

5. EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN CHILE Y SU FINANCIAMIENTO

Eduardo Martínez Espinosa

INTRODUCCIÓN

Hace treinta años, Chile inició una transformación profunda de sus instituciones económicas y sociales para crear una economía abierta guiada por las fuerzas del mercado. La transición al nuevo modelo –que sustituyó al antiguo régimen de economía cerrada con fuerte influencia del Estado– demoró más de diez años, durante los cuales el mercado de trabajo pasó por duras pruebas, con altos niveles de desempleo y conflictos laborales. Luego de las tensiones de la transición, el país ha experimentado un sostenido progreso económico y social, no obstante lo cual persisten elevados índices de desigualdad social y empleo precario.

La transformación estructural abarcó casi todos los ámbitos institucionales del país a partir de una estrategia que incluyó la liberalización de los mercados, la reforma pro mercado de los sistemas de salud pública y seguridad social con una participación creciente de la iniciativa privada, la reforma del sistema tributario poniendo énfasis en los impuestos indirectos neutrales, la reducción del tamaño del sector público mediante la disminución del empleo del gobierno y la privatización de empresas públicas, y la renegociación de la deuda pública.

En el sector de la educación y la formación profesional, las reformas abarcaron todos los niveles del sistema, y estuvieron orientadas a propiciar una mayor descentralización de la gestión y autonomía de las instituciones educativas, así como una participación creciente del sector privado en la provisión de los servicios. Los cambios señalados han contribuido a crear un *quasi* mercado de la educación y la formación profesional, donde la demanda aparece como motor del sistema. En el sector de la educación técnica y la formación profesional han surgido diversos mecanismos de cooperación entre el sector privado y el Estado, en los cuales éste desempeña un papel eminentemente subsidiario. Entre estos mecanismos, los principales han sido los siguientes: (1) un sistema de incentivos tributarios para fomentar la capacitación en las empresas y lograr un ajuste mejor de ésta a las necesidades del sector productivo; (2) la ampliación y diversificación de la oferta de servicios de formación profesional en un régimen de mayor

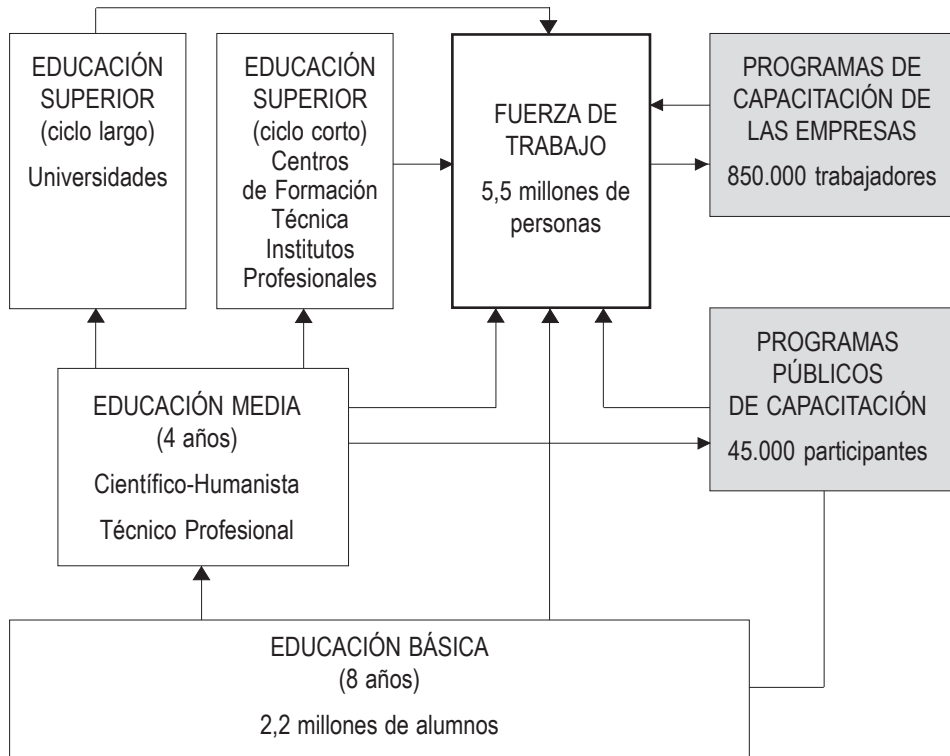
competencia entre proveedores privados, como una manera de acrecentar la pertinencia y calidad de dichos servicios; (3) el traspaso de la gestión de las escuelas de educación técnica a los municipios, administradores privados y corporaciones empresariales; (4) el reconocimiento de la iniciativa privada para crear un nuevo tipo de instituciones de educación técnica postsecundaria, que ofrecen carreras de entre dos y cuatro años de duración, con el propósito de diversificar la oferta educativa de nivel profesional superior; y (5) diversos mecanismos de apoyo a programas específicos de educación técnica y formación profesional mediante costos compartidos entre las empresas y el Estado. El balance de estos cambios, después de treinta años de operación, arroja resultados positivos en cuanto a la cobertura y pertinencia de la educación técnica y la formación profesional; sin embargo, persisten problemas de equidad y calidad que afectan especialmente a la educación formal.

1. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

La estructura del sistema de educación para el trabajo está constituida por diferentes niveles y trayectorias formativas. Por un lado, está la educación formal, bajo la regulación del Ministerio de Educación. Ésta comienza con un nivel de educación básica obligatoria de ocho años de duración, aunque todavía hay escuelas rurales con seis grados. El nivel siguiente es la educación media, con dos ramas: científico humanista, de carácter propedéutico, y técnico profesional de carácter vocacional. La duración de los estudios es de cuatro años en ambos casos, con los dos primeros de contenidos comunes. Finalmente, en el nivel de la educación superior se pueden distinguir tres sendas posibles: la educación técnica postsecundaria que se imparte en los centros de formación técnica, en cursos de dos a tres años de duración; la educación técnica superior, impartida por los institutos profesionales en programas de cuatro años de duración; y, por último, la educación universitaria de cinco o más años de duración. Por otro lado, está la formación profesional no formal (llamada capacitación, en Chile), que opera bajo la tuición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este sistema ofrece programas de formación laboral inicial para adultos y jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo, en cursos de corta o mediana duración (200 a 800 horas), y programas de capacitación continua para el perfeccionamiento y la actualización de trabajadores adultos, mediante cursos de corta duración (20 a 100 horas, en su mayoría).

