

---

### III

---

## SISTEMA DE CAPACITACIÓN

### 1. Desde un sistema de oferta a un sistema de demanda

A fines de la década de los 50, los diagnósticos en materia de escolaridad y formación profesional en el país daban cuenta de magros resultados en ambos ámbitos. En efecto,<sup>17</sup> documentos de la época señalan que un sesenta por ciento (60%) de la población trabajadora tenía menos de seis años de estudios, mientras que en países europeos estas cifras llegaban a dos (2%) o seis por ciento (6%), dependiendo del país. Este antecedente, unido a estudios del perfil educacional de la fuerza de trabajo, que mostraban un porcentaje muy bajo de trabajadores calificados en comparación con otros países, conduce a la conclusión de que se trata de un factor que incide sensiblemente en el desarrollo nacional.

Estas y otras consideraciones estuvieron presentes en el año 1960, cuando se entregó a una comisión especial el estudio de las posibilidades para impulsar en el país una política de formación profesional. El resultado de ese estudio fue la creación, en ese mismo año, del Departamento de Formación Profesional, en el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, con la misión de trabajar en la formación de adultos. En 1966, el Departamento de Formación Profesional se independiza del SERCOTEC, para dar paso a una nueva entidad encargada de la formación profesional.

El sistema de capacitación que se conforma en 1966, se basa en la creación de un organismo autónomo, con financiamiento fundamentalmente estatal, en un modelo de participación directa del Estado, que entrega servicios gratuitos de capacitación. El énfasis de estas actividades estuvo puesto en la inversión directa de recursos para generar oferta de servicios, en una concepción de servicios integral y comprehensiva, y en la participación tripartita en la dirección del organismo que se crea para este fin.

---

<sup>17</sup> Antecedentes Generales Instituto Nacional de Capacitación. Documento.

---

Este instituto de capacitación tuvo la forma de una corporación privada, y fue creado como filial de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, con la participación del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC; su objetivo principal era “proporcionar a los trabajadores los medios y condiciones para su capacitación técnica y promoción profesional, en el marco de los planes de desarrollo económico y social del Gobierno, y de los programas de las empresas destinados a aumentar su productividad”.<sup>18</sup>

Si bien las acciones que podía desarrollar para el cumplimiento de sus fines estaban centradas en la formación de recursos humanos, también incluía otras más propiamente de promoción social, como la rehabilitación profesional de personas minusválidas, en colaboración con el Servicio Nacional de Salud, gestionar becas para la continuación de estudios de jóvenes trabajadores ante la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas u otras instituciones, y establecer las bases de un sistema de promoción, en cooperación con el Ministerio de Educación, Universidades y otras entidades, que permitieran a los trabajadores, aumentar su nivel cultural y profesional.

La organización de la corporación distinguía miembros activos, CORFO y SERCOTEC, y miembros cooperadores; estos últimos podían ser personas naturales o jurídicas, nacionales, extranjeras o internacionales, las que podían colaborar en las funciones de la corporación, mediante erogaciones, ayuda crediticia o asesoría.

Las acciones de la corporación se financiaban con aportes de la CORFO y SERCOTEC, con aportes directos del fisco, erogaciones que con fines específicos le hicieran entidades privadas, aportes de gobiernos, entidades extranjeras y organismos internacionales, y los ingresos que percibiera por la prestación de servicios, los que solo podían estar destinados a recuperar el patrimonio utilizado en algunas prestaciones, estando impedida de obtener lucro.

La dirección superior de la corporación correspondía a un Consejo Directivo, de conformación tripartita, compuesto principalmente por representantes de los miembros activos, CORFO y SERCOTEC, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, uno del Consejo de Rectores, entidad que agrupaba a los rectores de las universidades públicas de la época, dos representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio, la asociación gremial empresarial más representativa del país, y dos representantes del sector laboral, designados por el Ministro del Trabajo y Previsión Social. El Vicepresidente de la CORFO, o su representante, presidía el Consejo.

Los Estatutos que regulaban el funcionamiento de la corporación, establecieron una periodicidad mensual para las sesiones ordinarias del Consejo Direc-

---

<sup>18</sup> Artículo 3º. Estatutos Instituto Nacional de Capacitación.

---

tivo, las cuales podían tratar de todas las materias relativas a la corporación; las sesiones extraordinarias podían ser citadas en cualquier momento por el Presidente, o por éste a requerimiento de a lo menos seis consejeros, en tanto que las materias a tratar debían estar incluidas en la convocatoria.

El quórum para sesionar era de seis consejeros; los acuerdos se adoptaban por la mayoría de votos de los miembros asistentes, salvo casos especiales en que los propios Estatutos o una ley, exigieran quórum especiales.

Las atribuciones del Consejo Directivo eran amplias y significativas, tanto en materia de gestión de los recursos como en la determinación de políticas de formación de recursos humanos, e incluían, entre otras, las siguientes: promover y velar por el cumplimiento de las finalidades de la corporación; aprobar el balance anual, el presupuesto anual, y el programa de trabajo; fijar la política de formación profesional y conocer los resultados de la gestión de la corporación; orientar y controlar la inversión de los recursos, fijar la planta de personal y sus remuneraciones; adquirir, gravar y enajenar, a cualquier título, toda clase de bienes y derechos muebles e inmuebles; formar, constituir e integrar corporaciones; contratar créditos, celebrar contratos y suscribir toda clase de documentos y obligaciones; celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales.

