

La franquicia tributaria para capacitación laboral: Un instrumento desfocalizado

Ramón Castillo*

* Partes sustantivas de este artículo han sido tomadas de Bravo, Castillo, Escárate, Ljubetic y Medrano (2006).

Introducción

El desempleo juvenil, las competencias de los trabajadores de edad avanzada y las migraciones están, según la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo⁽¹⁾, entre los mayores desafíos que enfrentan los países modernos y sus políticas de empleo. Estos segmentos son los que están en riesgo de ser excluidos en forma permanente del mercado del trabajo. A ellos se debe agregar, en el caso de los países en desarrollo, a las personas que se encuentran bajo la línea de pobreza.

Frente a esta situación, la capacitación laboral es una de las herramientas que existen para el diseño de políticas e instrumentos públicos que permitan abordar el desafío de lograr su inclusión económica y social. Existe consenso respecto de que su objetivo central es mejorar la empleabilidad de las personas, contribuyendo así a la formación de capital humano en el país y permitiendo que los sectores de menores recursos dispongan de instrumentos para su integración social. Al mismo tiempo, la capacitación laboral puede constituirse en una herramienta efectiva para ayudar a reducir el desempleo, a la vez de orientar la reconversión permanente de la oferta de trabajo (en consonancia con los cambios que se vayan experimentando a nivel productivo y que se expresan en la dinámica del mercado del trabajo). Por otra parte, y en la medida que se encuentre efectivamente articulada con la formación técnico-profesional, la capacitación laboral puede constituirse en un vehículo relevante para el diseño de itinerarios de formación a lo largo de la vida que permitan a las personas alcanzar certificaciones de sus competencias laborales u obtener títulos técnico-profesionales.

Esta definición de objetivo pone el foco de la capacitación laboral en las personas como una herramienta que les posibilita mejorar sus competencias, habilidades y destrezas en el mundo del trabajo y la sitúa como una variable importante para explicar la oferta en ese mercado. A ellas, en tanto trabajadores o trabajadoras, es a quienes resulta relevante la capacitación laboral como un instrumento que les permita mantenerse con una oferta valorada en el mercado del trabajo. Desde esta mirada, los cambios en los procesos productivos y el incremento de la productividad del trabajo en las empresas son un dato relevante y

En Chile, el principal instrumento que permite financiar capacitación laboral con recursos públicos es una franquicia tributaria que opera para estos efectos. En el año 2005, el Estado chileno gastó aproximadamente US\$ 110.000.000 para financiar gastos imputados por las empresas por este concepto.

(1) ver www.wapes.org

necesario como insumo para la articulación de la oferta de capacitación laboral, pero no son el foco del instrumento.

En Chile, el principal instrumento que permite financiar capacitación laboral con recursos públicos es una franquicia tributaria que opera para estos efectos. En el año 2005, el Estado chileno gastó aproximadamente US\$ 110.000.000 para financiar gastos imputados por las empresas por este concepto. Esta cifra es relativamente modesta como proporción del PGB anual, pero resulta ser considerablemente más alta que el gasto público de aproximadamente US\$ 35.000.000 destinados -en el mismo año- a financiar el resto de los programas administrados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

En momentos en que existe una discusión importante respecto de la calidad de la educación en Chile y que se desarrollan acciones orientadas a instalar un sistema de formación permanente, en el cual esté integrada la capacitación laboral, resulta relevante preguntarse cuál es el tipo de servicios que se está proveyendo, a quién benefician los recursos canalizados a través de la franquicia tributaria y cuán funcional resulta la operación de este instrumento para la instalación efectiva de la formación permanente.

El presente documento aporta antecedentes que fundamentan la hipótesis que la franquicia tributaria para capacitación laboral se encuentra desfocalizada respecto del objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas de escasos recursos, que no apunta a solucionar alguna falla de mercado y que tampoco es funcional a la idea de instalar un sistema de formación permanente, por lo que se hace necesario, al menos, un rediseño de su actual operación.

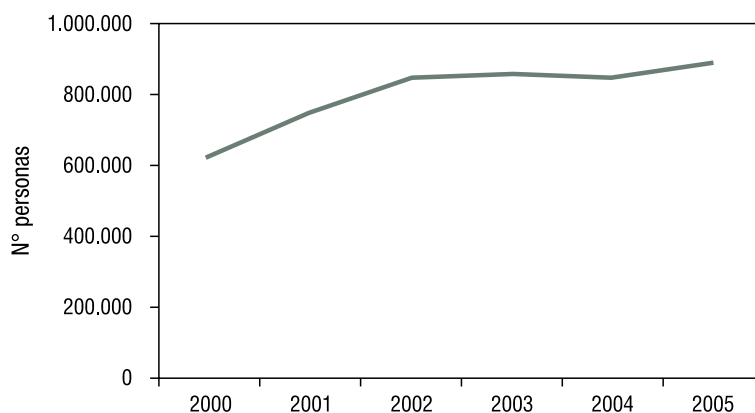
La importancia de la franquicia tributaria como instrumento de capacitación

La franquicia tributaria para capacitación laboral es un instrumento que permite a las empresas que tributan impuestos en primera categoría imputar hasta el 1% de su planilla anual de imposiciones como costo por capacitación laboral, monto que se descuenta en la declaración anual de renta. En el caso de las empresas pequeñas que tienen planillas de remuneraciones cuyo 1% anual es menor a 13 UTM, el Estado le asegura esta última cifra como mínimo para imputar a capacitación laboral⁽²⁾. Para hacer efectiva esta franquicia, las empresas pueden capacitar a sus tra-

(2) En septiembre de 2004 dicho monto mínimo disminuyó a 9 UTM, producto de una modificación legal.

bajadores con recursos internos o contratar los servicios de un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC), el cual debe estar debidamente acreditado por el SENCE. Adicionalmente, puede contratar los servicios de un Organismo Técnico Intermediario de Capacitación (OTIC), para que le preste servicios de intermediación en el mercado, a cambio de una comisión que puede descontar de su 1% de las remuneraciones anuales. El instrumento, por tanto, funciona de acuerdo a los requerimientos de cada empresa. En ellas reside la capacidad de compra y resulta razonable pensar que se ejerce en función de los intereses de cada una, asociada a sus necesidades específicas de productividad del factor trabajo.

Gráfico 1
Franquicia tributaria para capacitación laboral
Evolución del N° de participantes



Fuente: SENCE.

El Gráfico 1 muestra el considerable incremento que experimentó el número de participantes en el período 2000-2005 (en este último año fueron más de 900.000 las personas que se capacitaron con cargo a la franquicia tributaria). En este mismo año, el promedio de inversión pública por empresa fue de \$ 2.100.000, lo que significó cerca de \$ 60.000 de costo público (el costo total por persona bordeó los \$ 86.000) y 24 horas de capacitación promedio por cada participante. En total se gastaron \$ 55.153.000 por este concepto, lo que representó el 75% de los recursos públicos destinados a capacitación laboral a través del SENCE.

Como referencia comparativa, el conjunto de los demás programas financiados por el SENCE el 2005 involucró un gasto de \$ 18.048.000, el que logró beneficiar a un total de 135.000 personas. El año 2004, dicha cifra había sido de 60.000 personas⁽³⁾.

Como referencia comparativa, el conjunto de los demás programas financiados por el SENCE el 2005 involucró un gasto de \$ 18.048.000, el que logró beneficiar a un total de 135.000 personas. El año 2004, dicha cifra había sido de 60.000 personas.

