sobre los principios y procesos involucrados; conocimientos avanzados sobre las normas, métodos, equipos y materiales propios del área; y la capacidad para aplicar estos conocimientos en forma autónoma en situaciones variadas relacionadas con el diseño, construcción, desarrollo y mantención de equipos, estructuras, procesos y sistemas de producción, administración o ventas.

A menudo, se requiere capacidad de liderazgo y supervisión al más alto nivel. Las competencias necesarias pueden ser adquiridas mediante una educación técnica o profesional de nivel superior, seguida de una experiencia larga (5 o más años) y cursos de perfeccionamiento o especialización.

Adaptado por el autor de Documentos de Trabajo del INACAP.

Anexo 2. CONCEPTOS SOBRE CAPACITACION OCUPACIONAL

- a) Capacitación ocupacional es el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo, y de incrementar la productividad nacional procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía.

(Decreto con Fuerza de Ley N° 1, texto refundido del “Estatuto de Capacitación y Empleo”. 10 de mayo, 1989).

La capacitación ocupacional comprenderá actividades de instrucción extraescolar que persigan una adecuada preparación para el desempeño de un trabajo, actividad u oficio y que se caractericen por tener objetivos de aprendizaje evaluables, en función de contenidos seleccionados y jerarquizados.

Para el logro de los objetivos propuestos deberá contemplarse el uso de técnicas metodológicas adecuadas.

La capacitación podrá extenderse, cuando sea necesario, a materias de formación, que aún cuando no tengan relación con aspectos ocupacionales propiamente tales, sean imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la acción de capacitación.

Con todo, la capacitación ocupacional no podrá comprender actividades conducentes al otorgamiento de un título universitario, profesional o técnico, o un grado académico.

Previous Page Blank

(Decreto Supremo N° 146, Reglamento del DFL N° 1, de 1989, "Estatuto de Capacitación y Empleo". 7 de diciembre, 1989).

- b) Formación profesional es toda acción destinada a descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, juntamente con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender, individual y colectivamente, lo relativo a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos. Debe satisfacer las necesidades de formación de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y responsabilidad.

(Recomendación No.117 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT. Junio de 1962).

- c) Capacitación es toda acción destinada a impartir de manera sistemática un conjunto organizado de contenidos teóricos y prácticos que conforman una ocupación, a trabajadores con cierto grado de conocimientos y experiencias previas en ocupaciones afines.

("Terminología Básica de la Formación Profesional en América Latina". Santiago Agudelo. Edit.CINTERFOR/OIT. 1978).

- d) Formación es toda acción destinada a impartir de manera sistemática un conjunto organizado de contenidos teóricos y prácticos que componen una ocupación a quienes no poseen conocimientos previos de ella, con el fin de calificarlos para la vida profesional.

("Terminología Básica de la Formación Profesional en América Latina". Santiago Agudelo. Edit.CINTERFOR/OIT. 1978).

- (e) Aprendizaje es el modo de formación profesional que se caracteriza por ser integral y completo, destinado a adolescentes, tendiente a formar trabajadores aptos para ejercer ocupaciones calificadas, cuyo desempeño requiere habilidad manual (o intelectual) y conocimientos tecnológicos que sólo pueden adquirirse en periodos relativamente largos y en relación estrecha con el trabajo real.

(“Terminología Básica de la Formación Profesional en América Latina”. Santiago Agudelo. Edit. CINTERFOR/OIT. 1978).



1992

FORMULARIO DE COMUNICACION DE ACCIONES DE CAPACITACION OCUPACIONAL
(SOLO PARA CURSOS QUE SE INICIAN EN EL AÑO 1992)

FORMULARIO Nº 1

Nº INGRESO _____ FECHA USO SENCE _____
REFERENCIA ANTERIOR: Nº Ingreso _____ Fecha _____

Razón Social de la Empresa _____ RUT _____
Dirección: Calle _____ Nº _____ Ciudad _____ Fono _____
Nombre Relacionador de la Empresa ante SENCE _____ Cargo _____

(1) Curso Nº	(2) CODIGO CURSO	(3) NOMBRE DEL CURSO	(4) ORGANISMO EJECUTOR DEL CURSO	(5) Nº HORAS	(6) CIUDAD	(7) FECHAS EJECUCION		(8) Nº PARTICIPANTES Y USO FRANQUICIA			(9) VALOR PART. AUTORIZADO POR SENCE (EN \$ M N I)	(10) COSTO EFECTIVO POR PARTICIP. (EN \$ M N I)	USO SENCE		
						INICIO	TERMINO	TOTAL	50 %	100 %			Apro- bado	Recha- zado	
A															
B															
C															
D															

FIRMA RELACIONADOR _____ FECHA _____

NOTA IMPORTANTE: La presentación de este formulario de comunicación no es suficiente para acceder a la franquicia tributaria del D.F.L. Nº 1, de 1989, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Una vez finalizada la actividad, o concluido el período tributario, se debe completar y obtener la viación de SENCE del "Formulario de Liquidación de Acciones de Capacitación Ocupacional" (Form Nº 4).