La educación formal atiende a gran parte de la población en edad escolar: el 96,3% de los jóvenes entre 6 y 13 años de edad, en la educación básica; el y 82,5% de los jóvenes entre 14 y 17 años de edad, en la educación media, donde más de

Figura 1
Estructura del sistema de educación y formación profesional en Chile



la mitad de los alumnos asisten a escuelas técnicas. La matrícula de la educación superior se distribuye en 54.000 alumnos en los centros de formación técnica, 57.000 alumnos en los institutos profesionales y 260.000 alumnos en las universidades, todo lo cual corresponde a un 31% de la población en el respectivo rango de edades.

La participación del sector privado en la provisión de servicios educativos ha crecido progresivamente en los últimos veinte años, y alcanza actualmente al 42% de la matrícula en la educación básica; al 46% en la educación media científico-humanista; y al 53% en la educación técnico profesional. La participación privada en estos niveles es financiada, casi íntegramente, con subsidios directos del Estado. En la Educación Superior, la matrícula en los centros privados ha crecido con mayor intensidad aún, y alcanza al 52% del total de alumnos en ese nivel.

En el sector de la formación profesional no formal, el Estado ha establecido un marco institucional destinado a fomentar la participación del sector privado en la provisión y la demanda de servicios formativos. Más de 800.000 trabajadores en servicio participan anualmente en cursos de perfeccionamiento y actualización que organizan las empresas con una inversión de US\$ 170 millones, de los cuales un 80% se financia a través de una franquicia tributaria. De otra parte, los programas públicos de formación, para trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, atienden anualmente más de 45.000 personas en curso de formación inicial, mayoritariamente.

1.1 Estructura y funciones del sistema de capacitación

El sistema de capacitación en Chile se rige por las normas de la Ley 19.518, de 1997, que actualiza y refunde las disposiciones anteriores sobre la materia, y la Ley 19.765, de 2001, que le agrega nuevas disposiciones. No obstante las numerosas modificaciones que ha experimentado la normativa de la capacitación, desde su creación en 1976, los principios sustentadores del sistema se mantienen invariables, y se pueden resumir en:

1. El subsidio a la demanda de capacitación en las empresas como una manera de asegurar que la oferta de capacitación corresponda efectivamente a las necesidades del sector productivo.
2. La competencia entre los proveedores como una manera de estimular una mayor eficiencia en la producción de servicios formativos.
3. La acción subsidiaria del Estado para ofrecer oportunidades de capacitación a los trabajadores no considerados en los programas de las empresas.

Los principales actores que participan en el sistema son los siguientes:

El **Estado**, que aporta los recursos para el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) que financia los programas públicos de capacitación administrados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y subsidia los programas de capacitación de las empresas a través de una franquicia tributaria.

El **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** como el organismo público encargado del monitorear el sistema, acreditar los organismos de capacitación, proveer información especializada a los agentes privados, autorizar la aplicación de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas y administrar los programas públicos de capacitación dirigidos a trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, tales como: jóvenes de menores

recursos que ingresan al mercado laboral, trabajadores de baja calificación en las pequeñas empresas y el sector informal, y trabajadores independientes, principalmente. Además, el SENCE supervisa y suministra apoyo técnico a las Oficinas Municipales de Información Laboral. Estas últimas son unidades que existen en los municipios encargadas de intermediar entre la oferta y demanda de empleo a nivel local.

Las **empresas** que organizan programas de capacitación para sus trabajadores, programas que son financiados a través de una franquicia tributaria hasta el límite del 1% de la masa salarial de cada empresa; en el caso de las acciones de capacitación acordadas con el Comité Paritario de Capacitación de la empresa, el tope de la franquicia se eleva en un 20%. Las empresas pueden elegir libremente las acciones de capacitación que efectúan pudiendo organizarlas internamente o contratar los servicios de un organismo de capacitación acreditado. El incentivo tributario se basa en la idea de compensar a la empresa por las externalidades (esto es, beneficios para otras personas que no producen retornos para la empresa) de sus acciones, en el caso de los trabajadores que abandonan la empresa después de capacitarse y otros beneficios sociales más generales. En 2002, más de 110.000 empresas capacitaban a sus trabajadores en el marco de la franquicia tributaria, mediante programas que atendieron a 846.870 trabajadores, lo que corresponde al 16% de la fuerza de trabajo ocupada. El monto total de la inversión de las empresas en capacitación alcanzó a \$ 111.811,02 millones (US\$ 170 millones), de los cuales el 83,7% se financió con cargo a la franquicia tributaria.

Los **Organismos de Técnicos de Capacitación (OTEC)**, que proveen servicios de capacitación a las empresas y a los programas públicos de capacitación. Actualmente hay más de mil OTEC registrados que operan regularmente en el sistema, y lo hacen en un ambiente de alta competencia.

Los **Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC)**. Estos son corporaciones privadas sin fines de lucro que planifican y organizan (pero no ejecutan) actividades de capacitación para grupos de empresas asociadas. Cada OTIC opera como un agente de contratación de servicios de capacitación para sus adherentes, que son principalmente empresas pequeñas y medianas que no tienen su propio departamento de capacitación. Las empresas pueden adherir libremente a un OTIC y sus contribuciones gozan de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas. Actualmente existen veinte OTIC, la mayoría de los cuales está organizado sobre una base sectorial o regional.

El **Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)**. Es una partida presupuestaria anual que el gobierno asigna al SENCE para financiar los programas públicos de capacitación, dirigidos a trabajadores no cubiertos por los programas de

las empresas. La población objetivo de estos programas son los sectores de menores recursos con dificultades de inserción laboral por falta de competencias. La ejecución de dichos programas se contrata por licitación entre los organismos de capacitación registrados.

