

**Marco legal de la capacitación laboral en Chile:
evolución histórica y proyectos de modificación**

Serie Informes Nº 02-21, 17-02-2021

Por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este informe presenta una síntesis de las principales normativas sobre capacitación laboral en nuestro país. Para ello, se revisa la evolución de esta normativa con una perspectiva histórica, concluyendo con un análisis de la normativa en su estado actual y las propuestas de modificación que se han planteado en los últimos años, especialmente a partir de la evaluación hecha por la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011).

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes.....	3
1. El origen de la capacitación en Chile.....	3
2. El sistema de capacitación introducido el año 1976.....	4
3. Modificaciones realizadas desde 1990.....	6
4. Descripción del sistema actual.....	9
5. Evaluación del sistema actual.....	11
6. Proyectos de ley para mejorar el sistema.....	13
Conclusión.....	15

Antecedentes

La Comisión de Desafíos del Futuro, del Senado, a través de su subcomisión sobre "Futuro del Trabajo", ha solicitado una síntesis de las principales normativas sobre capacitación laboral en nuestro país. Para ello, revisaremos la evolución de esta normativa con una perspectiva histórica, concluyendo con un análisis de la normativa en su estado actual y las propuestas de modificación que se han planteado en los últimos años, especialmente a partir de la evaluación hecha por la *Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral* (2011).

1. El origen de la capacitación en Chile

Hasta mediados de la década de 1950, las experiencias de capacitación en Chile habían sido, más bien, aisladas, como la creación de la Escuela Postal Telegráfica por el Servicio de Correos y Telégrafos en 1922 o los cursos de capacitación ocupacional para adultos que empezó a implementar la Universidad Técnica del Estado en 1950¹. Sin embargo, en 1951, los gobiernos de Chile y Estados Unidos suscribieron un convenio de cooperación técnica, en virtud del cual la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) creó, en 1955, el **Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)**². Se trata de una de las tantas corporaciones de derecho privado -pero supeditadas a órganos estatales- que se crearon en este período. Sus dos principales funciones eran: i) fomentar la productividad en todas las ramas de la producción, del comercio y de los servicios; y ii) investigar y enseñar técnicas, métodos, sistemas y prácticas de organización y administración racional de empresas. Dentro de esta última función también se incluía "capacitar y adiestrar personal en estas técnicas"³.

A través de su Departamento de Formación Profesional, creado en 1960, SERCOTEC se convirtió en los años siguientes en el principal centro de capacitación del país, hasta que la misma CORFO creó, en 1966, el **Instituto Nacional de Capacitación (INACAP)**. Mediante esta corporación de derecho privado, el Estado "controló, en forma centralizada, las actividades de capacitación, proveyendo directamente los diferentes programas y concentrándose en la formación de personal sin calificación, de personal de nivel medio y cursos de formación básica. Además, impartió carreras de grado técnico en las especialidades de Mecánica y Electricidad Industrial a través de convenios con diferentes universidades nacionales"⁴. Con todo, INACAP no fue la única institución que

¹ Véase: ESTUDIOS-SENCE. "Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile", 2003, p. 4. Disponible en: http://empresas.sence.cl/documentos/estudios/res_capchile_agosto2003_.pdf [consultado el 08-02-2021].

² Ibid.

³ Decreto Supremo N° 3483, de 1955, del Ministerio de Justicia, que aprueba los estatutos de la corporación. Disponible en la página de transparencia de SERCOTEC: <http://transparenciaactiva.sercotec.cl/Transparencia%20Activa/Unidad%20de%20Fiscalia/estatutos%20sct.pdf> [consultado el 08-02-2021]

⁴ ESTUDIOS-SENCE. Op. Cit., p. 5.

capacitó personal en el período, ya que también hicieron lo propio en su respectivos ámbitos la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Instituto de Capacitación en Reforma Agraria (ICIRA), el Servicio Nacional del Empleo (SENDE), el Instituto Laboral y de Desarrollo Social (ILADES), el Fondo de Educación y Extensión Sindical (FEES) y la Escuela Nacional de Adiestramiento (ENA), esta última orientada exclusivamente a funcionarios públicos⁵. Lo relevante de todas estas experiencias es que se trata de capacitaciones provistas *directamente* por entes estatales.

2. El sistema de capacitación introducido el año 1976

Después del golpe de Estado, la dictadura cívico-militar introdujo importantes cambios en el sistema político y económico. Dentro del marco de estas reestructuraciones, se dictó el decreto-ley N°1.446, de 1976, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprobó el **Estatuto de Capacitación y Empleo**. Dicho estatuto cambió radicalmente la forma en que se entendía la capacitación laboral en nuestro país. Esto se aprecia en los propios considerandos del decreto. Así, su primer considerando hacía referencia al Estatuto Social de la Empresa, aprobado en 1975. Este estatuto tenía como fundamento “la necesidad de crear estructuras que constituyan cimientos del *nuevo orden social* que el Supremo Gobierno persigue establecer, basadas en los principios de pluralidad y *subsidiariedad del Estado*” (el destacado es mío). La necesidad de regular la capacitación y el empleo se basaba en el mismo presupuesto y era, por tanto, la otra cara de la política del régimen respecto de la empresa.