En relación a la fuerza de trabajo, un 14% de esta se capacitó en el año 2005 a través de este instrumento de financiamiento.

Lo anterior permite afirmar que la franquicia tributaria es el instrumento más importante en el sistema de capacita-

ción laboral, tanto en términos de cobertura como de gasto público.

Necesidad de focalizar en los trabajadores de menores ingresos

La Tabla 1 muestra que la tasa de capacitación laboral del quintil de ingresos más altos es 2,2 veces la del quintil más pobre, considerando el total de la fuerza de trabajo. Esta cifra se torna aún más dramática si se miran las tasas de capacitación para personas en empresas, ya que el quintil más rico más que triplica al quintil más pobre. Al mirar los datos respecto de las personas que declaran haber sido capacitadas por algún tipo de programa social del Estado, cuando se trata de programas cuyos beneficiarios son personas ocupadas pareciera que se estuviese focalizando correctamente, ya que la tasa que declara el quintil más pobre duplica a la del quintil más rico.

Pese a lo anterior, es claro que los quintiles más ricos de la población están accediendo en una mayor proporción a la capacitación laboral que los más pobres, lo cual resulta consistente con el hecho que la mayor proporción de recursos públicos se destina a capacitar a los trabajadores a través de las empresas. Dado que las personas de más bajos ingresos poseen empleos inestables y muchas de ellas están en actividades por cuenta propia, este grupo queda excluido de este beneficio, en tanto que, como se verá más adelante, las empresas de mayor tamaño son las que ocupan mayoritariamente este incentivo.

(3) El año 2005 los participantes en otros programas del SENCE aumentaron considerablemente producto de la entrada en operación del programa de capacitación para trabajadores independientes y de microempresas.

Tabla 1
Tasas de capacitación por quintiles de ingreso autónomo

	Quintil de ingreso autónomo per cápita					Total
	i	ii	iii	iv	v	
Capacitados en programas sociales del Estado / ocupados	7,50%	4,90%	4,30%	4,50%	3,70%	4,80%
Capacitados en programas sociales del Estado / fuerza laboral	5,60%	4,30%	4,00%	4,30%	3,60%	4,30%
Capacitados en empresas / ocupados	8,50%	10,60%	13,50%	18,30%	23,60%	15,70%
Capacitados en empresas / fuerza laboral	6,30%	9,30%	12,40%	17,40%	22,90%	14,10%
Capacitados en empresas y prog. sociales del Estado / ocupados	16,00%	15,50%	17,80%	22,80%	27,30%	20,40%
Capacitados en empresas y prog. sociales del Estado / fuerza laboral	11,90%	13,60%	16,40%	21,70%	26,60%	18,40%

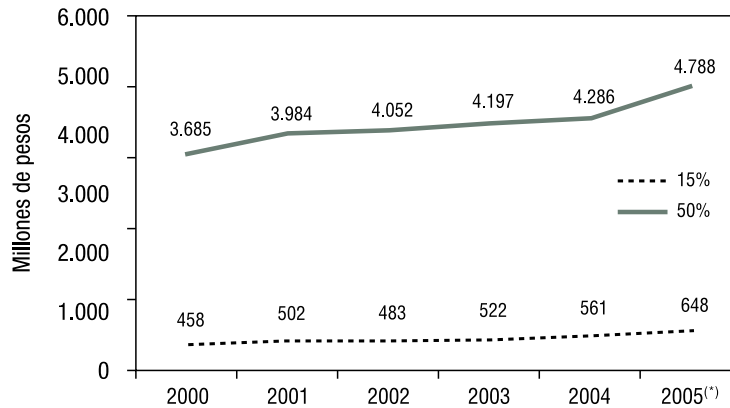
Fuente: SENCE, elaborado en base a información de encuesta CASEN 2003.

Franquicia tributaria y trabajadores de altos ingresos

En términos de gasto total anual, tal como lo muestra el Gráfico 2, durante el 2005 el Estado destinó más de \$ 5.400.000 a financiar gastos de capacitación de personas pertenecientes a los dos quintiles más ricos de la población, mostrando una tendencia ascendente a través de los últimos años. Lo anterior es posible porque la franquicia tributaria permite financiar hasta el 15% de los gastos de capacitación para personas con ingresos superiores a las 50 UTM mensuales y hasta el 50% de los gastos para personas cuya remuneración mensual oscila entre las 25 y 50 UTM. En términos absolutos, 179.134 personas con remuneraciones mensuales por sobre las 25 UTM (alrededor de \$ 750.000 mensuales) fueron beneficiadas con recursos públicos para financiar su capacitación laboral.

Esto también es posible porque el instrumento está definido para operar de manera universal respecto de las áreas y materias de capacitación. Este no distingue entre capacitación específica -la cual se refiere a habilidades particulares asociadas a un puesto de trabajo y es la que le interesa principalmente a la empresa- y capacitación general, que es la que le interesa a los trabajadores, ya que se trata de habilidades genéricas que sirven para distintos tipos de empleos.

Gráfico 2
Inversión pública según porcentaje franquiciado
en 15% y 50% del costo a trabajadores
de ingresos sobre 25 UTM de ingreso mensual
(Millones de pesos a diciembre de 2005)



Fuente: SENCE.
 (*) Cifras provisionarias.

La aprobación de cursos franquiciables, por parte del SENCE, se limita a hacer una evaluación administrativa de los antecedentes, dando espacio a una amplia gama

La aprobación de cursos franquiciables, por parte del SENCE, se limita a hacer una evaluación administrativa de los antecedentes, dando espacio a una amplia gama de áreas y contenidos, sin que exista restricción alguna para el financiamiento de distintos tipos de actividades “transformables” en un curso de capacitación (...)

de áreas y contenidos, sin que exista restricción alguna para el financiamiento de distintos tipos de actividades “transformables” en un curso de capacitación, tales como seminarios, diplomados, talleres de asistencia técnica o conferencias.

Desde la óptica de la focalización de los recursos no resulta sostenible que el gasto público en capacitación para los segmentos de la población de ingresos más altos tenga un ritmo de crecimiento

permanente a través de los años, en circunstancias que simultáneamente ha existido una baja cobertura de capacitación para las personas que trabajan en las microempresas, que es donde se concentran los trabajadores de menores ingresos. Estas no participan en el sistema de capacitación.

Según los datos contenidos en la Tabla 2, en base a la última encuesta CASEN de 2003, solo el 5,4% de los trabajadores independientes o de microempresas más pequeñas (uno a cinco trabajadores) declaran haberse capacitado a través de su empresa o por medio de programas sociales del Estado en los 12 meses anteriores a la encuesta. Esta cifra se encuentra por debajo del 18,3% de trabajadores de la pequeña empresa (de 10 a 49 trabajadores) que declaran haber recibido capacitación en el mismo año, y es muy inferior al de los trabajadores de grandes empresas (más de 200 personas), si se considera que el 38,6% de ellos califica en esta categoría. Las cifras son aún más demostrativas (evidentes) de la focalización del sistema cuando se pregunta si se han capacitado a través de su empresa. Solo el 2,1% de los trabajadores independientes o de microempresas declara haberse capacitado, mientras que la cifra sube a 35,8% en el caso de los trabajadores de grandes empresas. Se puede afirmar, por tanto, que las políticas de capacitación que se han impulsado no han sido eficientes para integrar al sector de la microempresa y sus trabajadores y que, por el contrario, han logrado una gran cobertura relativa para el segmento de los trabajadores de grandes empresas.