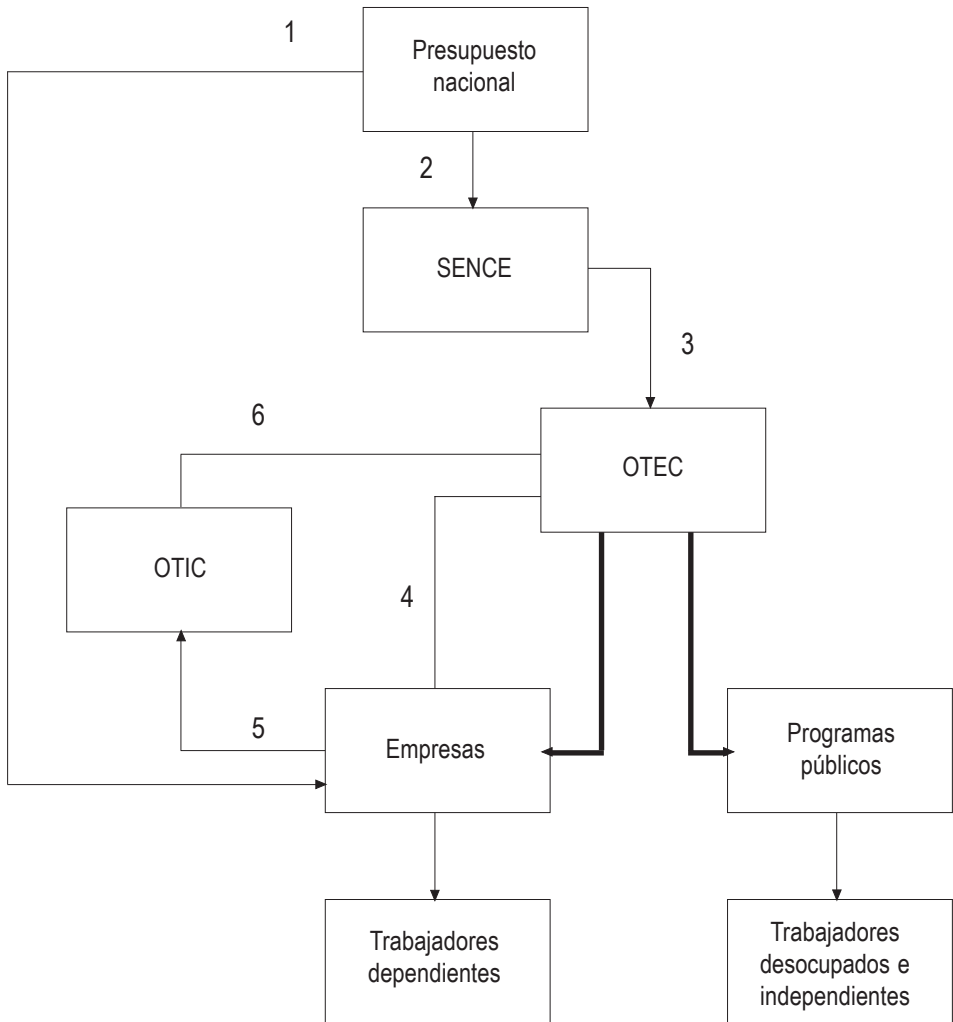
Los **trabajadores**. En 2002 la fuerza de trabajo en Chile alcanzaba a 5.38 millones de personas, de las cuales casi las tres cuartas partes se desempeñaba como empleados en relación de dependencia. Un total de 846.870 trabajadores recibió capacitación al amparo de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas y 38.200 lo hicieron a través de los programas públicos. El papel de los trabajadores en el sistema es relativamente pasivo, ya que su ingerencia en las decisiones de las empresas es pequeña: sólo el 6% de los capacitados participó en programas acordados con el Comité Paritario de Capacitación. Algo similar ocurre en los programas públicos que, aunque son de libre participación, son propuestos por los organismos de capacitación al SENCE.

La capacitación funciona como un sistema de contrataciones y prestaciones de servicios entre los actores, que se describe a continuación:

1. El Estado otorga una franquicia tributaria a las empresas por sus gastos en capacitación, hasta por una suma equivalente al 1% de la masa salarial de la empresa.
2. El Presupuesto nacional asigna recursos al SENCE para financiar el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), destinado a los programas públicos de capacitación.
3. Los recursos del FONCAP se asignan a los organismos de capacitación mediante licitaciones, para realizar los programas públicos de capacitación dirigidos fundamentalmente a trabajadores de escasos recursos no cubiertos en los programas de capacitación de las empresas, tales como: jóvenes que ingresan sin calificación a la fuerza de trabajo y adultos desempleados o subempleados.
4. Las empresas contratan los servicios de los organismos de capacitación o realizan internamente sus programas. La empresa financia los gastos de capacitación y puede deducirlos de su impuesto a la renta hasta por un total equivalente al 1% de la masa salarial de la empresa.
5. Las empresas contribuyen a los organismos técnicos intermedios (OTIC) encargados de organizar programas de capacitación colectivos, y pueden cargar dichas contribuciones a los gastos de capacitación en las mismas condiciones que los gastos directos de las empresas.
6. Los OTIC programan y contratan servicios de capacitación con los organismos proveedores (OTEC) para atender necesidades colectivas de sus empresas adherentes.

La Figura 2 representa esquemáticamente la mecánica del sistema de capacitación y las interrelaciones entre sus actores.

Figura 2
Estructura del sistema de capacitación en Chile



Flujo de financiamiento \longrightarrow
Flujo de servicios \longrightarrow

1.2 Reseña histórica del sistema de capacitación

El Estatuto de Capacitación y Empleo ha tenido numerosas modificaciones en sus casi treinta años de existencia, la mayoría de ellas dirigidas a mejorar la operatoria del sistema y atacar problemas de equidad en la distribución de sus beneficios. Antes de 1976, la capacitación pública era provista directamente por instituciones especializadas del Estado. La siguiente reseña histórica del desarrollo de la capacitación en Chile muestra los principales hitos de la construcción del sistema.

La capacitación antes del Estatuto de Capacitación y Empleo

1955

En el marco de las instituciones especializadas autónomas dependientes del Ministerio de Economía en 1965 se crea el Servicio de Cooperación Técnica, vinculado a la Corporación de Fomento de la Producción, con la misión de poner en práctica el Convenio de Cooperación Técnica suscrito entre Chile y los Estados Unidos en 1951.