Esta corporación llegó a contar con 32 centros fijos de capacitación en diferentes especialidades, distribuidos en las principales ciudades del país, y 35 unidades móviles y contó, desde sus orígenes con la asistencia técnica de la OIT y la colaboración y aportes en equipamiento de diversos gobiernos europeos.

A partir de mediados de la década de los 70, la corporación debe iniciar una política de autofinanciamiento; en el año 1979 el Gobierno elimina por completo el financiamiento estatal. Posteriormente, la corporación fue privatizada y entregado su control al sector empresarial.

### ***El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE***

El sistema de capacitación vigente actualmente en el país, nace con el Estatuto de Capacitación y Empleo, que se promulga en 1976 (D.L N° 1446, de 1976, modificado y refundido en el D.F.L. N° 1, de 1986), el cual recoge un importante cambio respecto del rol del Estado en materia de formación profesional, desde una participación directa como ejecutor de acciones, a un rol normativo y financiador de acciones ejecutadas por organismos contratados para el efecto, así como por las propias empresas. El sistema que se construye a partir de esta normativa, pone el énfasis en la generación de incentivos a la demanda a través de un subsidio estatal (Franquicia Tributaria) y una acción subsidiaria del Estado que se manifiesta en programas públicos de capacitación financiados por recur-

---

tos fiscales y ejecutados por organismos públicos o privados que se contratan para este efecto, a través de concursos o licitaciones.

La normativa legal que establece el actual sistema de capacitación, creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, organismo público descentralizado y autónomo, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Conceptualmente, el sistema de capacitación que se estructura a partir de esta normativa, marca un cambio significativo en lo relativo a la intervención del Estado en materia de formación de recursos humanos, y responde a la concepción política imperante en la época sobre el rol del sector público en diversos ámbitos de la vida nacional; lo anterior se refleja en los principios que sustentan el sistema de capacitación:

- i) subsidio a la demanda de capacitación de las empresas, en contraposición a la provisión directa de servicios vigente antes de esta reforma. En efecto, como ya se dijera, el sistema se estructura sobre la base de un incentivo a la demanda de capacitación, el que se expresa en un subsidio tributario que permite a las empresas descontar, del monto a pagar de sus impuestos, los gastos efectuados dentro del país por concepto de capacitación de sus trabajadores, hasta el límite del 1% de la planilla de remuneraciones;
- ii) descentralización de las decisiones. Como consecuencia de lo anterior, la decisión de capacitación, en cuanto al tipo de acciones a desarrollar, las personas involucradas en ellas, la oportunidad y los organismos capacitadores que se contratarán, está entregada a las empresas, más concretamente al empleador, sin distinguir su tamaño, ubicación geográfica o sector económico;
- iii) acción subsidiaria del Estado. La función del Estado se cumple a través de la autorización de los organismos que operarán como oferentes de servicios de capacitación y de las acciones de capacitación que estos ofertarán a las empresas, y de la supervisión del cumplimiento de las normas que regulan el subsidio tributario. Subsidiariamente, el Estado promueve una oferta de servicios, a través del financiamiento directo de acciones de capacitación, dirigidas a trabajadores desempleados e independientes de baja calificación laboral, personas carentes de recursos y que buscan trabajo por primera vez y pequeñas y micro empresas. Estas acciones son ejecutadas por organismos capacitadores mayoritariamente privados, que se contratan a través de concursos públicos;
- iv) oferta privada de servicios. Las acciones de capacitación que se desarrollan, tanto para las empresas, como en los programas financiados directamente por el Estado con recursos presupuestarios, son provistos por organismos capacitadores fundamentalmente privados, los que son autorizados por el

---

SENCE, contra el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley;

- v) competencia entre ejecutores directos. La asignación de recursos en el sistema se realiza a través de la competencia entre los diversos organismos capacitadores. En el caso del subsidio tributario, por la decisión de las propias empresas, las que contratan los servicios de capacitación de acuerdo a sus requerimientos. En el caso de los programas financiados directamente por el Estado, a través de concursos públicos.

El principal actor en el sistema de capacitación así concebido, es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, al que le corresponde administrar el mecanismo de incentivo a la demanda de capacitación de las empresas, y ejecutar la acción subsidiaria que se contempla para el Estado en el Estatuto de Capacitación y Empleo, la que se manifiesta en programas financiados por recursos fiscales y ejecutados por organismos capacitadores privados.

Las empresas que tributan en la 1ª Categoría del Impuesto a la Renta, que son las beneficiarias del subsidio a la demanda, de carácter tributario y operación descentralizada, en virtud del cual pueden compensar con sus impuestos el costo de los programas de capacitación que realicen para sus trabajadores. Las empresas beneficiarias se encuentran facultadas para decidir el tipo de capacitación que requieren, los empleados que serán beneficiados por dichas acciones y la modalidad bajo la cual se ejecutarán dichas actividades.

Los organismos capacitadores, son esencialmente instituciones privadas, constituidas como personas jurídicas, y que contemplan entre sus objetivos la capacitación ocupacional, son denominados Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC). Pueden actuar como organismos capacitadores las Universidades, los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, pertenecientes al sistema de educación formal. Para actuar como tales, se requiere en todo caso, contar con la autorización del SENCE, la que se otorga previo análisis del cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Estatuto de Capacitación y Empleo.

Los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación, son corporaciones de derecho privado, reconocidas por el SENCE, que cuentan con el patrocinio de una asociación gremial de empresarios, empleadores o trabajadores independientes, y disponen además de capital propio, personal en número y grado de calificación adecuado y la adhesión de un número determinado de empresas.