Este formulario debe ser presentado antes del inicio de las acciones de capacitación en la oficina de SENCE correspondiente a la región donde se ejecuta el curso. Esta presentación debe realizarse en **DUPLICADO** si correspondiera efectuarla en la Región Metropolitana o en **TRIPLICADO** cuando corresponda presentarla en cualquier otra región.

La copia del Formulario presentado deberá ser retirada en el mismo lugar de presentación, entre las 48 y 72 horas después de ingresado.

USO EXCLUSIVO SENCE

CAUSALES DE OBJECCION O RECHAZO	CURSOS			
	A	B	C	D
FUERA DE PLAZO				
CURSO NO AUTORIZADO				
DURACION NO AUTORIZADA				
CODIGO NO CORRESPONDE				
NOMBRE NO CORRESPONDE				
O T E NO CORRESPONDE				
FORMULARIO INCOMPLETO				
INCONGRUENCIA DE DATOS				

**PLAZO PARA PRESENTAR
NUEVO FORMULARIO
RECTIFICADO:**

--	--	--

Al presentar un nuevo documento rectificado haga referencia al Nº de ingreso y fecha de este formulario.

ANALISTA

416

(1) CURSO Nº	(11) PARTICIPANTES				(12) % UTILIZAC. FRANQUIC.		(13) REGION	(14) NIVEL OCUPACIONAL							(15) INDICAR: DIRECCION DONDE SE EJECUTARA LA ACCION DE CA- PACITACION, DIAS Y HORARIOS DE FUNCIONAMIENTO.
	NOMBRE	SEXO	EDAD	50%/o		1		2	3	4	5	6	7		
				50%/o	100%/o										

INSTRUCCIONES PARA LLENAR EL FORMULARIO DE COMUNICACIONES DE ACCIONES DE CAPACITACION OCUPACIONAL

- (1) **CURSO Nº** Asigne un número correlativo a cada curso comunicado a SENCE, no mayor de cuatro dígitos y de tipo numeral (sin letras), manteniendo la secuencia de las comunicaciones anteriores. Dicho número permitirá además identificar los datos del curso que se solicitan en el lado 2 de este formulario.
- (2) **CODIGO CURSO** Es el código que SENCE ha asignado al curso al otorgar la autorización. No indique código para aquellos cursos organizados por la propia empresa.
- (3) **NOMBRE DEL CURSO** Debe indicarse con precisión el nombre del curso o acción de capacitación autorizada por SENCE. Si el curso es organizado por la propia empresa, asigne un nombre relacionado con las materias a tratar durante el desarrollo del programa.
- (4) **EJECUTOR DEL CURSO** Debe señalarse el nombre exacto del organismo autorizado por SENCE que realizará la acción de capacitación ocupacional. Si se trata de un curso organizado por la propia empresa, coloque la frase "Curso de Empresa" y adjunte el formulario, "Solicitud de autorización para curso de empresa" (Formulario Nº 2) incorporando en él toda la información que éste solicita.
- (5) **NUMERO DE HORAS** Debe señalarse la duración del curso en horas cronológicas. Los participantes deberán asistir al menos al 75% de las horas totales del curso, para acceder al beneficio tributario de capacitación.
- (6) **CIUDAD** Ciudad donde se ejecutará el curso.
- (7) **FECHA** Señale la fecha del inicio y término de la actividad de capacitación.
- (8) **Nº DE PARTICIPANTES** Señale el total de participantes y su distribución según porcentaje de utilización de franquicia, ya sea 50% si la remuneración imponible del trabajador es igual o mayor a 10 ingresos mínimos mensuales y 100% si es inferior.
- (9) **VALOR POR PARTICIPANTE AUTORIZADO POR SENCE** Deberá señalarse aquí el Valor Máximo Autorizado por SENCE al Organismo que ejecutará el curso o el costo efectivo que éste signifique, si fuese menor que el autorizado, en cuyo caso coincidirá con el de la columna siguiente. En caso de ser un curso ejecutado por la propia empresa éste mismo deberá ser dejado en blanco para ser llenado por SENCE.
- (10) **COSTO EFECTIVO POR PARTICIPANTE** Deberá señalarse el valor efectivo a pagar por cada uno de los participantes de la empresa que asistirá al curso. Este valor deberá corresponder al de la documentación contable que lo respalde. En caso de tratarse de un curso ejecutado por la propia empresa deberá indicarse el valor por participante promedio que los costos totales signifiquen.
- (12) **% UTILIZACION FRANQUICIA** Señale con una "x" si el participante está afecto al 50% o al 100% de utilización de la franquicia tributaria, según si su remuneración es igual o superior a 10 ingresos mínimos o menor que dicho monto, respectivamente.
- (13) **REGION** Señale la región en la cual el participante desarrolla su actividad laboral habitual.
- (14) **NIVEL OCUPACIONAL** Indique el nivel ocupacional de cada participante de acuerdo a la siguiente tabla ocupacional:
1. Ejecutivos 2. Profesionales 3. Mandos Medios 4. Administrativos 5. Trabajadores calificados
6. Trabajadores sem-calificados 7. Trabajadores no-calificados.
- (15) Indique el domicilio, lugar donde se ejecutará el curso, así como los días y horario de realización. Las empresas u organismos capacitadores deberán dar empadronamiento a funcionarios de este Servicio para el control y fiscalización de los programas durante su ejecución.