1960

En el Servicio de Cooperación Técnica se crea el Departamento de Formación Profesional, con la misión de suplir la escasez de personal calificado necesario para el incipiente desarrollo industrial en Chile y atender las necesidades de reconstrucción de la infraestructura destruida por un terremoto.

1966

La creciente importancia de las actividades de formación profesional lleva a la creación del Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), sobre la base del antiguo Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica. INACAP amplía el menú de programas formativos, ofreciendo cursos de formación en oficios, programas de aprendizaje, cursos de formación y perfeccionamiento de mandos medios y formación de técnicos superiores, en convenio con algunas universidades, y atendiendo todos los sectores de actividad económica. Numerosos convenios bilaterales y multilaterales contribuyen de manera importante a la consolidación técnica del INACAP. Hacia 1976, INACAP atendía algo más de 45.000 trabajadores jóvenes y adultos de menores recursos, correspondiente al 2,6% de la fuerza de trabajo de la época.

El Estatuto de Capacitación y Empleo

1976

Se promulga el Decreto Ley 1446 "Estatuto de Capacitación y Empleo", primera ley de formación profesional en Chile. En el mismo estatuto se crea el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) como un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En virtud de la citada norma, el Estado cesa de ser un proveedor directo de servicios de capacitación y asume un papel de regulador, facilitador y cofinanciador de las actividades formativas en el país. Especial relevancia adquiere en el nuevo esquema el establecimiento de un subsidio a la demanda de capacitación mediante una franquicia tributaria para los gastos de capacitación de las empresas.

1985

Se promulga la Ley 18.391, entre cuyas disposiciones principales se cuentan las siguientes: (1) se amplía a 3 Ingresos Mínimos Mensuales (salario mínimo legal) el tope de la franquicia tributaria para las pequeñas empresas (US\$ 175), con el fin de compensar lo reducido del 1% de su masa salarial; (2) se fija en un 70% del gasto en capacitación el monto máximo de la franquicia tributaria en el caso de trabajadores de mayor ingreso, definido como un ingreso mensual igual o superior a 12 Ingresos Mínimos Mensuales (US\$ 2.070); y (3) se fija en un 60% del gasto en capacitación el monto máximo de la franquicia en el caso de trabajadores capacitados en el extranjero.

1988

Se promulga la Ley 18.709. Entre las principales modificaciones al Estatuto de Capacitación y Empleo que introduce esta ley, se pueden señalar las siguientes: (1) faculta al SENCE para suscribir convenios de colaboración con otras entidades del Estado mediante la transferencia de recursos y la administración de programas de capacitación; (2) reduce al 50% del gasto en capacitación el monto máximo imputable a la franquicia tributaria en el caso de la capacitación de trabajadores con ingresos iguales o superiores a 10 Ingresos Mínimos Mensuales (US\$ 1.730); (3) se suprime la franquicia tributaria para la capacitación en el extranjero; y (4) se fija en un 60% del salario del aprendiz el monto máximo imputable a la franquicia tributaria en el caso de la capacitación de jóvenes bajo contrato de aprendizaje.

1989

Se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 que refunde todas las normas del Estatuto de Capacitación y Empleo.

1997

Se promulga la Ley 19.518 que introduce importantes modificaciones al Estatuto de Capacitación y Empleo, entre las que se destacan las siguientes: (1) se crea el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), administrado por el SENCE y destinado a financiar una gama más amplia de programas públicos de capacitación; (2) se amplían las facilidades para constituir Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC); (3) se crea el Consejo Nacional de Capacitación y los Consejos Regionales de Capacitación, organismos tripartitos destinados a asesorar al gobierno en materias de políticas públicas de capacitación; (4) se crea la figura del Comité Bipartito de Capacitación en la empresa, y se promueve su establecimiento efectivo mediante una ampliación de la franquicia tributaria (20% adicional) para cursos de capacitación acordados con el Comité Bipartito respectivo; (5) se eleva a 13 Unidades Tributarias Mensuales (US\$ 580) el subsidio para las pequeñas empresas donde el 1% de los salarios es insuficiente; (6) se rebaja la escala de la franquicia tributaria para la capacitación de personal de mayor ingreso en las empresas, fijando en un 50% del gasto la franquicia máxima para la capacitación de trabajadores con un ingreso entre US\$ 1.100 y US\$ 2.200 y en un 15% del gasto para personas con ingreso superior a US\$ 2.200; y finalmente, (7) se extiende la cobertura de la franquicia tributaria a la capacitación de personas pre y postcontrato de trabajo.

2001

Se promulga la Ley 19.765 que amplía la aplicabilidad de la franquicia tributaria y de los recursos del FONCAP. Específicamente, extiende la franquicia tributaria al financiamiento de cursos de nivelación educativa destinados a trabajadores de empresas que esperan acceder a una carrera técnica, amplía a cinco meses la duración de las acciones de capacitación postcontrato que pueden ser imputadas a la franquicia tributaria, autoriza destinar recursos del FONCAP a proyectos de modernización informática en las pequeñas empresas, otorga facilidades para la capacitación de trabajadores minusválidos con recursos del FONCAP, y permite aplicar la franquicia tributaria para capacitación sindical en las empresas. De otra parte, el mismo año se produce un importante cambio en el mecanismo del financiamiento de la capacitación en las pequeñas empresas, al abrirse líneas de crédito en los bancos que permiten anticipar fondos para los gastos de capacitación con la garantía del crédito fiscal.

1.3 Normas y procedimientos de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas

Las empresas pueden deducir de su impuesto a la renta los gastos de capacitación hasta por un monto equivalente al 1% de la nómina salarial. Las pequeñas empresas –cuyo 1% es demasiado bajo– pueden imputar a su impuesto a la renta sus gastos de capacitación hasta 13 Unidades Tributarias Mensuales (US\$ 580). Los gastos de capacitación no deducibles se tratan como gastos ordinarios de la empresa para efectos contables. De otra parte, si los gastos de capacitación deducibles exceden del impuesto a pagar, el excedente se considera un crédito fiscal que la empresa puede aplicar a otros impuestos. Los gastos de capacitación deducibles incluyen:

- 1 El costo directo de la capacitación realizada por la propia empresa o a través de un organismo de capacitación autorizado.
- 2 Los gastos de administración del departamento de capacitación de la empresa, hasta por el equivalente al 15% del costo directo de la capacitación.
- 3 El costo de los estudios para detectar las necesidades de capacitación de la empresa, hasta un máximo equivalente al 10% del costo directo de la capacitación.
- 4 El costo de transporte y viático de los trabajadores que participan en actividades de capacitación, hasta un máximo equivalente al 15% del costo directo de la capacitación.
- 5 Las contribuciones de la empresa a un Organismo Intermedio para Capacitación (OTIC), que se tratan igual que un costo directo de la capacitación.