Tabla 2
Tasa de capacitación 2003 (capacitados/total trabajadores),
según tamaño de las empresas

¿Ha recibido capacitación durante los últimos 12 meses?	¿Cuántas personas trabajan en total en esa empresa?							TOTAL
	1 a 5	6 a 9	1 a 9	10 a 49	50 a 199	200 y más	No sabe	
Sí, a través de su empresa	2,1%	7,3%	2,8%	15,4%	22,7%	35,8%	16,3%	15,1%
Sí, a través de programas sociales del Estado	3,3%	2,5%	3,2%	2,9%	3,3%	2,9%	2,0%	3,0%
Subtotal	5,4%	9,7%	6,0%	18,3%	26,0%	38,6%	18,4%	18,2%
Sí, con recursos propios	1,6%	2,6%	1,7%	1,9%	1,8%	2,1%	2,3%	1,9%
Sí otro medio	0,5%	0,2%	0,5%	0,4%	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%
No ha asistido	92,3%	87,2%	91,6%	79,2%	71,8%	58,4%	78,5%	79,3%
No contesta	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	0,4%	0,2%

Fuente: SENCE, elaborado en base a información de la encuesta CASEN 2003.

Si se comparan estas cifras con las que se obtienen en base a la encuesta CASEN de 1998, no se observan cambios significativos en las tasas de capacitación, a pesar de que vía SENCE ha existido un incremento importante en la cantidad de trabajadores

capacitados a través de los instrumentos que administra. Es más, en la Tabla 3 se puede apreciar una leve disminución relativa en todos los segmentos de empresas, salvo en las que tienen 200 trabajadores o más.

Tabla 3
Tasa de capacitación 1998 (capacitados/total trabajadores),
según tamaño de las empresas

¿Ha recibido capacitación durante los últimos 12 meses?	¿Cuántas personas trabajan en total en esa empresa?							TOTAL
	1 a 5	6 a 9	1 a 9	10 a 49	50 a 199	200 y más	No sabe	
Sí, a través de su empresa	2,8%	8,9%	3,6%	14,7%	24,4%	36,5%	12,3%	15,5%
Sí, a través de programas sociales del Estado	3,2%	2,0%	3,0%	2,4%	2,1%	2,0%	2,6%	2,6%
Subtotal	5,9%	10,9%	6,7%	17,2%	26,4%	38,5%	15,0%	18,0%
Sí, con recursos propios	2,3%	2,3%	2,3%	3,1%	3,2%	2,8%	1,2%	2,7%
Sí otro medio	0,4%	0,2%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,6%	0,3%
No ha asistido	91,2%	86,2%	90,5%	79,4%	69,9%	58,2%	81,7%	78,8%
No contesta	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	1,5%	0,2%

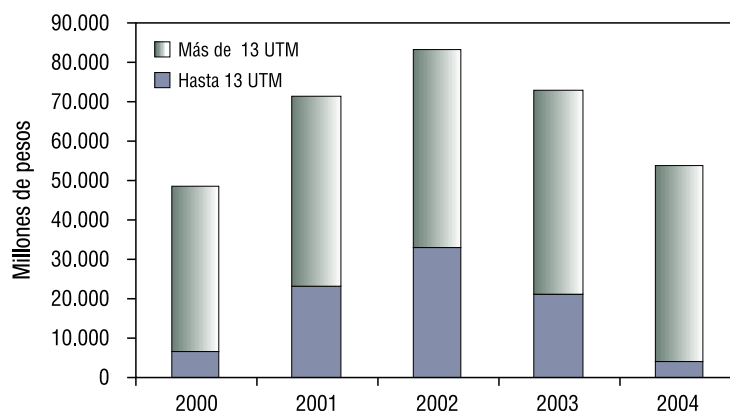
Fuente: SENCE, elaborado en base a información de la encuesta CASEN 1998.

Estas cifras aportan mayor evidencia que permite confirmar la hipótesis de que la franquicia tributaria no se está focalizando en los segmentos de menores ingresos de la fuerza de trabajo, a la vez que paradójicamente permite que se destine una cantidad importante de recursos tanto a los trabajadores de mayores ingresos como a las empresas de mayor tamaño.

Así, las grandes empresas utilizan este instrumento en forma concentrada.

El Gráfico 3, por su parte, muestra que en el año 2002 se registró un *peak* en el nivel de utilización de la franquicia tributaria, motivado principalmente por un fuerte aumento de las empresas que utilizaban el mínimo de 13 UTM. A partir de 2003, en tanto, la salida de estas empresas del sistema -producto de una mayor fiscalización y luego de la modificación legal de 2004-, generó una reducción de los montos totales de inversión pública.

Gráfico 3
Inversión pública según monto imputado a franquicia tributaria
(Millones de pesos de dic. 2005)



Fuente: SENCE.

No obstante lo anterior, en los últimos años la cantidad de participantes que se capacitan a través del SENCE se ha mantenido constante e incluso tendió al alza durante el 2005. Esto ha incidido en la disminución del promedio de inversión pública por participante, tal como se muestra en la Tabla 4, y es señal de que este beneficio se está utilizando con mayor frecuencia en empresas con mayor número de trabajadores.

Tabla 4
Estadísticas sistema de capacitación
vía franquicia tributaria SENCE, años 2000 a 2005

Años	Total participantes	Total empresas (RUT distintos)	Inversión pública en miles de pesos (\$ dic. 2005)	Participantes por empresa	Inversión pública por empresa (\$ dic. 2005)	Inversión pública por participante (\$ dic. 2005)	Inversión pública por hora (\$ dic. 2005)	Horas de capacitación por participante
2000	620.235	32.505	63.444.642	19,1	1.951.843	102.291	3.628	28,2
2001	756.080	81.790	88.005.712	9,2	1.075.996	116.397	3.649	31,9
2002	846.870	110.703	101.247.322	7,6	914.585	119.555	3.637	32,9
2003	866.204	79.239	89.255.265	10,9	1.126.406	103.042	3.553	29
2004	856.751	26.713	69.294.699	32,1	2.594.044	80.881	3.434	23,6
2005 ⁽¹⁾	892.985	25.426	53.630.959	35,1	2.109.296	60.058	2.457	23,8

Fuente: SENCE.

(1) Cifras provisionarias.

Es así como entre los años 2000 y 2005 se pasó de 19,1 participantes promedio por empresa a 35,1, lo que muestra que las empresas con más trabajadores han aumentado su nivel de utilización de esta franquicia tributaria para financiar sus gastos de capacitación.

(...) entre los años 2000 y 2005 se pasó de 19,1 participantes promedio por empresa a 35,1, lo que muestra que las empresas con más trabajadores han aumentado su nivel de utilización de esta franquicia tributaria para financiar sus gastos de capacitación.

La misma tendencia se observa en la disminución de las horas promedio de capacitación por participante, que pasó de 28,2 a 23,8 en igual período. Parte de esto se explica porque capacitaciones más cortas generalmente se relacionan con entrenamiento específico asociado a un puesto de trabajo, mientras que un mayor número de horas se asocia a la incorporación de prácticas laborales genéricas y transversales a varios perfiles ocupacionales. Entre ellos, los módulos asociados a la integración de competencias genéricas tales como trabajo en equipo, comunicación efectiva o autonomía laboral, los que tienen una duración mínima de 30 horas.