Las empresas están autorizadas para adherir libremente a estas instituciones, cuyo objetivo principal es otorgar apoyo técnico a sus adherentes, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación. Estos organismos no pueden impartir ni ejecutar directamente acciones de capacitación.

---

## ***Instrumentos de Financiamiento de la Capacitación***

Los mecanismos de financiamiento de estas acciones son dos:

a) La franquicia tributaria para capacitación, que subsidia los costos directos en que incurren las empresas para el financiamiento de los programas de capacitación que realicen para sus trabajadores, y que se efectúen dentro del territorio nacional. Por concepto de este subsidio, las empresas pueden compensar con sus impuestos cada año, hasta la suma máxima equivalente al uno por ciento de las remuneraciones imponibles pagadas efectivamente a su personal en el mismo lapso.

A los efectos de este subsidio, son “costos directos” los gastos incurridos en la capacitación desarrollada por la propia empresa con instructores internos, la ejecutada por organismos capacitadores contratados al efecto, el contrato de aprendizaje, y los aportes efectuados a un OTIC.

Las empresas que no obtengan utilidades en el respectivo año tributario, pueden recuperar los costos directos en que hayan incurrido para el financiamiento de programas de capacitación, toda vez que estos son considerados por la ley como un crédito tributario.

Los costos directos en que incurren las empresas para el financiamiento de sus acciones de capacitación, son autorizados por el SENCE de acuerdo a los criterios y límites contenidos en la ley. El monto de los costos directos que resulta autorizado conforme a dichas reglas, es el que en definitiva las empresas pueden compensar con sus impuestos de primera categoría. El monto de los costos directos que no resulte autorizado tiene igualmente un tratamiento favorable en la legislación tributaria, la que los considera como “gasto necesario para producir la renta” conforme al artículo 31° de la ley de Impuestos a la Renta.

Además, esta franquicia tributaria subsidia los siguientes gastos: i) los viáticos y traslados de los participantes que asisten a cursos que se desarrollen fuera de su lugar habitual de trabajo, hasta el límite equivalente al 10% de los costos directos anuales acogidos a la franquicia tributaria; ii) los gastos destinados a la dirección y administración de la unidad interna de capacitación, hasta el límite equivalente al 15% de los costos directos anuales acogidos a la franquicia tributaria, y iii) los gastos destinados a estudios de las necesidades de capacitación de la empresa, hasta el límite equivalente al 10% de los costos directos anuales acogidos a la franquicia tributaria, en la medida que el producto de tales estudios se ejecute efectivamente un programa de capacitación.

b) La segunda fuente de financiamiento contemplada en el Estatuto de Capacitación y Empleo, son los recursos aprobados anualmente en la Ley de Presupuestos para programas de capacitación dirigidos hacia sectores sociales con menores oportunidades de inserción laboral y de acceso a la capacitación. Entre estos grupos se cuentan las personas que buscan trabajo por primera vez, los

---

desempleados, trabajadores independientes de baja calificación laboral que no disponen de recursos para financiar su calificación y las pequeñas empresa.

En virtud de estos programas, el SENCE puede financiar el costo total o parcial del curso, y en algunos casos, los gastos de traslado y alojamiento de los beneficiarios. Cuando estos programas se dirijan a personas desempleadas o cesantes, también se puede financiar el aseguramiento de las contingencias que se produzcan con motivo de la ejecución de los cursos, y que pudieren afectar a los beneficiarios.

Estos programas son ejecutados a través de organismos de capacitación autorizados, los que son seleccionados en procesos de licitación.

### ***Franquicia tributaria mínima para capacitación***

Las empresas cuyo uno por ciento de la masa salarial sea inferior a 13 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), aproximadamente seiscientos dólares, pueden descontar hasta esta suma en el año por concepto de capacitación. El propósito es asegurar un mínimo de acceso a la franquicia tributaria, a las empresas que, por su tamaño o baja masa salarial, les correspondería un límite de beneficio muy bajo.

En términos de cobertura, los resultados del sistema de financiamiento a través de la franquicia tributaria son los siguientes, para los años que se indica.

**Cuadro N° 3**  
**TRABAJADORES CAPACITADOS Y FUERZA DE TRABAJO OCUPADA**  
**DEPENDIENTE (1999-2002)**

Años	Fuerza de Trabajo Ocupada Dependiente	Trabajadores Capacitados	Porcentaje
1999	4.151.970	504.436	12,15
2000	4.181.410	620.235	14,83
2001	4.361.560	756.080	17,34
2002	4.414.930	846.870	19,18

*Fuente:* SENCE

**Cuadro N° 4**  
**TRABAJADORES CAPACITADOS Y FUERZA DE TRABAJO OCUPADA**  
**(1999-2002)**

Años	Fuerza de Trabajo Ocupada	Trabajadores Capacitados	Porcentaje
1999	5.404.480	504.436	9,33
2000	5.381.470	620.235	11,53
2001	5.479.400	756.080	13,80
2002	5.531.260	846.870	15,31

*Fuente:* SENCE

### ***Incentivos para la focalización***

La franquicia tributaria para capacitación, con el límite máximo fijado en el 1% de la planilla de remuneraciones de la empresa, tiene el sentido de reconocer en la inversión en capital humano la existencia de externalidades que justifican la intervención del Estado.