Con todo, en algunos casos, la rebaja tributaria no cubre el total del costo directo de la capacitación. Para los trabajadores con un salario mensual entre US\$ 1.100 y US\$ 2.200, la franquicia se aplica sólo al 50% del costo directo de la capacitación, y en el caso de trabajadores con un salario mensual superior a US\$ 2.200 la franquicia cubre sólo el 15% del costo directo de la capacitación. Hay que tener presente que los valores anteriores son aproximados, ya que la escala de la franquicia tributaria según el nivel de ingreso del trabajador, que aparece en la ley, no está expresada en dólares sino en una unidad monetaria de valor constante: la Unidad Tributaria Mensual.

Las empresas cuyos trabajadores no hayan cumplido una asistencia mínima de 75% de las horas totales de un curso de capacitación, no podrán acogerse a la franquicia tributaria respecto de ese curso. Así mismo, no podrán ser elegibles

para la franquicia tributaria los cursos de capacitación realizados en condiciones distintas a las que fueron aprobadas, o aquellos cursos inconclusos o no ejecutados.

Para los efectos anteriores, se entiende por capacitación todo proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o 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 adaptación de los trabajadores a los cambios tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía (Ley 19.518, artículo 10º). La capacitación se refiere a actividades de instrucción laboral que se caracterizan por tener contenidos definidos en función de objetivos de aprendizaje evaluables, y que se imparten mediante técnicas instruccionales pertinentes en relación a la población objetivo (Reglamento de la Ley 19.518, artículo 7º).

Las actividades de capacitación que deseen acogerse a la franquicia tributaria deben seguir un procedimiento relativamente simple, en el que se distinguen cuatro fases:

Primero, el reconocimiento por parte del SENCE del Organismo Técnico de Capacitación.

Segundo, aprobación previa del SENCE de los cursos que serán impartidos, ya sea dentro de la propia empresa o por un organismo de capacitación.

Tercero, la comunicación anticipada al SENCE de los cursos que se realizarán en el marco de los beneficios de la franquicia tributaria. En el caso de cursos realizados al amparo de un programa acordado por el Comité Paritario de capacitación de la empresa, deberá enviarse copia del referido programa al SENCE, antes o al momento de realizar el primer curso.

Cuarto, antes de presentar su declaración anual de impuesto a la renta, las empresas que desean acogerse a la franquicia tributaria deben presentar al SENCE, para su visado, una liquidación de todos los gastos de capacitación efectuados durante el año anterior, incluyendo tanto los que pueden ser deducidos del impuesto como los que se consideren gastos ordinarios de la empresa. Con el visado del SENCE, la empresa puede presentar su declaración de impuesto a la renta y su solicitud de crédito fiscal por los gastos de capacitación al Servicio de Impuestos Internos.

1.4 Los programas públicos de capacitación

Los programas públicos de capacitación tienen un carácter subsidiario, en el sentido de que están dirigidos a trabajadores que normalmente no tienen acceso a los programas de capacitación de las empresas. Existe una gran variedad de estos programas para atender diferentes clientelas y necesidades sociales. La mayor parte de los mismos se financia con recursos del FONCAP. Los siguientes son las principales líneas de acción:

1. *Programa de Aprendizaje para Jóvenes*

Los empleadores que contratan aprendices tienen derecho a un subsidio, con cargo al FONCAP, equivalente al 40% del salario del aprendiz, por un plazo de doce meses, y 10 UTM (US\$ 440, aproximadamente) adicionales, por una vez, para cubrir gastos de capacitación.

El programa registra 1.525 aprendices en 2002.

2. *Subsidio directo para capacitación en las micro y pequeñas empresas (MYPE)*

Las empresas afectas al impuesto a la renta y que registren ventas anuales inferiores a 13.000 UTM (US\$ 580.000 aproximadamente) pueden recibir financiamiento directo del FONCAP para sus actividades de capacitación, con un tope de 26 UTM (US\$ 1.150 aproximadamente). Este subsidio es compatible con la franquicia tributaria por los gastos de capacitación de la empresa, siempre que el total no exceda de 26 UTM y no se dupliquen las actividades beneficiarias.

En 2002 se desarrollaron tres líneas de este programa: (1) MYPE regular, con 3.283 participantes; (2) MYPE *E-learning* con 59 participantes, y (3) MYPE discapacitados, con 15 participantes.

3. *Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos*

El FONCAP financia la ejecución de cursos de larga duración (alrededor de 800 horas) para formación en oficios calificados. El programa está dirigido a jóvenes de menores recursos que desean ingresar a la fuerza de trabajo y carecen de alguna calificación, en su mayoría son jóvenes desertores de la educación media formal.

En 2002, 1.353 jóvenes se beneficiaron de estos programas.

4. *Programa Nacional de Becas*

Es el más amplio y tradicional de los programas públicos que administra el SENCE. Con recursos del FONCAP se financian cursos diversos de formación

básica (entre 200 y 300 horas), a nivel de operario semicalificado, dirigidos a jóvenes y adultos sin calificación.

Durante 2002 se otorgaron esta clase de becas a 9.997 participantes.

5. *Programa Especial de Capacitación para Mujeres Emprendedoras*

Este programa está dirigido a mujeres jefas de hogar de escasos recursos. Tiene por objeto, principalmente, enseñar competencias de gestión de microactividades productivas.

Cien mujeres se beneficiaron de estos cursos en 2002.