La Tabla 5 no hace sino confirmar la tendencia de este beneficio a concentrarse en las empresas de mayor tamaño. En ella se muestra el porcentaje de utilización del total de recursos públicos y privados relacionados con la franquicia tributaria y su significación porcentual sobre el total de participantes y de acciones de capacitación para los segmentos de las 50, 100 y 267 empresas (equivalente al 1% de ellas) que más usufructuaron de este beneficio en el año 2004.

Tabla 5
Inversión y cobertura en capacitación laboral
usando la franquicia tributaria
Año 2004

Miles de \$ corrientes			Número		
Inversión pública	Inversión privada	Total	Participantes	Acciones	Empresas
51.590.279	21.244.813	72.835.092	856.645	158.416	26.701
100	100	100	100	100	100
9.133.258	5.530.393	14.663.650	177.578	19.794	50
17,7	26,0	20,1	20,7	12,5	0,2
13.040.240	7.066.088	20.106.327	250.883	28.022	100
25,3	33,3	27,6	29,3	17,7	0,4
20.329.296	10.221.959	30.551.255	385.665	44.098	267
39,4	48,1	41,9	45,0	27,8	1,0

Fuente: SENCE.

En ella se observa que el 1% del total de empresas que utilizaron este beneficio captura el 39,4% del total de los recursos y representa el 45% del total de personas que participaron en cursos de capacitación laboral. Solo 100 empresas capturaron una cuarta parte de los recursos públicos, las cuales representan cerca del 30% de los participantes.

Esta situación plantea la interrogante respecto de la necesidad que el Estado siga financiando la capacitación laboral que contratan las grandes empresas. Hace 30 años, cuando se creó este instrumento, la justificación para su operación estaba en que estas no le asignaban valor a la capacitación laboral y no lo tenían incorporado como un factor relevante para mejorar la productividad del trabajo y la competitividad de la empresa. Luego, no estaban dispuestas a realizar este gasto y el Estado debía generar estímulos para que se capacitara a los trabajadores. Hoy, en el mundo de la economía globalizada y de las diferenciales competitivas basadas en la calidad del recurso humano, parece legítimo preguntarse si la capacitación laboral no es ya un elemento comúnmente incorporado en los costos de operación de cualquier empresa. Una compañía que no hace una fuerte apuesta por el desarrollo de sus recursos humanos pierde rápidamente competitividad, mercados y pareciera estar destinada a desaparecer en el corto plazo. En ese contexto, la capacitación laboral es una exigencia de mercado, por lo que las empresas lo harán independientemente de que el Estado tenga algún tipo de instrumento que incentive su compra. Visto desde esta perspectiva, el mantener un sistema de franquicia tributaria se transforma en un subsidio directo a las utilidades de las grandes empresas, pues estas tienen que capacitar de todas maneras a sus trabajadores.

Hoy, en el mundo de la economía globalizada y de las diferenciales competitivas basadas en la calidad del recurso humano, parece legítimo preguntarse si la capacitación laboral no es ya un elemento comúnmente incorporado en los costos de operación de cualquier empresa.

Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación

Los Organismos Técnicos Intermediarios de Capacitación (OTIC) son instituciones sin fines de lucro, cuya función es promover, organizar y supervisar los programas de capacitación y de asistencia técnica para el desarrollo de los recursos humanos. Existen regulaciones que prohíben que estos organismos impartan directamente acciones de capacitación, ya que solo pueden servir de nexo entre las empresas afiliadas y los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)⁽⁴⁾. Por su parte, el financiamiento para los

(4) Artículo 23 del Estatuto de Capacitación y Empleo, ver www.sence.cl

OTIC proviene de un descuento de hasta el 15% de los aportes del 1% de la planilla de remuneraciones (de los trabajadores) que las empresas realizan a estas instituciones, con el objeto de financiar los costos de administración. Otra fracción del 5% de los aportes puede destinarse en forma de becas de capacitación, presentando la propuesta al SEN-CE, o también puede emplearse para financiar investigaciones relevantes destinadas a mejorar el Sistema de Capacitación⁽⁵⁾.

En el año 2004, 856.751 trabajadores asistieron a cursos de capacitación, de los cuales 317.674 (37,1%) lo hicieron a través de acciones directamente gestionadas por las empresas ante el SENCE, mientras que 539.077 trabajadores (62,9%) accedieron a la capacitación por intermediación de los OTIC. En la Tabla 6 se aprecia que en el año 2005 esta tendencia se mantuvo, mientras que en todo el período se registra un incremento gradual pero consistente con los participantes que son intermediados a través de los OTIC. También observa este incremento en los montos de inversión pública que se traspasan a los OTIC y que son destinados a la capacitación. Sin embargo, estas cifras representan solo los costos directos asociados a la capacitación. En el caso de las acciones realizadas con intermediación de los OTIC, se deben considerar los recursos destinados a financiar los costos de intermediación que estas instituciones cobran a las empresas.

Si se analizan los montos de inversión pública por participante, dependiendo de si estos acceden a través de los OTIC o si lo hacen por acciones de capacitación comunicadas directamente a SENCE -y si se incluyen los recursos que finalmente se destinan a gastos de administración y excedentes OTIC-⁽⁶⁾, en la Tabla 7 se puede observar que estos montos comienzan a disminuir a partir del año 2003, independiente de si existe costo de intermediación asociado (tendiendo a acercarse los costos directos de capacitación). Ello puede tener su explicación en que a partir de ese año se comienza a neutralizar el mal uso del instrumento que consistía en incorporar como beneficiarios de la franquicia tributaria a trabajadores independientes y microempresarios unipersonales, efecto que también se pudo observar en la Tabla 4. Sin embargo, al integrar los demás costos existentes, el costo promedio por persona sube considerablemente al existir intermediación. En términos relativos, el costo de la intermediación, sobre el total de los recursos aportados por el Estado, se situó en 2004 en un 13,2% (la cifra la más baja desde el año

(5) Existen otras exigencias que pueden considerarse barreras a la entrada, porque se establece que estos organismos sean sin fines de lucro y, además, se especifica un tamaño mínimo de operaciones. En este último caso, la ley establece que un OTIC debe agrupar al menos a 900 empresas que exhiban una planilla total mensual de remuneraciones de al menos 10.000 UTM, aunque esta restricción puede ser superada si quien patrocina al OTIC es una agrupación gremial de empresarios o de trabajadores independientes.

(6) Se refiere a los recursos ingresados por las empresas a los OTIC, pero no utilizados en capacitación de su personal. Estos recursos son efectivamente pagados por el Estado, pero quedan a disposición de los OTIC.

2000). Hasta la fecha no existe una evaluación del valor efectivo que aportan los OTIC al sistema, ni de si los recursos que recaudan por concepto de administración -que en 2004 fueron \$ 5.658 millones- tienen una rentabilidad social que amerite el gasto.

Tabla 6
Participantes e inversión pública, según vía de acceso a la capacitación

Participantes de acciones de capacitación					Inversión pública ⁽¹⁾ en millones de pesos de 2005			
					Costos directos de la capacitación			
Años	Capacitación no intermediada		Capacitación intermediada a través de OTIC		No intermediada		Intermediada a través de OTIC	
	2000	312.442	50%	307.793	50%	25.960,76	53%	22.585,03
2001	365.134	48%	390.946	52%	41.687,88	58%	29.798,18	42%
2002	394.370	47%	452.500	53%	47.349,26	57%	35.836,95	43%
2003	353.134	41%	513.070	59%	34.856,11	48%	38.506,20	52%
2004	317.674	37%	539.077	63%	21.051,47	39%	32.539,81	61%
2005 ⁽²⁾	333.371	36%	587.101	64%	20.749,79	38%	34.340,34	62%

Fuente: SENCE.