Notas: a) Sugerimos sacar fotocopias de este formulario para su uso en el futuro, manteniendo el tamaño, calidad de papel e impresión.
b) Este formulario puede ser enviado a SENCE por correo certificado con la cantidad suficiente.

**INSTRUCCIONES PARA LLENAR EL FORMULARIO
LIQUIDACION DE ACCIONES DE CAPACITACION OCUPACIONAL
(Francia Tributaria D.F.L. N° 1, de 1989, Ministerio del Trabajo y Previsión Social)**

IMPORTANTE:

Los cursos, acciones o actividades de capacitación que se "liquidan" en este formulario deben contar con la aprobación previa de este Servicio en el "Formulario de Comunicación de Acciones de Capacitación Ocupacional", según lo dispuesto en el D.S. 146 del 17.12.89.

SECCION I

Información para uso estadístico

CODIGO DE ACTIVIDAD ECONOMICA: Debe indicarse el Código de Actividad Económica en que se ubica la empresa de acuerdo al Clasificador de Actividades Económicas del Servicio de Impuestos Internos.

RELIQUIDACION: Si este formulario, una vez tramitado por SENCE, presenta rechazos de objeciones que obliguen a efectuar una nueva tramitación, en el nuevo documento haga referencia al número de ingreso y fecha del formulario objetado e incluya en él sólo aquellas actividades que fueron objetadas y adjunte la documentación solicitada de corresponder.

- (1) **NÚMERO DEL CURSO:** Señale el mismo número que asignó el curso en la columna 1 de la comunicación para verificar computacionalmente su autorización.
- (2) **CODIGO CURSO:** Debe corresponder al indicado en la columna 2 de la comunicación.
- (3) **NOMBRE DEL CURSO:** Indicar con precisión el nombre del curso o acción de capacitación según lo señalado en la columna 3 de la comunicación.
- (4) **NÚMERO DE HORAS:** Debe señalarse la duración efectiva del curso en horas cronológicas.
- (5) **PERIODO DE EJECUCION:** Debe señalarse las fechas de inicio y término que corresponden al período en que efectivamente se realizó el curso.
- (6) **NÚMERO DE PARTICIPANTES POR REGION, NIVEL OCUPACIONAL Y PORCENTAJE (P%) UTILIZACION FRANQUICIA TRIBUTARIA:** Señale por cada región la cantidad total de participantes asistentes al curso, su desglose por nivel ocupacional y porcentaje de utilización de la franquicia tributaria conforme a lo señalado en la columna 14 de la comunicación. La cantidad total de participantes y su distribución no podrá ser superior al declarado en la comunicación.
- (7) **VALOR POR PARTICIPANTE AUTORIZADO POR SENCE:** Señale el valor por participante autorizado por SENCE o el efectivo, si este último fuera menor que el autorizado.
- (8) **VALOR TOTAL AUTORIZADO IMPUTABLE:** Señale el valor total que la empresa podrá imputar a franquicia tributaria, considerando el número total de participantes capacitados y el porcentaje (P%) que cada participante puede imputar del valor señalado en la columna 7, es decir:

$$\text{VALOR COLUMNA 8} \times (\text{N}^\circ \text{ participantes franquicia } 50\% \times 0,5 + \text{N}^\circ \text{ participantes franquicia } 100\% \times 1)$$
 a valor de la columna 7.
NO REALICE SUMATORIA AL FINAL DE LA COLUMNA
- (9) **COSTO TOTAL EFECTIVO EMPRESA:** Deberá señalarse los costos totales efectivos históricos desembolsados por la empresa. Si estos costos presentan diferencia (aumentos o disminuciones) respecto de las cifras señaladas en la comunicación, creará acompañar la documentación que respalde la variación. En caso de no haberse comunicado oportunamente al Servicio, deberá recalcular el valor de la columna 7 de este formulario. Si el nuevo valor calculado es menor al autorizado en la columna 9 de la comunicación se usará este nuevo cifra como valor por participante autorizado por SENCE. En caso de que el nuevo valor sea igual o mayor al autorizado se conserva el valor autorizado inicialmente en la comunicación.