El objeto del régimen de capacitación y empleo establecido en el decreto-ley era “procurar un adecuado nivel de empleo, con el fin de hacer posible tanto el progreso de los trabajadores como la mejor organización y productividad de las empresas” (art. 1). En materia de capacitación, esto implicaba *supervigilar* los programas de capacitación que desarrollaran las empresas y *otorgar becas* a los trabajadores para capacitarse (art. 2, literales a) y b), respectivamente). Por ende, se abandonaba la misión de *implementar* directamente los programas de capacitación (idea que estaba en la base de las estructuras estatales creadas para tal efecto entre 1955 y 1976).

Para *aplicar* el régimen de capacitación y empleo, se creó el **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)**, un servicio público descentralizado, que se relacionaría con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sus principales funciones, además de las ya indicadas, consistían en proporcionar *orientación ocupacional* a los trabajadores, supervigilar y fiscalizar a los organismos municipales y privados encargados de la *colocación* de trabajadores⁶, y reconocer y

⁵ Ibid., pp. 5-6.

⁶ Se entendía por colocación “el conjunto de acciones destinadas a relacionar a quienes buscan ocupación con quienes la ofrecen, con el fin de celebrar un contrato de trabajo” (art. 33). Esta definición subsiste hasta el día de hoy (en el art. 71), aunque la nueva redacción lo reconduce al concepto de “información laboral”.

autorizar a los órganos técnicos encargados de proveer programas de capacitación, entre otros (art. 41).

En síntesis, se introdujo “un cambio radical respecto de la función del Estado en la formación laboral de los adultos, pasando de una condición de operador directo a otra de regulador y cofinanciador de actividades de capacitación, demandadas por las empresas y ejecutadas por organismos privados, denominados Organismos Técnicos de Ejecución (OTE)”. Posteriormente, la ley N° 18.709, cuyo texto refundido fue publicado en 1989, creó los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIR), cuyo objeto era “promover, organizar y supervisar programas de capacitación” (art. 11). Así, “el Estado deja de actuar como productor casi monopólico de servicios de capacitación, provistos de manera gratuita, a través de INACAP, para devenir a una institución que canaliza recursos públicos y regula el desenvolvimiento de los oferentes de capacitación”⁷.

Con la creación del SENCE, además, se suprimieron el Instituto Laboral y de Desarrollo Social (ILADES), el Servicio Nacional del Empleo (SENDE) y el Fondo de Educación Sindical (FEES).

Con todo, era necesario asegurar que las empresas optaran efectivamente por capacitar a sus trabajadores. Para ello se introdujo un importante incentivo: la llamada **franquicia tributaria**. Así, mientras el artículo 16 reiteraba la idea general de un sistema totalmente descentralizado, donde la capacitación era un tema de incumbencia de cada empresa, debiendo ser costeadado por estas, el artículo 23 indicaba que las empresas podrían “compensar tales gastos con sus obligaciones tributarias” en la forma y condiciones expresadas en los artículos siguientes. Así, el artículo 24 dispuso que podrían “descontar del monto del impuesto de primera categoría⁸ a pagar los gastos destinados al financiamiento de programas de capacitación ocupacional de los trabajadores de las empresas afectas a dicha contribución, hasta la concurrencia del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal”. Posteriormente, la ley N° 18.709, cuyo texto refundido fue publicado en 1989⁹, estableció que aquellas empresas cuya suma máxima a descontar fuera inferior a tres ingresos mínimos mensuales, podrían deducir hasta dicho valor en el año, beneficiando a las pequeñas y medianas empresas.

⁷ Ibid., p. 6.

⁸ El impuesto de primera categoría es un tipo de impuesto a la renta que corresponde a las rentas del capital y de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras, y se encuentra regulado en el Título II, Párrafo 1°, art. 20 y ss., de la *Ley de Impuesto a la Renta* (decreto-ley N° 284, de 1974, del Ministerio de Hacienda).

⁹ Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1989, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

3. Modificaciones realizadas desde 1990

Con el retorno de la democracia se introdujeron diversos cambios al sistema de capacitación, pero se conservaron sus lineamientos generales, en particular el carácter descentralizado de la capacitación, el incentivo tributario a las empresas para implementar dichas actividades y el rol de supervigilancia del SENCE. Así, el año 1997 se promulgó la ley N° 19.518, que fijó un *nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo*. Posteriormente, otras leyes realizaron ajustes a esta ley, pero manteniendo la esencia del sistema.