(1) Esta cifra no incluye los valores correspondientes a los gastos indirectos y los relativos a los OTIC (excedentes, gastos de administración y becas OTIC).

(2) Cifras provisionarias.

Tabla 7
Inversión pública por participante
(\$ de diciembre de 2005)

Año	Capacitación no intermediada	Capacitación intermediada por OTIC				
	Costo directo de capacitación	Costo directo de capacitación (1)	Costos de administración (2)	Excedentes (3)	(1)+(2)	(1)+(2)+(3)
2000	83.090	73.377	21.307	23.688	94.684	118.372
2001	114.171	76.221	16.074	21.597	92.295	113.892
2002	120.063	79.198	14.919	22.159	94.117	116.276
2003	98.705	75.051	13.933	8.992	88.984	97.976
2004	66.268	60.362	10.496	8.933	70.858	79.791
2005*	62.142	58.491				

Fuente: SENCE.

Por otra parte, si bien se observa una disminución en los excedentes que manejan los OTIC desde el año 2002, aún existe una gran cantidad de recursos acumulados por estas corporaciones que en lo que va del año aún no se han destinado a capacitación. Ello muestra que estos organismos no cumplen parte de la función asignada, la que consiste en seleccionar ofertas de capacitación para las empresas asociadas, de manera que estas utilicen los recursos de caja que aportan antes que el Estado se los devuelva. Es más, la existencia de becas distribuidas por los OTIC es otra medida de su ineficiencia en la colocación de los recursos en las empresas que los han franquiciado. En el año 2004, el monto de los excedentes no colocados en cursos de capacitación en las empresas fue de \$ 4.815 millones. Uno de los argumentos que explica esta situación es que las empresas grandes no tienen la capacidad para gastar el 1% de su planilla de remuneraciones. La pregunta entonces es por qué el Estado debe aportar recursos para actividades que no se realizan, mientras que las empresas, además, tienen que cancelar un costo de administración por ello, el que finalmente termina pagando el Fisco.

Mención adicional merece la estructura de mercado de la industria de los OTIC. Una de las mediciones más utilizadas para determinar la concentración de mercado que puede tener una industria es el índice de Herfindahl, el cual se calcula al sumar la participación de mercado (elevada al cuadrado) de cada firma. En el mercado de los OTIC para el año 2004 se registró un índice de 2.033⁽⁷⁾. Esta cifra supera el rango que corresponde a los mercados “moderadamente concentrados” e invita a estudiar el comportamiento de la industria en los próximos años, puesto que se entiende que un índice por sobre 1.800 se considera una señal de poder monopólico.

De las 23 OTIC que existían en el 2004, la Corporación de Capacitación y Empleo de la SOFOFA concentraba el 37% de la ejecución de recursos públicos de la franquicia tributaria intermediados por estas instituciones, la Corporación de Capacitación de la Construcción se llevaba el 21% de ella, en tanto que el Centro Intermedio de Capacitación de ASEXMA (CORCIN) participaba con un 19%. El 33% restante, por último, se lo repartían entre 20 instituciones.

La preocupación que surge de la concentración de mercado no se enfoca tanto en los precios que estas corporaciones cobran por la intermediación, puesto que se estipula un valor máximo de 15% de los aportes para efectos de financiar los gastos de administración de los OTIC. La atención, más bien, se centra en que la existencia de algún grado de poder monopólico en la intermediación se traspasa al mercado de la capaci-

(7) Las mediciones de este índice para años anteriores fueron bastante oscilantes. En 2000 y 2001 estuvo cercano a 1.800, mientras que para los años 2002 y 2003 se produjo un leve descenso, registrándose un Herfindahl promedio de 1.650.

tación. Así, es más probable que un OTIC con poder de mercado oriente los recursos que administra hacia OTEC ligados a su propiedad⁽⁸⁾, constituyéndola así en una oferta monopólica para los recursos depositados por las empresas. Alternativamente, puede ejercer su poder como demandante en forma de monopsonio (situación comercial en que hay un solo comprador para determinado producto o servicio), afectando con ello los precios y evitando el traspaso de las mejores condiciones obtenidas a quienes desean invertir en capacitación.

Por otra parte, se debe considerar que no se está en presencia de un mercado propiamente tal, pues el pago a los oferentes se hace con recursos públicos. Es, por tanto, el Estado el llamado a establecer las condiciones de operación de estos agentes. Visto así, el que haya pocos oferentes del servicio de intermediación puede ser una preocupación poco relevante frente a la rentabilidad social que tienen (o no) los recursos que se gastan para financiar su operación.

A lo anterior se puede agregar que, debido al sistema de incentivos que contiene el Estatuto de Capacitación y Empleo, los intermediadores se han desarrollado de manera tal que prefieren atender a los segmentos de empresas que sean capaces de otorgarle una mayor cantidad de aportes, vale decir, las empresas medianas y grandes. Esto es consistente con la maximización de beneficios económicos: captar el 1% de la planilla de una gran empresa requiere menos esfuerzo que captar recursos equivalentes de muchas pequeñas empresas, mientras que generar la intermediación resulta considerablemente más barato cuando se reciben pedidos estructurados de un gerente de recursos humanos o encargado de capacitación que cuando se debe articular una oferta para decenas de micro o pequeñas empresas. Esto constituye una contradicción con el espíritu del estatuto si se considera que en este segmento de empresas no existen -de manera gravitante- los problemas de asimetrías de información, ni menos de tamaño, que justifican la acción y existencia de los OTIC⁽⁹⁾. De aquí que no parece justificarse el que los OTIC presten un servicio a la empresa por el cual el Estado paga. Estas tienen los recursos, los procesos y el conocimiento de sus requerimientos y del mercado para prescindir de este subsidio estatal. Incluso, en muchos casos, las grandes compañías han desarrollado empresas relacionadas que les prestan el servicio de capacitación.

(8) Como ejemplo, el OTEC ligado a la SOFOFA capacitó a 56.312 trabajadores en 2004, utilizando para ello 2.288 millones de pesos correspondientes a inversión pública.

(9) Este hecho ya se señala en 1999 en el estudio “Informe Económico de la Franquicia Tributaria” SENCE-Ministerio de Economía-Geo Consultores.

En un ejemplo de estos casos, el aporte del OTIC a una gran empresa minera se ha limitado a cancelar el sueldo de un funcionario administrativo encargado de hacer los trámites asociados al proceso de comunicación y liquidación de cursos al SENCE.

Una medida interesante de evaluar puede ser delimitar el accionar de los OTEC a empresas con menos de 200 trabajadores (pequeñas y medianas). Ello permitiría focalizar el servicio de intermediación en las empresas que lo requieran (como una acción subsidiaria del Estado).

Oferta heterogénea

Los oferentes que participan en el mercado de la capacitación que se financia con recursos públicos son muy heterogéneos. La Tabla 8 muestra que 2.661 Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) ejecutaron acciones de capacitación en 2004, lo que da un promedio de poco más de \$ 26.000.000 de ventas anuales por empresa, de los cuales \$ 18,5 millones es de aporte fiscal. Estas cifras muestran que existe una cantidad importante de empresas que participan del mercado para las cuales la capacitación laboral constituye una fuente de ingresos marginal. Al mismo tiempo, presenta el nivel de importancia que tiene la operación de estos organismos, ya que representan el 94% del total de participantes y el 71,5% del total de la inversión pública.