El Estatuto de Capacitación en su origen contempló este límite global para la inversión de las empresas en la capacitación de sus trabajadores, en la lógica de establecer un límite al impacto fiscal que se generaría por esta vía. Posteriormente, y por efecto de la concentración de la inversión en capacitación de las empresas, y la consecuente imputación a la franquicia tributaria prevista para este efecto, en algunas acciones de capacitación en los sectores más altos de la pirámide ocupacional, se incorporaron límites internos, como una manera de estimular la focalización de los recursos, y la distribución del beneficio de la capacitación.

De esta manera, por razones de equidad y asignación eficiente de los recursos, las normas que regulan este subsidio tributario, además de establecer este límite máximo de inversión imputable al beneficio, otorga al SENCE la facultad de fijar anualmente un valor máximo por hora/participante, el que traduce el monto máximo que está dispuesto a financiar por cada hora de capacitación ejecutada.

Este valor hora/participante busca generar la distribución de los recursos a que tiene acceso la empresa por medio de la franquicia tributaria, los que de otro modo podrían ser agotados, en un caso extremo, en el desarrollo de una sola acción de capacitación.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento histórico del uso de la franquicia tributaria, de acuerdo a los niveles ocupacionales de los trabajadores que asistieron a cursos de capacitación con cargo a este mecanismo de financiamiento, registrándose una concentración en el medio de la pirámide ocupacional, esto es, trabajadores administrativos, calificados y semi calificados.

**Tabla N° 5**  
**TRABAJADORES CAPACITADOS POR NIVEL OCUPACIONAL (2000 -2002)**

Nivel	2000	%	2001	%	2002	%
Ejecutivos	27.023	4,36	43.274	5,72	48.419	5,72
Profesionales	103.179	16,64	115.470	15,27	130.532	15,41
Mandos Medios	53.925	8,69	59.310	7,84	60.453	7,14
Administrativos	198.270	31,97	224.479	29,69	254.515	30,0
Trabajadores Calificados	186.991	30,15	229.106	30,30	244.940	28,92
Trabajadores Semi Calificados	33.382	5,38	57.268	7,57	69.682	8,23
Trabajadores No Calificados	17.465	2,82	27.173	3,59	38.329	4,53
Total	620.235	100,00	756.080	100,00	846.870	100,00

*Fuente:* SENCE

Otro instrumento destinado a racionalizar el uso y acceso de las empresas a los recursos de la franquicia tributaria, es la escala de acceso al valor hora por niveles de remuneraciones; esta escala, a diferencia del valor hora/participante, que es fijado por el SENCE, está establecida en la Ley.

El Estatuto de Capacitación fija una escala de financiamiento de la capacitación a través de la franquicia tributaria, definiendo la proporción del gasto que las empresas deberán soportar de acuerdo a las remuneraciones de los trabajadores capacitados, de la siguiente manera: si la remuneración del trabajador excede las 25 UTM (US\$ 1.150 aproximadamente) pero no supera las 50 UTM (US\$ 2.300 aproximadamente), la ley permite imputar el 50% del valor hora; si la remuneración del trabajador excede las 50 UTM (US\$ 2.300 aproximadamente), la ley permite imputar el 15% del valor hora. Para los trabajadores cuya remuneración sea inferior a 25 UTM (US\$ 1.150 aproximadamente), la ley permite imputar el 100% del valor hora.

El siguiente cuadro muestra el comportamiento histórico del uso de la franquicia tributaria, de acuerdo a la remuneración de los trabajadores que asistieron a cursos de capacitación con cargo a este mecanismo de financiamiento, registrándose una distribución inversamente proporcional al salario.

**Tabla N° 6**  
**TRABAJADORES CAPACITADOS SEGÚN NIVEL DE REMUNERACIONES**  
**(2000 - 2002)**

<b>Porcentaje de acceso</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
100%	501.234	623.072	709.329
50%	84.585	94.083	98.310
15%	34.416	38.924	39.230
Total	620.235	756.079	846.870

*Fuente:* SENCE

## **2. Reformas al Sistema de Capacitación**

A partir de 1990, coincidiendo con el retorno a la democracia, el Estatuto de Capacitación y Empleo instaurado en 1976, ha tenido dos modificaciones significativas, las que han recogido, en nuevas instituciones y conceptos, las tendencias que han inspirado a los Gobiernos democráticos en materia de recursos humanos y valoración de la participación y concertación social. Estas reformas han abarcado tres ámbitos principales, a saber: la ampliación de modalidades de capacitación, la actualización o extensión del concepto de capacitación financiable por los mecanismos previstos en la ley, y la creación de instancias de diálogo y concertación en materia de recursos humanos.

- **Instituciones y Programas creados por la Ley N° 19.518 (año 1997)**

### *El Contrato de Capacitación*

La Ley N° 19.518, de 1997, incorporó al financiamiento de la franquicia tributaria para capacitación, una modalidad de acceso a este beneficio, que permite a las empresas beneficiarias contratar la ejecución de acciones de capacitación respecto de una persona, antes de la vigencia de la relación laboral, bajo la formalidad de un contrato de capacitación.

Esta convención, que se celebra entre el empleador y un eventual trabajador, supone para el empleador la obligación de entregar, a través de un organismo capacitador, las competencias y destrezas laborales requeridas para desempeñar una actividad laboral determinada en la empresa, según un programa de capacitación autorizado, y para el eventual trabajador, cumplir dicho programa en las condiciones establecidas.