3.1. Ley N° 19.518

La modificación más importante -y la más enfatizada en el Mensaje- fue la creación del **Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)**, para financiar acciones de capacitación a los sectores de mayor vulnerabilidad laboral, tales como: trabajadores cesantes, que buscan trabajo por primera vez, trabajadores dependientes o independientes de baja calificación laboral, jóvenes de escasos recursos, mujeres jefas de hogar, reconversión laboral, etc.

En cuanto a la institucionalidad, se creó el **Consejo Nacional de Capacitación**, órgano de conformación tripartita (gobierno-trabajadores-empresarios), cuya principal función era asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación. El consejo era integrado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien además lo presidía, por los Ministros de Hacienda, de Economía, de Educación, por el Vicepresidente de la CORFO, por cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial. También se crearon consejos regionales que tenían como principal función asesorar a los gobiernos regionales (art. 9).

Por otra parte, se introdujeron los **comités bipartitos de capacitación**, con el objeto de fomentar la participación de los trabajadores en la capacitación. Las principales funciones de estos órganos serían "acordar y evaluar el o los programas de capacitación ocupacional de la empresa, así como asesorar a la dirección de la misma en materias de capacitación" (art. 13). La creación de estos comités pasó a ser obligatoria para las empresas con una dotación de personal igual o superior a quince trabajadores.

En cuanto a la franquicia tributaria, **se elevó el monto mínimo a descontar**, desde 3 ingresos mínimos mensuales a 13 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), para aquellas empresas cuyo 1% fuera inferior a dicha cifra. También se introdujeron **cambios en la escala de acceso a la franquicia**, según remuneraciones brutas mensuales del trabajador beneficiado con la capacitación. Mediante dicho mecanismo, si la remuneración del trabajador es inferior a 25 UTM, puede imputarse el costo total de la capacitación; si fluctúa entre 25 y 50 UTM, se puede imputar el 50% del costo y si la renta es superior a 50 UTM, se puede imputar sólo el 15 % de ese costo. Esta medida se introdujo con el objeto de focalizar el uso de la franquicia tributaria, privilegiando la capacitación de aquellos trabajadores con remuneraciones más bajas.

Por otra parte, se dispuso que las empresas que realizaran actividades de capacitación incluidas en un programa acordado con el comité bipartito de capacitación, podrían descontar hasta un 20% adicional al monto del gasto imputable, lo que evidentemente busca **incentivar la existencia de acuerdos entre la empresa y los trabajadores** en materia de capacitación.

Finalmente, se modificaron las **diversas nomenclaturas** de la ley. Así, los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE) pasaron a ser Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC); los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIR), Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC); y la Oficina Municipal de Colocación (OMC), Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

3.2. Modificaciones a la ley N° 19.518

En los años siguientes se le hicieron diversos ajustes al sistema de capacitación. Así, la **ley N° 19.765**, entre otras cosas, **amplió la franquicia tributaria** para incorporar la nivelación de estudios básicos y medios para los trabajadores. También incorporó dentro de las actividades imputables a este beneficio las carreras técnicas profesionales impartidas por centros de formación técnica y las actividades destinadas a capacitar a los dirigentes sindicales con el fin de habilitarlos para cumplir adecuadamente con su rol sindical.

Posteriormente, la **ley N° 19.967** limitó el acceso a la franquicia tributaria a aquellos contribuyentes cuya planilla anual de remuneraciones superara las 45 UTM, y hubieran declarado y pagado las cotizaciones correspondientes. Con esto se buscaba evitar ciertos abusos ocurridos con el piso mínimo de 13 UTM- que pasó a ser de 9 UTM- donde ciertas empresas pequeñas, compuestas por un solo trabajador, cotizaban por el mínimo y obtenían el beneficio igualmente. Así, se pasó a exigir que los contribuyentes que solicitaran la franquicia mínima, ahora de 9 UTM, hubieran pagado cotizaciones por, al menos, ese mismo monto, terminando con la rentabilidad asociada a la simulación de la relación laboral. También se estableció un caso excepcional, para aquellos que tuvieran una planilla anual de remuneraciones menor a 45 UTM y mayor a 35 UTM, y registraran cotizaciones previsionales efectivamente pagadas correspondientes a esa planilla, para que pudieran deducir hasta 7 UTM en el año. Con estas medidas, **se reforzó el beneficio para las pequeñas empresas, pero se introdujo un mecanismo para evitar los abusos.**

Por otra parte, dicha ley creó un **Registro Nacional de Cursos**. Por tanto, pasó a ser una obligación de los OTEC inscribir los cursos que ofrecieran a las empresas, previa aprobación del SENCE. Se le dio a dicha inscripción una vigencia de cuatro años, tras lo cual los cursos debían volver a postularse. Se trata de una reforma importante, porque refuerza el rol del SENCE de supervigilancia del sistema, entregándole, en definitiva, la atribución de ejercer de **filtro** respecto de los cursos de capacitación.