6. *Transferencias para programas de capacitación en el sector público*

Son subsidios que se entregan a diversas instituciones del Estado con fines de capacitación. Entre los organismos beneficiarios están las Fuerzas Armadas y Carabineros, el Servicio de Gendarmería y el Servicio Nacional de Menores.

A través de esta línea se capacitaron 4.284 personas en 2002.

7. *Programa Chile Barrio*

El programa Chile Barrio tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las personas de menores recursos que residen en asentamiento precarios. A través del programa se ofrece la posibilidad de mejorar la vivienda, la infraestructura del entorno (barrio) y las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios.

En 2002 el componente de capacitación laboral del programa Chile Barrio favoreció a 10.650 personas.

8. *Programa de Becas Individuales*

A través de este programa se otorgan becas de capacitación a solicitud de las personas, en su mayoría adultos desempleados o que laboran en empleos precarios y que no tienen acceso a los programas de las empresas.

En 2002 se otorgaron 2.517 becas individuales.

9. *Programa de Reconversión Laboral*

Está destinado a trabajadores de menores ingresos cuyas competencias laborales han quedado obsoletas por los cambios productivos y tecnológicos, y que se encuentran desempleados o en vías de perder sus empleos. A través de este programa se imparten cursos que permiten a los beneficiarios adquirir un oficio distinto.

Durante 2002 se reconvirtieron 923 trabajadores adultos.

10. Programa Especial de Capacitación para ex Trabajadores del Puerto de Lirquén

Este es un programa especial de reconversión laboral, de duración limitada. Está dirigido a ex trabajadores del puerto de Lirquén que han perdido su empleo por la crisis industrial y del carbón en la zona.

11. Programa de Certificación de Competencias Laborales

En el año 2002 se realizó la segunda etapa del programa, que consistió en trece cursos de capacitación al final de los cuales 147 participantes recibieron un certificado de competencia en oficios de las áreas de gastronomía, electricidad y gas.

12. Programa Pro Empleo

Este es un programa especialmente destinado a paliar los efectos en el empleo de la desaceleración de la economía nacional. Cuenta con financiamiento extraordinario de la Subsecretaría del Trabajo (dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social) que se aplica mediante subsidios directos a las empresas que contratan personas cesantes. El subsidio alcanza al 40% del Ingreso Mínimo Mensual por persona por un máximo de cuatro meses, y un bono especial de capacitación de \$ 50.000 por una sola vez.

Durante 2002 se beneficiaron de este subsidio 61.574 personas.

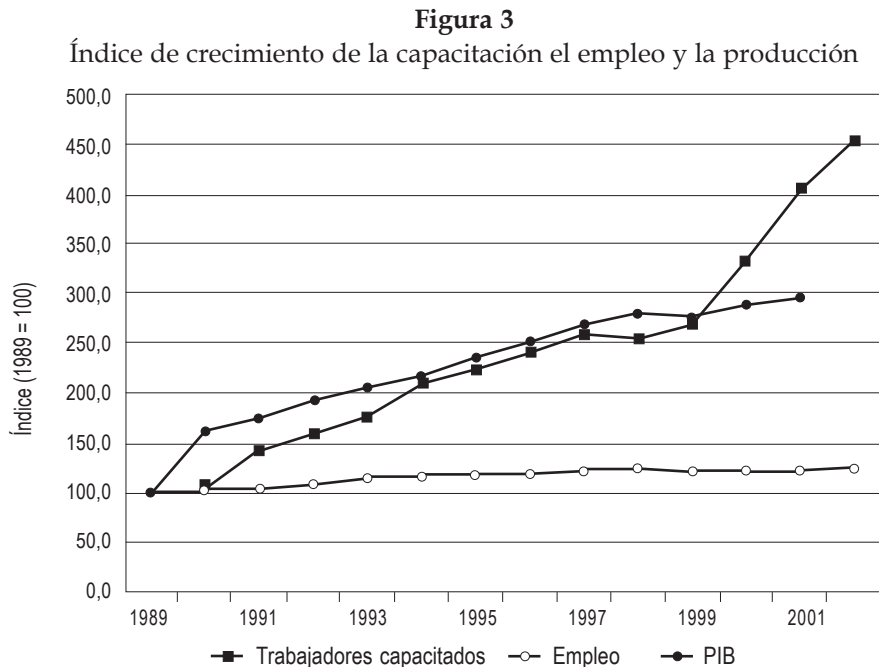
13. Programa Chile Califica

El programa tiene por objeto crear las bases para articular el sistema de educación formal con el de capacitación continua, en un proceso sistemático de educación permanente para el trabajo. Se enmarca en un proyecto especial cofinanciado por el gobierno de Chile y el Banco Mundial. El proyecto tiene cuatro componentes: (i) financiamiento de oportunidades de capacitación, y educación básica y media para adultos con educación incompleta; (ii) financiamiento de la creación de redes institucionales destinadas a mejorar la articulación curricular entre la educación técnica media y la educación superior, así como también la articulación de estas ramas de la educación con el mercado de trabajo; (iii) establecimiento de un sistema nacional de competencias e itinerarios profesionales en algunos sectores seleccionados; y (iv) fortalecimiento técnico de la organización nacional y regional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Las instituciones involucradas en la ejecución del proyecto son el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Actualmente, el programa se encuentra en la fase de construcción de sus bases operativas.

2. RESULTADOS DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA PARA LA CAPACITACIÓN EN LAS EMPRESAS

2.1 Cobertura de los programas de las empresas

La capacitación en Chile ha tenido un crecimiento explosivo en los últimos doce años, a un ritmo mayor que el crecimiento del empleo y el producto interno bruto (PIB), como se observa en la Figura 3.



Fuentes: Trabajadores capacitados: SENCE. Empleo: Instituto Nacional de Estadística. PIB: CEPAL.