Tabla 8
Capacitación comunicada como ejecutada por OTEC
Año 2004

OTEC que hicieron capacitación	2.681
Inversión pública (\$ corrientes)	49.578.428.459
Inversión privada (\$ corrientes)	20.494.312.355
Inversión total (\$ corrientes)	70.072.740.814
Participantes	804.029
Acciones (cursos)	153.604

Fuente: SENCE.

La Tabla 9, por su parte, muestra la cantidad de organismos de capacitación de acuerdo al nivel de ventas realizadas a empresas que utilizaron el sistema de franquicia tributaria en 2004. Del total de estas empresas, el 70% vendió menos de \$ 10.000.000 anuales, en tanto que el 85,5% de ellas ingresaron menos de \$ 24.000.000 anuales. Por otra parte, en esta tabla también se observa que 25 empresas obtuvieron casi el 30% de los recursos públicos que financiaron la operación del instrumento. Considerando esta variable, se puede decir que son menos de 400 OTEC las que efectivamente participan de este segmento del mercado de la capacitación laboral.

Tabla 9
Participación de los OTEC
de acuerdo a la inversión pública ejecutada
Año 2004

Rango en millones de \$	N° OTEC	%	Millones de \$	%
< 5	1448	54,0	2.453.447.330	4,9
>\$5 < 10	428	16,0	3.071.964.761	6,2
>10 < 24	416	15,5	6.486.331.893	13,1
>24 < 100	305	11,4	14.144.453.265	28,5
>100 < 240	59	2,2	8.652.065.500	17,5
> 240 < 500	19	0,7	6.563.309.540	13,2
> 500 < 1000	4	0,1	2.902.373.193	5,9
> 1000	2	0,1	5.304.482.977	10,7
TOTAL	2681	100	49.578.428.459	100

Fuente: SENCE.

Salvo que en su totalidad se trate de microempresas unipersonales, se puede afirmar que el resto son empresas que participan ocasionalmente de este mercado, supuesto que es apoyado por los datos contenidos en la Tabla 10 (referida a la cantidad de acciones de capacitación ejecutadas por empresa). De acuerdo a ella, el 45,6% de los OTEC participantes en 2004 realizó menos de 10 cursos de capacitación en el año, mientras que el 81% de ellos efectuó menos de 50 anuales, es decir, a un promedio de poco más de cuatro mensuales. En el otro extremo, en tanto, se ubican el INACAP, con 10.290 cursos de capacitación en el año, y la Fundación de Capacitación de la SOFOFA, con 5.900 cursos anuales. En conjunto, estas dos instituciones capturaron el 10,7% de los recursos públicos del año destinados a financiar la franquicia tributaria para capacitación laboral.

Tabla 10
Participación de los OTEC
de acuerdo a las acciones de capacitación realizadas
Año 2004

Rango de acciones	N° OTEC	%	Acciones	%
< 10	1.223	45,6	4.570	3,0
>10< 50	950	35,4	21.706	14,1
>50 < 100	239	8,9	16.723	10,9
>100 < 500	218	8,1	43.896	28,6
>500 < 1000	31	1,2	20.963	13,6
> 1000 < 5000	18	0,7	29.556	19,2
> 5000 < 10000	1	0,0	5.900	3,8
> 10000	1	0,0	10.290	6,7
TOTAL	2.681	100	153.604	100

Fuente: SENCE.

Solo 508 empresas participantes del sistema realizaron más de 50 cursos de capacitación en el año, con lo cual se refuerza la idea de que son alrededor de 500 las empresas que efectivamente mueven este mercado. Las cifras relativas al número de participantes así también lo corroboran: 311 Organismos Técnicos de Capacitación concen-

tratan el 75% de las personas capacitadas, mientras que el 64% de estos organismos que ejecutaron cursos de capacitación en el año 2004 reúnen solo el 6,5% de los participantes.

Sin abrir la discusión respecto del tamaño del mercado de la capacitación en Chile y la cantidad adecuada de oferentes que se requiere para su operación eficiente, es un hecho que gran parte de los participantes del sistema operan solo ocasionalmente en él o bien se trata de micro y pequeñas empresas.

Sin abrir la discusión respecto del tamaño del mercado de la capacitación en Chile y la cantidad adecuada de oferentes que se requiere para su operación eficiente, es un hecho que gran parte de los participantes del sistema operan solo ocasional-

mente en él o bien se trata de micro y pequeñas empresas. Como tales, estas presentan los mismos problemas que otras empresas de similar tamaño: marginal inserción en el mercado, poco capital de trabajo, reducido nivel de innovación tecnológica y de participación en redes de colaboración, intercambio y negocios, baja calificación de los recur-

sos humanos disponibles y escasa capacidad de gestión. Luego, la calidad del servicio que entregan debe estar en consonancia con la limitación de sus capacidades.

En el otro lado, entre las empresas más grandes y con mayor participación en el mercado, se observa un poco saludable nivel de integración vertical entre los Organismos Técnicos Intermediarios de Capacitación y los Organismos Técnicos de Capacitación. Tal como se señaló, ello conlleva la posibilidad de conductas monopólicas por parte de estos últimos, los que van copando el mercado y cuya propiedad se relaciona con los propietarios de algún OTIC.

Necesidad de articular un sistema de formación permanente

La instalación en Chile de un sistema de formación permanente constituye una oportunidad para que las personas se empoderen del diseño de sus itinerarios laborales y formativos. Lo que en nuestro país aparece como una novedad, ya es una realidad desde hace algunas décadas en países tales como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda y Suecia, aunque también existen avances sobre esta materia en Francia, Estados Unidos y España, entre otros.

La instalación en Chile de un sistema de formación permanente constituye una oportunidad para que las personas se empoderen del diseño de sus itinerarios laborales y formativos.

Una de las condiciones para la existencia de este sistema es la articulación de los distintos tipos de formación, y lo que se haga en el sistema de capacitación debe necesariamente apuntar en esa dirección. En este sentido, y de acuerdo a los diagnósticos existentes, el gran déficit formativo en nuestro país se encuentra al nivel de las competencias transversales necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo⁽¹⁰⁾. El sistema de capacitación tiene que hacerse cargo de esta realidad, de manera que se vayan generando las competencias de base que permitan que las personas permanezcan en el mercado del trabajo.

Los datos disponibles muestran que la operación de la franquicia tributaria no ha propiciado la focalización de las acciones de capacitación en competencias de índole transversal o general, sino más bien ha privilegiado el desarrollo de acciones relacionadas con la adquisición de habilidades específicas asociadas a puestos de trabajo.

Una primera constatación dice relación con el bajo nivel de utilización de la franquicia tributaria como mecanismo de financiamiento de nivelación de estudios de la población adulta. A pesar de que ya hace algunos años que está disponible la posibilidad

(10) Ver Bravo y Contreras (2001).

de franquiciar nivelaciones de estudios básicos o secundarios, los resultados obtenidos el año 2005 son magros, tal como lo muestra la Tabla 11. Las empresas utilizaron este instrumento solo para 1.346 personas, con una inversión de recursos públicos que no alcanzó al 0,67% del total del año. Ello, a pesar de las campañas de promoción que se han desarrollado y de la declaración de los empresarios que señala que esta es una de las carencias más básicas de sus empleados. Las cifras disponibles en este ámbito constatan una vez más que, al parecer, no existen incentivos para que los empresarios gasten recursos en la capacitación general de sus empleados.