Finalmente, cabe destacar una tercera innovación de esta ley: la figura del **precontrato**. Con esto nos referimos a la posibilidad de que el empleador y el futuro trabajador pacten un **contrato de capacitación previo al inicio de la relación laboral**, mediante el cual el primero se compromete a entregar -a través de un organismo capacitador- las competencias y destrezas laborales requeridas para desempeñar una actividad laboral determinada, y el segundo, a cumplir dicho programa en las condiciones establecidas.

3.3. Ley N° 20.267

Esta ley introduce un nuevo concepto al sistema de capacitación y empleo: la certificación de competencias laborales. De acuerdo con el Mensaje de la ley, se buscaba adaptar la economía nacional a los cambios estructurales provocados por el "nuevo mercado del trabajo", marcado por "la existencia de una mayor movilidad y rotación laboral". Para ello, se juzgó imprescindible que los trabajadores contaran con "las habilidades mínimas de adaptación para reaprender sucesivamente nuevos códigos". En este marco, se pensaba que era necesario tener un sistema de educación y capacitación permanente que permitiera a los trabajadores "actualizar en forma constante sus conocimientos, habilidades y actitudes para responder adecuadamente a las demandas propias del sector productivo"¹⁰. La certificación de estas competencias les permitiría a los trabajadores dar cuenta de las habilidades adquiridas y, en principio, generaría un incentivo al proceso de capacitación continua, propugnado por la ley.

De tal forma, se creó un **Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales**, con el objeto de llevar a cabo el "reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas" y favorecer sus oportunidades de aprendizaje continuo, así como su "reconocimiento y valorización" (art. 1). Se trata de un sistema al que los trabajadores pueden postular voluntariamente, sin que dicha acreditación pueda convertirse en requisito para desempeñar una actividad determinada.

La ley entiende por competencia laboral aquellas "aptitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir exitosamente las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por el sector productivo" (art. 2). Por otra parte, se establece una medida de estas competencias: la **unidad de competencia laboral**, que se define como "un *estándar* que describe los conocimientos, las habilidades y aptitudes que un individuo debe ser capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado" (art. 2, el destacado es mío).

Al frente del sistema se encuentra la **Comisión**, conocida por su nombre de fantasía, **Chile Valora**, órgano descentralizado¹¹ cuya principal función es desarrollar, adquirir,

¹⁰ Todo esto se encuentra referido en la Historia de la Ley N° 20.267, p. 3. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/5259/> [consultado el 10-02-2021].

¹¹ La Comisión está integrada por nueve miembros, designados por las siguientes autoridades: a) un miembro, por el Ministro del Trabajo y Previsión Social; b) un miembro, por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción; c) un miembro, por el Ministro de Educación; d) tres

actualizar y aprobar, previa evaluación, las unidades de competencias laborales y mantener un registro público de las mismas (art. 4). Estas unidades son propuestas a su vez por los **Organismos Sectoriales de Competencias Laborales**, órganos tripartitos, compuestos con representación de los empleadores, trabajadores y el sector público (art. 14).

Ahora bien, para efectos de la certificación misma de dichos estándares, se crean los **Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales**, cuya principal función es "evaluar las competencias laborales de las personas que lo soliciten, de acuerdo a las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y otorgar las certificaciones cuando corresponda" (art. 15). Corresponde a la Comisión acreditar estos centros y supervisar su cumplimiento de la ley (art. 4, literales f y c, respectivamente).

3.4. Otras leyes

Un hito importante en la protección del empleo en Chile fue la creación de un **seguro obligatorio de cesantía** (ley N° 19.728). En el contexto de la contracción mundial de la economía del año 2008, se utilizó precisamente este mecanismo para incentivar la retención de los trabajadores por parte de las empresas y su capacitación. Así, la **ley N° 20.351** estableció un **permiso especial de capacitación sin goce de remuneraciones**. Se trata de un pacto entre el empleador y el trabajador, por medio del cual se le otorga a este último un permiso para capacitarse por un máximo de cinco meses. Durante este período, el trabajador deja de prestar servicios en la empresa y el empleador deja de pagar sus remuneraciones. En cambio, el trabajador percibe una prestación con cargo al seguro obligatorio de cesantía, equivalente al 50% del promedio de sus remuneraciones en los últimos seis meses. Cabe señalar que estas prestaciones están condicionadas a su asistencia a los cursos de capacitación, y que el empleador debe cotizar a la cuenta individual del trabajador el porcentaje necesario para completar la prestación.

Por otra parte, esta ley introdujo una serie de medidas para incentivar el **precontrato** de capacitación.