El programa de capacitación puede incluir un módulo práctico a desarrollar en las instalaciones de la empresa, solo en cuanto fuese necesario para la habilitación laboral, y no constituya una prestación de servicios personales. La vigencia del contrato de capacitación, no puede exceder de dos meses, ni puede suscribirse con el mismo beneficiario más de una vez dentro de un mismo año calendario.

El propósito del contrato de capacitación es permitir a las empresas reclutar a los trabajadores asegurando que posean ciertas competencias mínimas previas a la instalación en el puesto de trabajo, pero no están obligadas a contratar a los beneficiarios de estas acciones de capacitación.

Como puede observarse en el cuadro a continuación, la cobertura del Contrato de Capacitación ha sido creciente desde la aplicación de la Ley N° 19.518, que creó esta modalidad; sin embargo, no existen datos disponibles respecto de cuántos de estos beneficiarios han sido efectivamente contratados por las empresas.

**Cuadro N° 7**  
**EMPRESAS Y PARTICIPANTES EN CONTRATO DE CAPACITACIÓN**  
**(2000-2002)**

<b>Año</b>	<b>Empresas</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b>2000</b>	1.678	5.612	4.035	9.647
<b>2001</b>	11.083	20.825	14.991	35.816
<b>2002</b>	24.069	17.883	23.946	59.208

Fuente: SENCE

### ***Capacitación Post - Contrato***

De igual manera, la citada Ley N° 19.518 permite que las empresas, con cargo a la franquicia tributaria para capacitación, puedan contratar acciones de capacitación respecto de sus trabajadores hasta cinco meses después de terminado el vínculo laboral. Este beneficio es aplicable respecto de los trabajadores cuya última remuneración no exceda las 25 unidades tributarias mensuales, esto es, 1.150 dólares aproximadamente.

El propósito de esta modalidad es facilitar los procesos de desvinculación laboral, permitiendo mejores condiciones de empleabilidad y reinserción ocupacional, a las personas que hayan perdido sus empleos.

El siguiente cuadro muestra la evolución que ha tenido esta modalidad de capacitación desde 2000 a la fecha.

---

**Cuadro N° 8**  
**EMPRESAS Y PARTICIPANTES EN PROGRAMA POST CONTRATO**  
**(2000-2002)**

<b>Año</b>	<b>Empresas</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b>2000</b>	65	270	64	334
<b>2001</b>	139	402	118	520
<b>2002</b>	146	1.056	222	1.278

*Fuente:* SENCE

### ***Subsidio directo para capacitación***

Complementariamente al uso de la franquicia tributaria para capacitación, como una forma de mejorar el acceso de las unidades productivas más pequeñas, para las cuales el primero presenta problemas de caja o liquidez, la Ley N° 19.518, ya citada, creó el Fondo Nacional de Capacitación, el que con cargo a recursos aprobados cada año en la Ley de Presupuestos, incorporó un subsidio directo a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE), que permite a éstas optar por una modalidad de financiamiento de las acciones de capacitación, destinada a los trabajadores, gerentes, administradores o propietarios de estas pequeñas unidades productivas.

Este subsidio es compatible con la modalidad de financiamiento de la franquicia tributaria. No obstante, la suma de ambos instrumentos no puede exceder las 26 UTM durante el año, aproximadamente US\$ 1.190.

Como ya se señalara, las empresas contribuyentes de la Primera Categoría de la Ley de Impuestos a la Renta y cuyo 1% de las remuneraciones imponibles anuales no supere las 13 UTM, pueden descontar hasta el equivalente a ese monto de los Impuestos a la Renta que les corresponda pagar. En virtud de este subsidio, en el caso que las empresas beneficiarias opten por financiar con cargo a la Franquicia Tributaria hasta 13 UTM anuales, pueden solicitar la diferencia hasta cubrir las 26 UTM mediante el subsidio directo.

Respecto de los criterios de elegibilidad de las postulaciones que se presenten, las reglas generales están contenidas en el Reglamento de Capacitación y Empleo, que señala al Consejo Nacional de Capacitación como la entidad responsable de establecer los criterios sobre los cuales el SENCE se basará para la asignación de los recursos contemplados en el Fondo Nacional de Capacitación para este subsidio, considerando aspectos territoriales, sociales o económicos que determinarán su asignación.

---

Para el proceso de asignación de este subsidio en el año 2002, los criterios definidos por el Consejo Nacional de Capacitación para la selección de las empresas postulantes, fueron los siguientes:

- que las empresas estén en Programas de Fomento Productivo desarrollados por instituciones públicas o privadas.
- que las acciones de capacitación que postulan al financiamiento del subsidio, sean preferentemente orientadas al uso de herramientas y tecnología relacionada con Internet; y
- el menor valor hora participante efectivo por cada participante de la acción de capacitación incluido en la postulación.

### ***Concertación y participación***

La Ley N° 19.518 introdujo además dos instituciones destinadas a favorecer la concertación de los agentes públicos y privados en el fomento de la calificación de los recursos humanos, así como la cooperación entre la gerencia y los trabajadores al interior de las empresas, promoviendo la concertación social y el diálogo en materia de capacitación.

Este último aspecto, de acuerdo a las declaraciones oficiales, tuvo una singular importancia para el Gobierno. En efecto, en su concepto, el desarrollo de una cultura de cooperación entre trabajadores y empresarios es condición necesaria para el surgimiento de una empresa verdaderamente moderna. Exponiendo en la ceremonia en que el Ejecutivo despachó a trámite legislativo la propuesta de reforma legal al Estatuto de Capacitación y Empleo, el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle explicitó la visión gubernamental sobre la empresa moderna. Señaló en aquella oportunidad que la empresa: “es, o debe ser entendida, como una comunidad de trabajo, por lo que requiere el concurso participativo, creativo y dialogante de sus componentes. Una empresa moderna no es tan sólo aquella que incorpora tecnología de punta, sino la que establece relaciones de activa cooperación entre sus integrantes, haciendo que los frutos de su esfuerzo recompensen efectivamente a trabajadores y empresarios”.