Tabla 11
Nivelación de estudios usando la franquicia tributaria
Año 2005*

N° de empresas	89
N° acciones de capacitación	244
Horas de capacitación	236.168
N° de participantes	1.346
Inversión pública	358.931.855
Inversión privada	22.053.939
Inversión total	380.985.795

Fuente: SENCE.
(* Datos provisorios.

Respecto de las áreas en las cuales las empresas contrataron cursos de capacitación durante el año 2005 para sus trabajadores, solo un 21,5% de ellos pudieron desarrollar -a través de la capacitación vía franquicia tributaria- competencias transversales. Como tales se consideran las categorías de computación e informática, educación y capacitación, idiomas y comunicación y nivelación de estudios, según se muestra en la Tabla 12.

Tabla 12
Distribución de la capacitación
a través de franquicia tributaria, según áreas de capacitación
Año 2005*

Área de capacitación	% de las acciones	% de los participantes	% de la inversión pública
Administración	32,9%	36,7%	31,1%
Agricultura	1,7%	1,1%	1,4%
Agropecuario	0,2%	0,1%	0,1%
Alimentación, gastronomía y turismo	3,0%	3,7%	2,0%
Artes, artesanía y gráfica	0,3%	0,2%	0,2%
Ciencias y técnicas aplicadas	10,2%	11,6%	9,4%
Comercio y servicios financieros	2,9%	2,8%	2,5%
Computación e informática	14,3%	10,3%	13,4%
Construcción	1,3%	1,5%	2,3%
Ecología	0,5%	0,5%	0,3%
Educación y capacitación	4,5%	5,5%	5,2%
Electricidad y electrónica	1,0%	1,0%	1,4%
Energía nuclear	0,1%	0,0%	0,1%
Especies acuáticas	0,1%	0,2%	0,2%
Forestal	0,3%	0,2%	0,2%
Idiomas y comunicación	11,2%	5,7%	9,6%
Mecánica automotriz	1,4%	0,7%	1,1%
Mecánica industrial	0,7%	0,9%	1,3%
Minería	0,7%	1,0%	1,1%
Procesos industriales	1,3%	1,3%	1,6%
Salud, nutrición y dietética	1,5%	3,0%	2,5%
Servicio a las personas	5,5%	8,9%	7,9%
Transporte y telecomunicaciones	4,2%	2,8%	4,5%
Nivelación de estudios	0,2%	0,2%	0,7%

Fuente: SENCE.

(*) Cifras Provisorias.

Al 36,7% de los trabajadores capacitados se les contrató cursos en materias de “administración”, lo cual muestra un área gris de especificación de contenidos, ya que en la mayoría de los casos se trata de capacitación específica en procesos de trabajo que son directamente apropiables por la empresa. Los casos más ilustrativos se refieren

a capacitaciones acerca de las condiciones de operación comercial de servicios financieros asociados a campañas promocionales en la industria bancaria o a capacitaciones respecto de las condiciones de operación de campañas de descuentos en grandes tiendas o supermercados.

Finalmente, un 41,7% de los participantes declararon haber realizado algún curso en materias específicas relacionadas con el sector productivo en el cual se encuentran empleados.

Al mirar la información disponible respecto de los 50 OTEC que más capacitaron en 2004, se constata que solo ocho centros de educación universitaria o técnico-profesional con identidad reconocida en el mercado se encuentran entre ellos, tal como se muestra en la Tabla 13. Esta información podría entregar argumentos para explicar la lentitud con que se ha avanzado en el proceso de modularización de las carreras técnico-profesionales⁽¹¹⁾, que potencialmente debiera permitir financiar módulos formativos a través del sistema de capacitación. Sin embargo, hay que tomar en cuenta la resistencia que se observa en los empresarios para capacitar a sus trabajadores en el desarrollo de competencias generales, lo que también podría explicar el bajo nivel de integración de los organismos profesionales y técnico-profesionales al sistema de capacitación laboral. Al tener las empresas la decisión de contratación en sus manos, no existirían incentivos para ingresar al mercado, pues sus representantes no contratan capacitación laboral de índole general. Los que realmente están interesados en capacitarse, esto es los trabajadores(as), no pueden contratarla con el instrumento que canaliza la mayor cantidad de recursos dentro del sistema de capacitación.

Llama también la atención la diferencial de costo unitario de la inversión pública unitaria, la cual depende del organismo técnico que haya realizado la capacitación (Tabla 13). Así, al ordenar la información de acuerdo a esta variable, seis de los 12 OTEC con el costo unitario más alto son instituciones de educación profesional o técnico-profesional. De esta forma, lo que podría parecer un indicio de que se está ocupando este instrumento para financiar módulos formativos conducentes a la obtención de títulos técnico-profesionales de trabajadores de bajos ingresos, contrasta con la realidad que muestra que estos recursos se utilizan en una parte importante en el financiamiento de programas de postítulo (para personas que ya tienen título universitario). Luego, este mecanismo beneficia directamente a personas de ingresos, en promedio, altos.

(11) Por modularización se entiende el proceso de separar los contenidos curriculares de una carrera técnico-profesional en segmentos o módulos autocontenidos, es decir, que cada uno en sí mismo sea una unidad formativa que desarrolle capacidades o entrene competencias en un ámbito específico. Así, cada módulo podría potencialmente ser en sí mismo equivalente a un curso de capacitación laboral.

Por otra parte, entre los OTEC de mayor nivel de operaciones se observa una serie de empresas dedicadas al desarrollo e implantación de programas computacionales, a las asesorías en marketing y al establecimiento de sistemas de calidad. En estos casos, la capacitación está ligada a la incorporación y operación de estos programas, sistemas y/o procesos y, por lo tanto, la capacitación se fundamenta básicamente en entrenamientos específicos en el puesto de trabajo.

En consecuencia, de acuerdo a la actual forma de operación del instrumento, no existen indicios que permitan suponer que se encuentra sintonizado con la instalación de un sistema de formación permanente, ya que pone la decisión de la capacitación en la empresa y no en el trabajador. Esto claramente atenta contra la posibilidad de que este diseñe sus itinerarios de formación a lo largo de la vida ni le posibilita ir completando módulos formativos.