4. Descripción del sistema actual

Sintetizando lo visto en los puntos anteriores, el actual sistema de capacitación puede definirse como **descentralizado** (cada empresa decide capacitar a sus trabajadores según sus propias necesidades o prioridades) y **subsidiario** (el Estado sólo cumple una labor de supervigilancia sobre los cursos de capacitación que se ofrecen en el mercado, pero participa más directamente en la capacitación de sectores vulnerables, allí donde es menos probable que opere el mercado).

miembros por las organizaciones de empleadores de mayor representatividad del país entre los representantes de los sectores productivos participantes del Sistema; y e) tres miembros por las centrales de trabajadores de mayor representatividad del país (art. 5).

Participan de este sistema, en primer lugar, el **SENCE**, que debe supervigilar su funcionamiento; autorizar e inscribir a los organismos que proveen capacitación; decidir la elegibilidad y registrar los programas de capacitación presentados por los oferentes de capacitación y/o por las propias empresas, etc.

En segundo lugar, tenemos a los **Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)**, instituciones con personalidad jurídica, autorizadas por el SENCE para realizar actividades de capacitación. Aquí se incluyen, por cierto, los centros de formación técnica, los institutos profesionales y las universidades, cuya autorización para proveer estos cursos viene dada directamente por la ley.

También existen los **Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC)**, corporaciones privadas sin fines de lucro reconocidas por SENCE, cuyo objetivo es asesorar a sus empresas adheridas, a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de personas.

Finalmente, tenemos las propias **empresas** que, para acceder a la franquicia tributaria, deben solicitar al SENCE la aprobación *ex ante* de acciones de capacitación financiadas por esta¹².

Por otro lado, tenemos el **FONCAP**, que es administrado por el SENCE, y tiene por objeto financiar **programas de capacitación dirigidos a grupos vulnerables** de la población, como trabajadores cesantes o inactivos, enfocados en la formación de oficios. En este último caso, "los OTEC son los encargados de diseñar la capacitación, apoyados en los requerimientos específicos solicitados por el SENCE, ejecutar la capacitación, relacionándose directamente con los y las participantes y cerrar los cursos entregando a SENCE información de participantes aprobados, total de asistencia, logros alcanzados, y certificando a cada participante aprobado"¹³.

Así, podemos comprobar que este sistema se basa en dos componentes: i) la **franquicia tributaria**, que genera un incentivo a las empresas para contratar los cursos de capacitación; y ii) los **programas sociales** de capacitación.

Finalmente, el sistema contempla también un subsistema de **certificación de las competencias laborales** de los trabajadores. Este subsistema se encuentra a cargo de **Chile Valora**, institución estatal que define los estándares para realizar la certificación y supervisa a los centros que evalúan y certifican a los trabajadores.

¹² Las descripciones están tomadas del "Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral", p. 16. Disponible en: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final-comision-revisora-del-sistema-de-capacitacion-e-in.html [consultado el 12-02-2021]

¹³ POSADA, Aura; y ROSERO, Aura. "La capacitación en Chile, un modelo referencial con recorrido histórico", Escenarios, vol. 11, N° 2, 2013, p. 32.

5. Evaluación del sistema actual

El año 2011, el gobierno de Sebastián Piñera, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, constituyó la *Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral*¹⁴, a la cual se le encomendó revisar las políticas de capacitación y realizar recomendaciones al sistema. Se trata, hasta hoy, del diagnóstico más completo sobre éste. Esto se debe principalmente a la posibilidad de utilizar la base de datos del seguro obligatorio de cesantía, con el que anteriores evaluaciones no contaban.

Lo primero que los miembros de la comisión hicieron notar fueron los elementos que, a su juicio, debe considerar un sistema de formación de competencias laborales: evaluación, capacitación y certificación. Así, indicaron:

“La evaluación incluye el diagnóstico inicial de las competencias laborales de las personas, así como el balance de los aprendizajes adquiridos en la operación del sistema; la capacitación está referida a las acciones destinadas a cerrar las brechas de competencias existentes; y la certificación es el reconocimiento formal de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral, las acciones de capacitación o los estudios regulares. Los distintos componentes de un sistema de formación de competencias laborales –evaluación, capacitación y certificación – deben interactuar y reforzarse entre sí, acrecentando el valor agregado que cada uno de ellos tiene por separado”¹⁵.

De estos tres componentes, las políticas públicas chilenas en los treinta años previos se habrían enfocado especialmente en la capacitación. Dentro del ámbito de la capacitación, en tanto, los comisionados destacaron dos elementos: la franquicia tributaria -sin duda la política más utilizada- y los programas sociales. Con todo, su diagnóstico de la política de capacitación vigente en el país es poco favorable, llegando a la conclusión de que es “deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados”¹⁶.