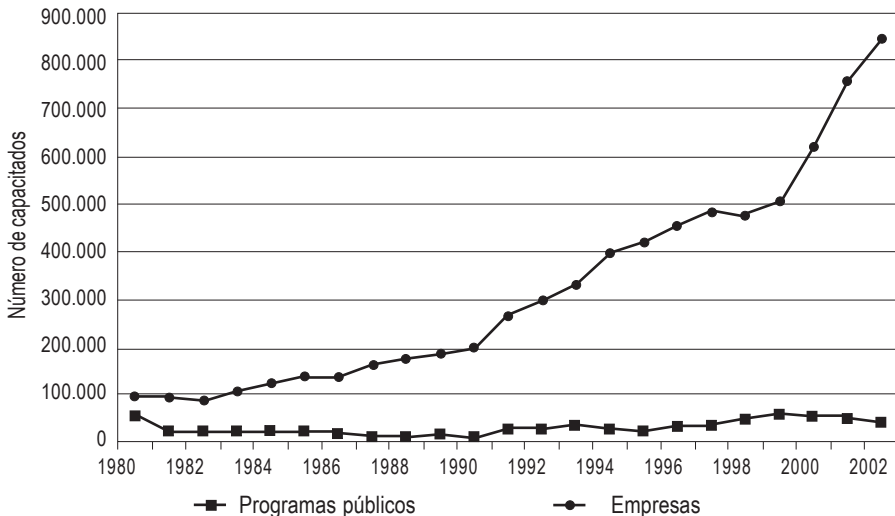
No es aventurado decir que este crecimiento se explica, en gran parte, por la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas. Dicho incentivo no sólo ha significado un impulso importante para la capacitación de los trabajadores en servicio sino que también ha convertido a la demanda de las empresas en el verdadero motor del sistema. Como resultado, actualmente el 15,7% de la fuerza de trabajo recibe capacitación anual, contra sólo un 3,7% que lo hacía en

1987. Con todo, hay algunas interrogantes que no han sido respondidas, como ser: ¿cuánto de este crecimiento se explica por la franquicia tributaria, o habría sido igual sin la franquicia?, ¿en qué medida se justifica la franquicia tributaria sobre la base de las supuestas externalidades de la capacitación?, y ¿es el esquema de la franquicia tributaria el más adecuado, o podrían lograrse los mismos resultados a menor costo con otro incentivo? En el capítulo 4 se dan algunas pistas para responder a estas interrogantes.

La franquicia parece haber sido un factor importante del crecimiento económico del país, como lo sugiere el hecho de que la han utilizado mayoritariamente los sectores más dinámicos y tecnológicamente avanzados de la economía: minería, servicios financieros, manufacturas, transporte y comunicaciones. Sin embargo, el alcance de la franquicia en el universo nacional de empresas aún es bajo: menos del 10% de las empresas la usan y menos de la mitad de la franquicia potencial (equivalente al 1% de la masa salarial nacional) se aprovecha.

El crecimiento de la demanda privada de capacitación ha sido más fuerte que el de los programas públicos; después de una caída en la segunda mitad de los años ochenta, aquellos últimos experimentaron una cierta expansión a partir de 1991, que se ha moderado en los últimos años estabilizándose en torno a 40.000-50.000 participantes, similar al nivel que tenía en 1980, como muestra la Figura 4.

Figura 4
Programas de públicos y privados de capacitación



La demanda de capacitación de las empresas es esencialmente una demanda derivada, como lo confirman diversas encuestas a empresas; eso quiere decir que no se capacita por gusto sino por necesidades de la producción. Así, el simple objetivo de aprovechar la franquicia no parece influir en la decisión de capacitar. Pero si las empresas capacitan su personal cuando existe una necesidad, no significa que necesiten una franquicia para hacerlo. En este sentido, cabe señalar algunos hechos sugerentes: (i) grandes empresas públicas que fueron privatizadas y pasaron a beneficiarse de la franquicia tributaria sin variar significativamente sus actividades de capacitación; (ii) la principal empresa minera del Estado pagaba por la capacitación hasta mediados de los años ochenta y ahora está aprovechando la franquicia tributaria; (iii) un estudio patrocinado por el SENCE sobre la base de una muestra de dieciocho grandes empresas, revela que su gasto en capacitación, como porcentaje de la nomina salarial, permaneció igual después de ponerse en práctica el incentivo tributario; y (iv) la demanda creciente de capacitación en las empresas a pesar de las restricciones que se pusieron al tope de la franquicia tributaria en las modificaciones del Estatuto de Capacitación y Empleo de los años 1985, 1988 y 1997. Todo ello sugiere una baja sensibilidad de la demanda privada al precio de la capacitación. Por consiguiente, es probable que existan empresas que no necesitan el referido subsidio. Como señala el estudio de Jara, las empresas perciben la capacitación "... como imprescindible para el desarrollo [...], por lo tanto, se realiza con o sin subsidio" (Jara, 2002).

El fuerte crecimiento de la demanda de capacitación a partir de 1998 se debe, en una medida importante, al hecho que la Ley 19.518, de 1997, aumentó el subsidio para las pequeñas empresas, elevando a 13 Unidades Tributarias Mensuales (US\$ 580 aproximadamente) el tope de la franquicia tributaria en ese sector, y a que se puso en práctica un sistema de crédito bancario para la capacitación en las pequeñas empresas, a cuenta de su franquicia tributaria que se liquida al año siguiente (equivale a reducir el costo del dinero para capacitación en las pequeñas empresas).

La demanda de capacitación en las empresas tiende a seguir un patrón reactivo y coyuntural; en general, los cursos son cortos (30 horas, en promedio) y responden a necesidades inmediatas del puesto de trabajo. Aunque es posible que un trabajador se capacite varias veces a lo largo del tiempo –logrando una acumulación significativa de capital humano– no está clara la utilidad de este tipo de capacitación para la movilidad interna o externa de los trabajadores, a corto plazo.

2.2 La demanda de capacitación según el tamaño de la empresa

No existen estadísticas sobre la distribución de la franquicia tributaria por tamaños de empresas. La escasa información disponible ha sido elaborada para estudios especiales que muestran una marcada concentración de la franquicia en las grandes empresas. En efecto, las grandes empresas representan sólo el 0,4% de las unidades productivas y el 80% de ellas tiene programas de capacitación. Lo inverso sucede con las micro y pequeñas empresas; éstas constituyen cerca del 90% del total del universo empresarial y menos del 10% de ellas capacita a sus trabajadores (Jara, 2002). Además, como normalmente una empresa grande capacita a un número mayor de trabajadores, no es extraño que gran parte de las personas capacitadas y las horas-hombre capacitación se concentren en ese segmento, como muestra la Tabla 1.