Tabla 13
Ranking de los 50 OTEC
con mayor participación en el sistema
Año 2005*

Nombre del organismo capacitador	Nº de trabajadores capacitados	Inversión pública (en millones de \$ corrientes)	Inversión pública por capacitado
Fundación de capacitación Sofofa	56.312	2.288,96	40.648
Instituto Nacional de Capacitación Profesional	30.593	3.012,23	98.462
Instituto de Capacitación Empresarial de Chile Ltda.	18.667	865,06	46.342
Centro de Capacitación y Tecnologías del Aprendizaje S.A.	16.672	787,37	47.227
Escuela de Capacitación Técnica Escatec Ltda.	12.829	381,85	29.765
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	8.106	227,71	28.092
Fundación Instituto Profesional Escondida	7.830	407,98	52.105
Corporación Educacional de la Construcción	7.451	657,32	88.219
Orbi Consultores S.A	7.022	231,38	32.951
Gensys S.A.	6.569	152,48	23.211
Centro Profesional Cahuala Ltda.	6.457	162,20	25.120
Pontificia Universidad Católica de Chile	6.209	595,52	95.912
Traineemac S.A.	6.106	214,03	35.053
Proqualitas Chile S.A.	6.087	306,73	50.391
Instituto de Capacitación Seasin Ltda.	5.481	253,83	46.311
Jorge Molina y Compañía Limitada	4.954	140,72	28.406

La franquicia tributaria para capacitación laboral: Un instrumento desfocalizado

Capacitación y Técnicas Ltda.	4.826	193,39	40.073
Sociedad O T C Capacitación Ltda.	4.764	247,07	51.861
Fundación Chile	4.749	224,04	47.177
Consultora Anguita y Asociados S.A.	4.729	247,51	52.339
Asesoría Educacional S. A..	4.552	277,00	60.852
Softland Ingeniería Ltda.	4.526	396,42	87.586
Capacituc S.A.	4.516	343,60	76.084
Servicios Educativos Sonda S.A.	4.516	205,10	45.415
Centro de Entrenamiento para el Trabajo Ltda.	4.303	313,85	72.937
Centro Integral de Capacitación y Perfeccionamiento Ltda.	4.253	414,67	97.500
O.N.G. Casa de Acogida La Esperanza	4.100	156,25	38.110
ST Capacitación	3.893	214,19	55.019
Capacitación Manquehue Ltda.	3.697	46,36	12.539
Universidad de Chile	3.628	430,43	118.641
Garrido y Emhart Ltda.	3.534	147,74	41.806
Instituto Estudios Bancarios Gmo. Subercaseaux	3.487	395,88	113.532
Partners & Success S.A.	3.472	78,27	22.543
Centro de Formación Técnica Cámara de Comercio de Santiago	3.406	222,09	65.207
Comercial Promondo Ltda.	3.231	85,14	26.351
Factor Cinco S.A	3.090	89,55	28.982
Sela S.A	3.058	426,65	139.518
Bureau Veritas Chile S.A.	3.015	93,86	31.129
Sociedad Educacional Llaima Ltda.	2.942	159,20	54.112
Lexis-Nexis Chile Training Ltda.	2.932	161,45	55.063
Sprint Consultores en Recursos Humanos Ltda.	2.899	145,24	50.101
Beegroup Consultores Ltda.	2.888	166,04	57.493
Servicios de Capacitación UDEC Limitada	2.802	181,10	64.633
Fundación Duoc de la Pontificia Universidad Católica de Chile	2.791	198,94	71.281
Asesorías en Gestión e Informática Limitada	2.767	108,16	39.090
Sociedad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Santiago	2.723	504,61	185.313
Fundación Nacional del Comercio para la Educación	2.701	87,28	32.316
Capacitaciones Ocupacionales Sociedad Ltda.	2.677	155,67	58.152
Fundación Educacional de la Conferencia Episcopal de Chile	2.652	108,47	40.900
Asimet Capacitación S.A.	2.590	114,21	44.097
TOTAL	328.054	18.025	

Fuente: SENCE.
(*) Cifras provisionarias.

Conclusiones

Evaluada desde distintas perspectivas, la franquicia tributaria para capacitación laboral pareciera no ser el instrumento adecuado para los actuales requerimientos de mejorar las competencias de la fuerza de trabajo en Chile. Cuando un contingente importante de la población presenta deficiencias estructurales en relación a sus competencias generales para integrarse y permanecer en el mercado del trabajo y cuando uno de los mayores desafíos consiste en instalar un sistema de formación permanente que permita mantener y acrecentar el acervo de capital humano en consonancia con los cambios y los nuevos requerimientos del mercado, queda claro que la operación del instrumento apunta exactamente en la dirección opuesta.

Evaluada desde distintas perspectivas, la franquicia tributaria para capacitación laboral pareciera no ser el instrumento adecuado para los actuales requerimientos de mejorar las competencias de la fuerza de trabajo en Chile.

La ineficiencia que el sistema ha demostrado en incorporar a las personas de menores ingresos a los beneficios de la capacitación laboral, especialmente a los trabajadores de las micro y pequeñas empresas, unido al sesgo que este demuestra hacia las áreas de capacitación específica y a la concentración del beneficio en las empresas de mayor tamaño, hace necesaria -a lo menos- una urgente revisión del instrumento, si se quiere que este sea un aporte eficaz para mejorar la empleabilidad de las personas.

Al respecto, existe un amplio espacio para introducir reformas que, sin alterar en su esencia el mecanismo de poner la decisión de capacitar en la empresa, permita refocalizar el uso de una cantidad relevante de recursos públicos⁽¹²⁾. Por de pronto, eliminar el cofinanciamiento para los trabajadores de los tramos de ingresos altos pareciera ser una medida sensata que permitiría al Estado reasignar más de \$ 5.000 millones anuales.

Asimismo, y dado que el proyecto que crea el sistema nacional de certificación de competencias laborales se encuentra en trámite legislativo, resulta interesante evaluar soluciones como las adoptadas por Australia y Nueva Zelanda, que permiten aplicar este instrumento solo cuando la capacitación se refiere a áreas vinculadas con la certificación de competencias laborales. Así, la empresa siempre mantiene la capacidad de decidir cuándo, cómo y en qué capacita a sus trabajadores, pero, si quiere que el Estado financie parcial o totalmente esa capacitación, debe hacerlo de acuerdo a las condiciones que este le imponga.

(12) Ya en 2002 se realizaron propuestas relativas, por ejemplo, a diferenciar la franquicia por tamaño de empresa. Ver Jara (2002).

Otra área de evaluación relevante es el aporte que los OTIC están haciendo a la cadena de valor de la capacitación. Si se valida la hipótesis de que estos organismos han concentrado su operación en grandes empresas, se debe reconsiderar su rol o, al menos, redefinirlo en el sentido de redireccionar su acción hacia empresas pequeñas.

Junto con la implementación de estas medidas, sin embargo, es necesario comenzar con una discusión de fondo: la decisión de capacitarse laboralmente, en un sistema de formación permanente, debe estar puesta en la persona y no en la empresa. Esto es lo que permite al individuo ejercer su derecho a diseñar sus itinerarios laborales y de formación, al mismo tiempo que posibilita al Estado focalizar eficientemente los recursos. Ello permitirá sacar la capacitación laboral del ámbito del fomento productivo y ponerla en el de la formación de los individuos.

Referencias

- Bravo, D. y Contreras, D. (2001). “Competencias básicas de la Población Adulta”. Universidad de Chile, 2001. Capítulo 2.
- Bravo, D., Castillo, R., Escárate J., Ljubetic Y. y Medrano P. (2006). “Igualdad de oportunidades: Los desafíos de la capacitación laboral”. SENCE y Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, 2006.
- Jara, O. (2002). “Evaluación del sistema de capacitación en Chile”. Editorial Universitaria, 2002. Páginas 102 y 103.

Autor



Ramón Castillo C.

Economista de la Universidad de Chile, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Especialista en políticas públicas de fomento productivo y capacitación laboral. Ex Jefe de Innovación y Desarrollo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.



© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento es parte de un proyecto de la Corporación que tuvo por objeto analizar la importancia que la educación técnica y continua tiene en la formación de capital humano.

Esta iniciativa contó con el apoyo del Banco Mundial y fue coordinada por Hernán Araneda y Alejandra Contreras.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.