Las principales deficiencias se hallarían en el funcionamiento de la franquicia tributaria. Así, indicaron que “la evidencia es clara para señalar que la capacitación vía franquicia tiende a favorecer a los trabajadores con mayores salarios. Hay que precisar que la causalidad no opera en sentido inverso, es decir, que la capacitación haga subir los

¹⁴ La comisión sesionó entre el 4 de abril y el 14 de septiembre de 2011. Estuvo compuesta por: Paula Agurto (SENCE), Hernán Araneda (Fundación Chile), David Bravo (Departamento de Economía, Universidad de Chile), Dante Contreras (Departamento de Economía, U de Chile), Osvaldo Larrañaga (PNUD y coordinador de la Comisión), Alejandra Manquilef (Ministerio del Trabajo), Marcela Peticara (Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado), Tomás Rau (Instituto de Economía, Universidad Católica) y Sergio Urzúa (Ministerio de Hacienda). En la Secretaría Técnica participaron Carlos Acero (coordinador), Francisco Carrillo, Cristóbal Castro y Ricardo Ruiz de Viñaspre.

¹⁵ “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, p. 5.

¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

salarios”¹⁷. También concluyeron que “la capacitación vía franquicia tributaria es mayoritariamente utilizada por las empresas de mayor tamaño”¹⁸, a pesar de las diversas medidas -que ya hemos revisado- pensadas para favorecer a la pequeña y mediana empresa.

Por otra parte, “los trabajadores que se capacitaron a través de la franquicia tributaria no tienen una mayor probabilidad de estar ocupados respecto del grupo de control”¹⁹. Ya se mencionó el escaso impacto en los salarios. En cuanto a la duración de la capacitación para que esto ocurra, “se encuentra que para que un curso tenga impacto positivo en salarios estadísticamente significativo, debe tener una duración superior a las 140 horas. Apenas un 1% de los cursos financiados dicho año con la franquicia tributaria cumple con dicha condición”²⁰.

La conclusión fue que “los resultados no muestran efectos positivos de la capacitación vía franquicia tributaria sobre la empleabilidad de los trabajadores, y sólo efectos muy marginales sobre los salarios. El impacto en el salario es insuficiente para justificar el programa desde una perspectiva de costo-beneficio (el gasto en el programa excede las ganancias en salarios)”²¹.

Por consiguiente, la comisión recomendó *discontinuar* el mecanismo “reassignándose los recursos hacia modalidades más efectivas de formación de recursos humanos en el trabajo”²².

Respecto de los diversos programas sociales implementados por el SENCE, la evaluación de la comisión resultó más favorable. Por cierto, estos programas han ido cambiando, producto de las recomendaciones de la misma comisión, por lo que el diagnóstico entregado en 2011 podría diferir con el diagnóstico al día de hoy.

Finalmente, en cuanto al sistema de certificación de competencias laborales, la comisión manifestó una visión positiva de los objetivos planteados por la política pública, pero planteó diversas críticas a su funcionamiento. Vale destacar dos de estas críticas: primero, que Chile Valora “ha sido incapaz de servir de catalizador del sistema de capacitación y de formación técnica, de manera que el grueso de las capacitaciones y títulos técnico-profesionales no siguen una estructura modular basada en competencias”; y segundo, que su sistema de financiamiento no se ajustaría a lo que

¹⁷ Ibid., p. 19. La comisión concluyó que “sólo se encuentra un impacto estadísticamente significativo de 0,6% de la capacitación en salarios, en los modelos que analizan la capacitación desde una perspectiva de stock, después de controlar por efectos fijos. De esta manera, los trabajadores que habían recibido capacitación a través de la franquicia en al menos alguna ocasión en el período 2002 a 2006 tienen una remuneración que es un 0,6% más alta que el grupo de control en el año 2010” (p. 21). Es decir, se trata de un impacto muy menor.

¹⁸ Ibid., p. 20.

¹⁹ Ibid., p. 21.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid., p. 24.

sugeriría la teoría. "Así, en la medida que se considera que la generación de perfiles ocupacionales y competencias laborales es un bien público puro, se justificaría su financiamiento exclusivamente con recursos estatales. Sin embargo, Chile Valora opera bajo un marco de financiamiento mixto, con aportes privados"²³. También se plantearon en la comisión ciertas dudas respecto de la real capacidad de este órgano para "levantar y actualizar perfiles ocupacionales y competencias laborales a un ritmo adecuado para el dinamismo del sector privado, de manera que el sistema no caiga rápidamente en obsolescencia y, con ello, pierda valor la señalización que entregan los certificados del sistema"²⁴.

Posteriormente, un estudio del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Concepción, publicado el año 2017, se centró en identificar el impacto de esta franquicia sobre las empresas en el nivel de sus ventas, en el crecimiento de ventas, en las ventas por empleado y en el número de nuevos trabajadores contratados según categoría ocupacional. Los resultados obtenidos indicaron que no existiría una diferencia estadísticamente significativa sobre las ventas ni crecimiento de ventas en las empresas que obtuvieron la franquicia tributaria SENCE respecto a las empresas que no la obtuvieron. Lo que sí observó el estudio fue un efecto significativo y positivo sobre las ventas por empleado. En cuanto al impacto del programa sobre el número de contrataciones por categoría ocupacional el estudio concluyó que existe un impacto estadísticamente significativo y positivo sobre la contratación de trabajadores de producción calificados²⁵.