“En suma, esta propuesta busca crear las condiciones para que empresarios y trabajadores encuentren los estímulos adecuados para impulsar en conjunto la modernización de la estructura productiva, mediante la promoción de la participación y la capacitación técnica del recurso humano”.

La iniciativa de creación de estas instancias de concertación respondió a la convicción gubernamental que, en un contexto de competencia sistémica, se requiere de un esfuerzo permanente y concertado de trabajadores, empresarios y sector público para dar cuenta de los desafíos de productividad y competencia que enfrenta el país.

---

Siguiendo con el principio de reservar el bipartismo al interior de las empresas, y el tripartismo a nivel político, esta ley incorporó dos instituciones, vigentes hasta el momento.

### ***El Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Capacitación***

El Consejo Nacional de Capacitación es un órgano nacional de conformación tripartita, cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación. El Consejo es presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y lo integran los Ministros de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Educación, el Vicepresidente de la Corporación de Fomento, más cuatro consejeros del sector laboral y cuatro del sector empresarial.

El Director Nacional del SENCE actúa como Secretario Técnico de este cuerpo colegiado.

Además, de acuerdo a las modificaciones incorporadas por esta ley, debe constituirse y funcionar en cada Región del país un Consejo Regional de Capacitación, cuya función es asesorar al Gobierno Regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito regional. Este órgano regional es presidido por el Secretario Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social y está integrado por los Secretarios Regionales Ministeriales de los Ministerios que integran el Consejo Nacional. También lo integran dos consejeros provenientes del sector laboral y dos consejeros provenientes del sector empresarial, los que son designados por el Presidente del Consejo, de la misma forma como lo son los que integran el Consejo Nacional de Capacitación. Cada uno de estos consejos tiene una Secretaría Técnica a cargo del respectivo Director Regional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Si bien no existen estudios que den cuenta del desempeño de estas instancias de participación, se puede señalar que el funcionamiento del Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Capacitación ha tenido una regularidad y un resultado variables en el tiempo. El Consejo Nacional ha funcionado durante todos los años desde su creación, y tiene la ventaja de que parte de su quehacer está establecido por Reglamento; de esta manera, entre las decisiones más significativas en que ha participado el Consejo, ha estado la definición de criterios de elegibilidad de las empresas y de asignación de recursos, y en los subsidios directos de capacitación para empresas pequeñas y medianas, que se otorgan cada año con cargo a recursos del Fondo Nacional de Capacitación administrado por el SENCE, y que fuera creado por esta misma ley.

Los Consejos Regionales, en tanto, con una agenda de funcionamiento menos reglada, suelen participar en las decisiones que el SENCE debe adoptar cada año, relativas a la focalización de recursos que son parte de los programas de

---

capacitación orientados a sectores vulnerables, los llamados Programas de Becas. De esta manera, los Consejos Regionales sugieren grupos específicos de beneficiarios o localidades, que en el ámbito de sus regiones, debieran ser prioritarias para la inversión de recursos públicos en materia de capacitación.

En términos del funcionamiento, de acuerdo a los datos disponibles en el SENCE, desde el año siguiente a su creación, los Consejos regionales se constituyeron, durante 1998, en las 13 regiones del país, con un total de 32 sesiones.

Durante 1999, el Consejo ya constituido fue convocado en 7 de las 13 regiones del país, con un total de 12 sesiones; en tanto que en el 2000, el Consejo Regional se constituyó en 11 regiones, con un total de 28 sesiones. Para los años posteriores no existen datos disponibles.

### ***Los Comités Bipartitos de Capacitación***

También en el ámbito de la participación y concertación, la Ley N° 19.518, estableció la creación de los comités bipartitos de capacitación. Estos recogen el principio que ha inspirado la política de los Gobiernos de la Concertación, a partir del año 1990, de reservar al interior de las empresas las decisiones bipartitas, sin intervención del Estado. De acuerdo a esta ley, las empresas pueden constituir un comité bipartito de capacitación, pero su constitución es obligatoria para aquellas empresas cuya dotación de personal sea igual o superior a 15 trabajadores. Las funciones del comité son acordar y evaluar el o los programas de capacitación ocupacional de la empresa, así como asesorar a la dirección en materias de capacitación.

El comité bipartito se constituye por tres representantes del empleador y tres de los trabajadores, y puede reunirse a requerimiento de a lo menos cuatro de sus integrantes. Las decisiones deben adoptarse con el acuerdo de la mayoría de los representantes de ambos estamentos, y formalizarse en un programa de capacitación.

El programa de capacitación que se acuerde debe contener las áreas de la empresa para las cuales se desarrollarán las actividades de capacitación, y el objetivo de dichas actividades, el número y características de los trabajadores que participarán en ellas, y la época del año en que se ejecutarán estas acciones.

La administración de la empresa puede designar a sus representantes de entre su personal calificado, debiendo al menos uno de ellos tener la calidad de personal superior; en todo caso, la ley presume que el personal designado por la administración de la empresa cuenta con las facultades suficientes para representarla en el comité bipartito de capacitación.