SECCION II

- A. **CODIGOS RECHAZOS:** Esta columna indicará el motivo del rechazo de la actividad (si lo hubiera) acorde a los siguientes factores (A objeto de resaltar la información incorrecta, que deberá corregir, se le encerrará en un círculo rojo):

1. Código no corresponde	8. Valor mal calculado
2. Curso no autorizado	9. Información incompleta
3. Duración no autorizada	10. Siga instrucciones de sección II, letra C)
4. Fechas no autorizadas	11. Falta informe de evaluación del participante
5. % franquicia no autorizada	12. Valor autorizado en liquidación anterior
6. N° de participantes no autorizados	13. Curso no comunicado en esta región
7. Valor no corresponde	14. Curso anulado
- B. **GASTOS DE VIATICOS Y/O TRASLADO:** Utilice solo las columnas (13), (8) y (9), señalando en forma separada cada gasto. En la columna (13) coloque la frase "Viajes autorizados \$..." e indique el monto que SENCE autorizó luego de tramitada la comunicación; en la columna (8) coloque el monto total que la empresa podrá imputar a la franquicia tributaria y en la columna (9) coloque el gasto vital efectivo que se incurrió por dicho concepto. A renglón seguido coloque la frase "Traslado autorizado \$..." y siga las mismas instrucciones y señaladas. En el caso que los referidos gastos resultaren menores a los autorizados, los valores a imputar deberán recalcularse de acuerdo al porcentaje (P%) de franquicia tributaria de cada participante.
- C. **LIQUIDACION DE ACTIVIDADES QUE SE EJECUTAN EN DOS PERIODOS TRIBUTARIOS:** En relación a aquellas actividades que se hayan iniciado durante el año 1990 y finalizadas en el año 1991 o siguiente (Caso A) o bien aquellas actividades iniciadas durante el año 1991 y por terminar en el año 1992 o siguientes (Caso B) sólo se podrá considerar como gastos del período 1991 la parte que proporcionalmente corresponda a la fracción de la jornada liquidada que efectivamente se haya desarrollado en el:
 - En primer renglón llenar sólo las columnas 1, 2, 3, 4 y 5 con la misma información señalada en la comunicación.
 - En segundo renglón colocar la frase "Liquidación complementaria año 1990 (se liquida el caso A) o "Liquidación parcial año 1991" (en el caso B) llenando las columnas 4 y 9. En la columna 4 deberá indicar el número de horas ejecutadas en el período; en la columna 5 las fechas del período liquidado; en la columna 6 señale la información requerida en la Sección I, punto (6); en las columnas 7, 8 y 9 se debe colocar los valores que corresponden proporcionalmente a las horas ejecutadas del período liquidado.

NOTA: Según el artículo N° 21 del D.F.L. N° 1, de 1989 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, las empresas podrán descontar el monto a pagar de impuesto a la Renta los gastos por capacitación ocupacional de sus trabajadores hasta la concurrencia del 10% de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal durante el ejercicio en que se han desarrollado las acciones de capacitación. Aquellas empresas cuya suma máxima a descontar sea inferior a tres ingresos mínimos, podrán reducir hasta este valor en el año.

En el caso de la Unidad o Sección de Capacitación en la empresa, los Gastos de Administración de dicha Unidad no podrán sobrepasar del 15% de los gastos directos susceptibles de imputarse a la franquicia tributaria de capacitación. Tales gastos, deberán declararse en este mismo formulario utilizando sólo las columnas (3), (8) y (9).

Si SENCE le hubiera autorizado gastos destinados al estudio de necesidades de capacitación ocupacional a la empresa, ésta deberá declararlos en las columnas 3, 8 y 9, como sigue:

Columna N° 3: Valor Estudio Necesidades Capacitación \$ _____ autorizado por SENCE

Columna N° 8: Valor que la empresa podrá imputar a la franquicia tributaria

Columna N° 9: Valor efectivo histórico desembolsado en la realización del Estudio de Necesidades de Capacitación.

OBSERVACIONES

- a) Este formulario debe presentarse en la misma oficina de SENCE en que se comunicó la acción de capacitación. En **OUPLICADO** si corresponde presentarlo en la Región Metropolitana o en **TRIPPLICADO** si correspondiera presentarlo en cualquier otra región. La Empresa deberá retornarlo de la misma oficina en que fue presentado.
- b) La liquidación de gastos de capacitación puede ser enviada a SENCE por correo certificado, con la antelación suficiente.
- c) Se sugiere sacar fotocopia a este formulario para su uso en el futuro, manteniendo el tamaño, calidad de papel e impresión.

119