6. Proyectos de ley para mejorar el sistema

En los casi diez años que han transcurrido desde la presentación del informe final de la *Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral*, sólo se han presentado dos proyectos de ley sobre la materia, uno el año 2014 y otro el año 2019. Si bien ninguno de estos proyectos accede a la recomendación de la mentada comisión de discontinuar la franquicia tributaria, ambos le introducen diversos cambios y fortalecen otros aspectos del sistema de capacitación.

El primer proyecto -ingresado a tramitación el 4 de marzo de 2014- fue el **proyecto de ley que modifica el sistema nacional de capacitación (boletín N° 9255-13)**. No alteraba en lo sustantivo la franquicia tributaria, pero, con el objeto de focalizar su uso, establecía que sólo se podrían franquiciar los gastos que se hubieran efectuado en **financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados**. Por otra parte, se proponía incorporar la facultad de las empresas de ejecutar, con cargo a la franquicia tributaria, acciones de capacitación de trabajadores de empresas

²³ Ibid., p. 50

²⁴ Ibid., p. 51.

²⁵ Tomado de: MORALES, Pablo. "Franquicia Tributaria SENCE: Antecedentes conceptuales, estadísticos y síntesis de las evaluaciones realizadas al programa", Documento de Asesoría Técnica Parlamentaria N° 120415, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 8.

proveedoras o subcontratistas, cuando se tratara de empresas de menor tamaño. Ambas propuestas se reiteran en el proyecto de 2019.

Otra propuesta que pervive en el proyecto de 2019 es la modificación del concepto de capacitación, explicitando que su fin principal es permitir a los trabajadores **mejorar su empleabilidad**.

El proyecto de 2014 también innovaba en el **aseguramiento de la calidad de los cursos ofrecidos por los OTEC**. Así, se indicaba que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social expediría un reglamento que fijaría estándares de certificación de los cursos provistos por los OTEC, lo que debía ser analizado por el SENCE e informado por este en el Registro Nacional de OTEC.

Con todo, la mayor innovación de este proyecto de ley consistía en la creación de los **Consejos de Competencias**, personas jurídicas sin fines de lucro conformados por agrupaciones de empresas de un determinado sector constituidos con el objeto de dar a conocer las necesidades sectoriales en materia de capacitación. Serían conformados previa convocatoria del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Para constituirse, las agrupaciones estarían obligadas a hacer una propuesta que fuera aceptada por dicho ministerio. La propuesta debía incluir los fundamentos y la necesidad de emprender acciones de capacitación con financiamiento estatal.

Otras funciones de estos consejos serían: a) elaborar estudios que identificaran las necesidades de fuerza laboral calificada a nivel nacional y sectorial; b) elaborar, actualizar y adquirir unidades de competencias laborales según las necesidades del respectivo sector productivo; c) ordenar las unidades de competencias laborales, de acuerdo al nivel de habilidades, conocimientos y aptitudes que representaran conforme los estándares definidos en el marco de cualificaciones.

Estos consejos podrían ser autorizados para realizar evaluaciones de aprendizaje a los trabajadores capacitados por un OTEC, con cargo a su financiamiento público (o privado).

Se trataba de un sistema que **buscaba decidir centralizadamente las acciones de capacitación por sector**, ya que -una vez constituido el respectivo consejo- y elaboradas las unidades de competencias, sólo ellos podrían requerir a Chile Valora el inicio del proceso de aprobación de unidades de competencias laborales por intermedio de los organismos sectoriales, y su posterior incorporación en el catálogo nacional de unidades de competencias laborales. Adicionalmente, el proyecto de ley proponía que el SENCE sólo pudiera inscribir cursos que se basaran en dichas unidades de competencias, con excepción de aquellos cursos inscritos por instituciones de educación superior conducentes a un título técnico de nivel superior.

El segundo proyecto -ingresado a tramitación el 20 de marzo de 2019- es el **proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos (boletín N° 12.487-05)**. Actualmente se encuentra en su segundo trámite

constitucional, en el Senado. Se basa explícitamente en los “nuevos desafíos” que plantean la automatización y el cambio tecnológico, así como en la necesidad de contar con capacitaciones de mayor impacto en la productividad de las empresas y empleabilidad de los trabajadores.

Este proyecto conserva algunos de los elementos del proyecto de 2014 ya indicados - uso de la franquicia tributaria sólo respecto de acciones de capacitación efectivamente realizadas, ampliación de ésta a empresas subcontratistas e inclusión de la empleabilidad como un objetivo de la capacitación-, pero abandona otros, en particular la creación de los Consejos de Competencias y el establecimiento de estándares de calidad de los OTEC.