Los representantes de los trabajadores son designados de acuerdo a las siguientes reglas:

---

Los trabajadores sindicalizados de la empresa pueden designar a tres representantes, si el conjunto de los afiliados al o los sindicatos representa más del setenta y cinco por ciento de los trabajadores de la empresa; pueden designar a dos representantes, si el conjunto de afiliados representa entre el setenta y cinco y el cincuenta por ciento, y, pueden designar uno, si representa menos del cincuenta por ciento y más del veinticinco por ciento del total de trabajadores de la empresa. Para este efecto, se entiende por trabajadores sindicalizados a los afiliados a un sindicato de empresa, interempresa, o a uno de trabajadores eventuales o transitorios. Con todo, los representantes de los trabajadores en el comité deben ser empleados de la respectiva empresa.

Por su parte, los trabajadores no sindicalizados tienen derecho a designar a un representante si los trabajadores sindicalizados pueden designar a dos; designan a dos si los trabajadores sindicalizados pueden designar sólo a uno de los miembros del comité, y, a tres, en el caso que los trabajadores sindicalizados representen menos del veinticinco por ciento de los trabajadores de la empresa, o no existiera sindicato en ella.

En el evento que, aplicadas las reglas anteriores uno o más cargos resultaran sin elegir, los representantes que resten por designar deben ser elegidos en una votación en la que pueden participar todos los trabajadores de la empresa.

La fiscalización de las normas relativas al Comité Bipartito de Capacitación, es facultad de la Dirección del Trabajo, organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, encargado de la fiscalización de las normas laborales, y al SENCE en lo relativo a la aplicación del programa de capacitación.

De acuerdo a la declaración explícita del Gobierno, la creación de estos comités ha buscado promover la cooperación entre trabajadores y gerencia en la elaboración de los planes de capacitación, y lograr impactos simultáneos en diferentes ámbitos

- Cobertura: entendiéndose que la cooperación entre gerencia y trabajadores en la toma de decisiones, contribuiría a dinamizar la inversión de las empresas en recursos humanos y movilizaría recursos hacia los trabajadores y funciones no siempre cubiertas por las acciones de capacitación, promoviendo así la ampliación de la cobertura para un mayor número de trabajadores.
- Calidad y Productividad: en este ámbito, la expectativa estuvo puesta en que los Comités Bipartitos de Capacitación y los programas que ellos elaboraran, tendrían efectos virtuosos expresados en un mayor compromiso de los trabajadores con la evaluación de resultados de las acciones de capacitación, la estimulación de la capacitación en las áreas relacionadas con las tecnologías de producción, y un mayor involucramiento de los trabajadores en la identificación de los problemas de productividad y las posibilidades de solución a través de la capacitación.

- **Negociación y compromiso:** la cooperación entre la gerencia y los trabajadores ha buscado facilitar por parte de éstos últimos mayores niveles de compromiso con la empresa y sus decisiones, a la vez que posibilitar instancias de negociación y mejoras en las relaciones laborales.

No obstante las expectativas, para una evaluación más completa de esta institución, hay que señalar que si bien la creación de los Comités Bipartitos de Capacitación es obligatoria en empresas de 15 o más trabajadores, el acuerdo respecto de las materias sobre las cuales se pronuncia es voluntario. En efecto, estos comités sólo tienen un carácter consultivo en materia de capacitación.

De esta manera, siguiendo con el principio de resguardar la autonomía de las organizaciones y la política de promover pero no imponer la concertación y el acuerdo entre las partes involucradas en la relación laboral, la Ley N° 19.518 estableció un incentivo adicional para las acciones de capacitación que se programen en el marco de acuerdos surgidos en los Comités Bipartitos de Capacitación. Así, las empresas que presenten sus acciones de capacitación, con acuerdo del comité bipartito de la empresa, pueden obtener un 20% de beneficio adicional respecto de lo que el SENCE autoriza como gasto imputable a la franquicia tributaria, considerando los topes por valor hora por participante y tramos de ingresos de éstos según sus niveles de remuneraciones, en la medida que con este beneficio la empresa no supere el gasto efectivo en el que incurrió por la realización de la acción.

No obstante no existir estudios que den cuenta del resultado de esta institución, la observación de los datos estadísticos de distribución de acciones de capacitación desarrolladas por las empresas, según si tienen Comité Bipartito o no, y, en el caso de estas últimas, la proporción de acciones de capacitación que fueron ejecutadas en el marco de acuerdos suscritos en el Comité, se puede concluir que éstos han tenido escasa o nula participación en las decisiones de capacitación.

El siguiente cuadro muestra la evolución que ha tenido la constitución de Comités Bipartitos de Capacitación, en empresas que hacen uso de la franquicia tributaria para capacitación.

**Cuadro N° 9**  
**EMPRESAS QUE INFORMAN COMITÉ BIPARTITO (2000-2002)**

Años	Empresas	Empresas s/Comité	%	Empresas c/Comité	%
2000	32.505	32.276	99,30%	229	0,7%
2001	81.790	81.763	99,70%	218	0,3%
2002	110.703	110.520	99,80%	183	0,2%

*Fuente:* SENCE

El crecimiento significativo, a partir del año 2001, en el número de empresas que capacitan a sus trabajadores, se explica fundamentalmente por empresas pequeñas de menos de 15 trabajadores, que no están obligadas a constituir Comités Bipartitos. Esta circunstancia puede distorsionar la participación relativa en el total de empresas, de aquellas que han constituido dicho comité.