Así, el proyecto se centra más en las modificaciones a la franquicia tributaria. Como ya vimos, se propone franquiciar sólo las acciones efectivamente realizadas, regla que también se extiende a las OTIC. Al mismo tiempo, se fortalecen las reglas del copago. Como vimos en secciones previas, la capacitación de los trabajadores cuyos ingresos son inferiores a 25 UTM es financiada completamente a través de la franquicia, sin que la empresa esté obligada a pagar ningún porcentaje de los costos de dichos cursos. Con la modificación, se amplía la obligación de contribuir al pago de las acciones de capacitación a todas las acciones, incluso el tramo actualmente exento. En este caso, la empresa deberá contribuir con un 20% del gasto de capacitación y el costo de administración. En el resto de los tramos se mantienen las reglas de copago actuales.

Por otro lado, se moderniza el **FONCAP**. Así, se establece que las acciones, programas y proyectos financiados con cargo al FONCAP deberán formularse considerando la información disponible sobre competencias y cualificaciones requeridas por los distintos sectores productivos, con el objetivo de aumentar la **pertinencia** de las acciones de capacitación.

Un tercer aspecto destacable consiste en la **creación de un sistema de fondos concursables**, donde personas jurídicas sin fines de lucro podrán presentar proyectos de capacitación. Este punto representa el mayor gasto fiscal de la propuesta.

Por otra parte, se amplían los beneficiarios del sistema, incorporándose a las personas que actualmente se encuentran inactivas, pero que potencialmente podrían insertarse al mercado laboral. También se amplía el giro social de los OTEC, incorporándose la intermediación laboral. Con esto, se busca asegurar que estos órganos puedan implementar actividades que se orienten a una exitosa inserción del trabajador en el mercado laboral (esto reforzaría el objetivo general del sistema de asegurar la empleabilidad de los trabajadores).

Conclusión

En su origen, la capacitación era impulsada desde el Estado. Este modelo implicaba la existencia de una mirada estratégica de las acciones de capacitación, según un criterio

de planificación, así como de la provisión directa de los cursos por parte de órganos estatales.

La dictadura cambió este sistema por un modelo descentralizado. Bajo este modelo, las acciones de capacitación se empezaron a basar en las necesidades de las empresas, mientras que el Estado pasó a participar de manera subsidiaria, con un rol más centrado en la supervigilancia que en la dirección. Por otra parte, con el objeto de asegurar que las empresas usaran efectivamente los instrumentos del sistema para capacitar a su personal, se incorporó un importante incentivo: la franquicia tributaria.

Posteriormente, con el retorno de la democracia, se mantuvo el sistema en su esencia, pero se le agregó un elemento de participación directa del Estado, con la creación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), que le permitió al SENCE asegurar que se realizaran actividades de capacitación para personas de grupos vulnerables. Esto reactivó lo que podríamos denominar una "mirada estratégica" del sistema, si bien en un sentido bastante acotado. Otros cambios importantes en el período fueron la incorporación de algunos ajustes para favorecer a las pequeñas y medianas empresas - así como ciertos ajustes para prevenir que algunas empresas abusaran del sistema- y la creación de un *Sistema de Certificación de las Competencias Laborales* de los trabajadores, con el propósito de favorecer su capacitación continua.

Como vimos a lo largo del trabajo, el diagnóstico de los diversos expertos sobre este sistema es predominantemente negativo, en particular respecto de la franquicia tributaria. El problema consistiría en la falta de pertinencia de las acciones de capacitación respecto de las necesidades económicas sectoriales y del país, el costo excesivo de este sistema para el Estado, su escaso impacto en los salarios y empleabilidad de los trabajadores y la falta de equidad del sistema.

Esto llevó a la presentación de dos proyectos de ley que, si bien no plantearon una modificación radical del sistema, sí han intentado introducirle elementos de racionalidad. Mientras el primer proyecto se centraba en la estandarización de los cursos y la conexión de estos con las necesidades sectoriales, el proyecto que se está tramitando actualmente en el Senado se centra en la eficacia y eficiencia del beneficio tributario, reduciendo en definitiva los costos estatales al aumentar el copago. La otra cara de esto es un fortalecimiento del FONCAP y la introducción de fondos concursables para mejorar la oferta de cursos.

Como vemos, el foco del sistema de capacitación fue, en una primera etapa, desde la planificación estatal hasta el predominio del mercado. Luego, en una segunda etapa, siempre dentro del paradigma mercantil, el foco se trasladó desde las empresas a los trabajadores, pero vistos desde una perspectiva individual. Esto se ve reflejado en el reforzamiento del concepto de empleabilidad en los dos proyectos de ley analizados. Dicho concepto también da cuenta de una creciente preocupación por los cambios que la automatización y otros avances tecnológicos -como la inteligencia artificial- han ido introduciendo en el mercado del trabajo.