No obstante lo anterior, como puede observarse en el cuadro, la proporción de empresas que declaran tener constituido el Comité Bipartito de Capacitación, es marginal en el total.

Desde el punto de vista de los trabajadores que se capacitaron, en el marco de acuerdos generados en Comités Bipartitos de Capacitación, el cuadro siguiente muestra su progresión:

**Cuadro N° 10**  
**TOTAL DE TRABAJADORES CAPACITADOS Y PARTICIPACIÓN**  
**RELATIVA CON ACUERDO Y SIN ACUERDO DEL COMITÉ BIPARTITO**  
**(AÑOS 2000-2002)**

Años	Trabajadores capacitados en empresas que no informan comité		Trabajadores capacitados en empresas que informan comité			
	Número Trabajadores	%	s/acuerdo	%	c/acuerdo	%
2000	520.453	83,90%	50.895	8,20%	48.887	7,90%
2001	645.070	85,30%	53.700	7,10%	57.310	7,60%
2002	758.357	89,50%	37.911	4,50%	50.602	6,00%

*Fuente:* SENCE

En el año 2002, se capacitaron 846.870 trabajadores (ver cuadro N° 1) De estos 758.357 lo hicieron por la sola decisión de la empresa, sin la participación del Comité Bipartito de Capacitación, lo que representa el 89.50% del total de trabajadores capacitados en ese año. Para el mismo año, 88.513 trabajadores que se capacitaron provenían de empresas que declararon tener Comité Bipartito, lo que representa el 10.50% del total de trabajadores capacitados. No obstante ello, de estos, solo 50.602 de los trabajadores que se capacitaron, lo hicieron en el marco de planes de capacitación acordados en el comité.

Como ya se señaló, no se dispone de estudios que permitan evaluar si se cumplieron las expectativas que se tuvieron con la creación de los Comités Bipartitos de Capacitación, esto es, aumento de cobertura, mejoramiento de la calidad y productividad y negociación; lo cierto es que el análisis de los datos hace presumir que estos comités no han tenido impacto, al menos en los aumentos de cobertura que efectivamente se han producido en los últimos años.

- 
- **Reformas introducidas por la Ley N° 19.765, de 2001**

### ***Capacitación para dirigentes sindicales***

Complementariamente con la política de proteger la autonomía de las organizaciones y de fomento y promoción de los acuerdos, los Gobiernos democráticos en funciones desde 1990, han privilegiado el fortalecimiento de las organizaciones sindicales. En el ámbito de la capacitación, esta opción se ha manifestado en la creación de los Comités Bipartitos de Capacitación, que otorgan una participación fundamental a los trabajadores organizados, y en la reforma al Estatuto de Capacitación aprobada en 2001. Previo a esta reforma, los mecanismos de financiamiento previstos solo permitían la capacitación de los trabajadores de las empresas, en áreas relacionadas con el desempeño de la función productiva del trabajador.

La Ley N° 19.765 extendió el uso de la franquicia tributaria para capacitación, a las actividades formativas destinadas a desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los dirigentes sindicales que tengan por finalidad habilitarlos para cumplir de mejor manera su rol sindical, a condición de que estas sean acordadas con el empleador, en cualquier momento o con ocasión de un proceso de negociación colectiva.

Esta reforma al Estatuto de Capacitación y Empleo vino a incorporar una posibilidad de financiamiento para la formación de dirigentes sindicales que hasta antes de esta reforma estaba prohibida en el sistema de capacitación regulado por la Ley N° 19.518.

La aplicación de esta normativa no cuenta con evaluaciones cuantitativas, aunque es de presumir que sus efectos se verán en un plazo mayor, dada su reciente aprobación.

### ***Capacitación para el puesto de trabajo y capacitación “para el trabajo”***

Como ya se señalara, otra reforma significativa a las normas que han regulado en distintos momentos el sistema de capacitación, está relacionada con las diversas concepciones que a lo largo del tiempo se han tenido para definir qué se entenderá por capacitación, a efectos de obtener los financiamientos públicos previstos en la normativa.

Estos cambios han venido a incorporar como elegibles para acceder a estos financiamientos, los requerimientos de nuevas habilidades laborales que se demandan desde el sector productivo, en un escenario de apertura comercial, globalización y mayores exigencias en habilidades transversales o básicas.

De esta manera, si se observa el concepto de capacitación contenido en el DFL N° 1 de 1989 ya citado, éste se definía como:

---

“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”.

Este concepto fue históricamente interpretado de manera restringida, en el sentido que las acciones de capacitación que podían contratar las empresas con cargo a los subsidios tributarios contemplados en la ley, podían ser admisibles sólo en la medida que estaban asociadas al desarrollo de habilidades para el **puesto de trabajo** específico en que estaba el trabajador. No incluía por tanto, la formación o capacitación en temas considerados transversales.

En razón de lo anterior, este concepto fue modificado por la Ley N° 19.518 de 1997, que lo reemplazó por el siguiente texto:

“Se entenderá por capacitación 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”.

Siguiendo con esta tendencia de reconocer la existencia de competencias básicas y transversales necesarias para el desempeño de cualquier trabajo, la Ley N° 19.765 de noviembre de 2001, extendió el uso de la franquicia tributaria para capacitación a la nivelación de estudios básicos y medios, a la actualización de lecto escritura y aritmética para quienes hayan perdido estas habilidades por desuso aun cuando tengan escolaridad completa, y a módulos basados en competencias laborales que formen parte de la formación de técnicos de nivel superior.