Tabla 1

Indicadores de capacitación según tamaño de empresas. Período 1985 a 1988

Tamaño de la empresa	Participantes	Horas-hombre capacitación	Distribución de la franquicia tributaria
Pequeña (1 a 49 trabajadores)	21.740	815,5	15,41%
Mediana (50 a 199 trabajadores)	59.338	2.228,8	49,36%
Grande (200 y más trabajadores)	507.327	19,001,5	35,23%

Fuente: E. Martínez, *Incentivos tributarios para la capacitación*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago, 1992.

El aprovechamiento de la franquicia tributaria parece bastante limitado en las pequeñas empresas. Muchas son las razones que se han dado para explicar esta situación, tales como: (i) el desconocimiento de la franquicia tributaria y los procedimientos para acceder a ella; (ii) el temor a los controles tributarios; (iii) el exceso de trámites burocráticos para usar la franquicia; (iv) la falta de dinero de las pequeñas empresa para invertir en capacitación, ya que la franquicia tributaria se hace efectiva al año siguiente; (v) el temor de perder los trabajadores capacitados o aumentar el costo de retenerlos, en cuyo caso todos o parte de los beneficios de la mayor productividad los capturan los propios trabajadores u otras empresas (se dice que los beneficios se “externalizan”); (vi) la dificultad de distraer a sus escasos trabajadores de las actividades productivas; y (vii) la escasez de oferta formativa adecuada a las necesidades de las pequeñas empresas.

2.3 La demanda de capacitación por áreas de especialidad

La demanda de capacitación abarca una variada gama de especialidades, pero se concentra preferentemente en las áreas de administración, tecnología de producción, computación, servicios personales, y transporte y telecomunicaciones, las que representan el 83,7% de los participantes, el 84,0% de las horas-hombre capacitación, y el 85,5% del gasto total en capacitación, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2

Distribución de la capacitación por áreas de especialidad. 2002

Áreas de especialidad	Participantes	Horas-hombre capacitación	Inversión total (millones de \$ 2002)
Administración	264.121	6.884.387	26.209,44
Tecnologías de producción	190.884	5.465.459	18.813,27
Computación e informática	116.751	5.133.459	19.600,35
Servicios personales	73.878	1.604.716	5.135,21
Transporte y telecomunicaciones	63.231	4.294.721	12.073,26
Capacitación y educación	46.410	1.501.229	3.054,75
Idiomas y comunicación	45.345	1.909.658	7.468,82
Salud, nutrición y dietética	23.909	470.449	1.480,19
Comercio y servicios financieros	22.173	526.399	1.832,67
Nivelación de estudios	168	48.740	53,87

Fuente: Elaboración propia a base de estadísticas del SENCE.

A un nivel más desagregado, las especialidades con mayor demanda son: administración general, administración financiera, administración de personal, computación e inglés. A ese nivel de desagregación, la situación en el año 2002 no muestra grandes cambios en los últimos doce años, no así en la distribución de los participantes por grupos ocupacionales. En efecto, se observa un importante crecimiento relativo de los cursos en áreas de “tecnologías blandas” en desmedro de las “tecnologías duras”, como muestra la Tabla 3.

Tabla 3

Distribución de los trabajadores capacitados. Años 1990 y 2002

Áreas ocupacionales	1990	2002
Ocupaciones de oficina, comercio y servicios	48,9	67,1
Ocupaciones de producción y afines	50,8	32,8
Misceláneas	0,3	0,01

Fuente: Elaboración propia a base de estadísticas del SENCE.

2.4 La demanda de capacitación por categorías de trabajadores

Los programas de capacitación de las empresas abarcan todos los niveles de ocupación, concentrándose principalmente en el personal administrativo (30%), los trabajadores calificados (28%) y los profesionales (15%), como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4

Distribución de la capacitación según categorías de ocupación. 2002

Categorías de ocupación	Participantes	Horas-hombre capacitación	Inversión total (millones de \$)
Ejecutivos	48.919	1.528.339	6.078,74
Profesionales y técnicos	130.532	4.141.924	15.063,52
Mandos medios	60.453	1.702.116	6.443,09
Administrativos	254.515	7.618.313	26.515,96
Trabajadores calificados	244.940	8.321.767	27.091,47
Trabajadores semicalificados	69.682	2.701.278	8.611,30
Trabajadores no calificados	39.329	1.825.376	5.917,75

Fuente: SENCE.

Sin embargo, en proporción, los ejecutivos tienen la mayor cobertura (25% de la fuerza de trabajo en esa categoría), como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5
Personas capacitadas y fuerza de trabajo según categorías de ocupación

Categorías de ocupación	(A) Personas capacitadas (miles)	(B) Fuerza de trabajo (miles)	Porcentaje (A) / (B)
Ejecutivos	48,92	193,63	0,25
Profesionales y técnicos	130,53	571,76	0,22
Personal operativo	667,92	4.598,69	0,14

Fuente: elaboración propia en base a datos del SENCE y el INE.

2.5 El programa de aprendizaje en las empresas

El sistema de aprendizaje reglado en las empresas se rige por las disposiciones del Código del Trabajo y el Estatuto de Capacitación y Empleo. En virtud de estas normas, los jóvenes aprendices (jóvenes menores de 21 años) pueden adquirir en una empresa las competencias prácticas de un oficio, trabajando bajo la conducción de un “maestro guía”. El período máximo legal del aprendizaje dura veinticuatro meses, tiempo durante el cual el salario del aprendiz es subsidiado hasta por el equivalente al 40% del salario mínimo legal, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación administrado por el SENCE. Además, la empresa recibe una bonificación adicional, por una vez, equivalente a 10 Unidades Tributarias Mensuales (aproximadamente, US\$ 500) para cubrir los gastos de la enseñanza relacionada del aprendiz en un centro autorizado.

El sistema ha ido creciendo modesta pero gradualmente, aunque enfrenta el problema del escaso control de la calidad del aprendizaje. En efecto, la legislación no contiene disposiciones muy estrictas en lo que se refiere a la enseñanza relacionada de los aprendices, y el SENCE carece de suficientes recursos para supervisar el trabajo del aprendiz en la empresa. Las causas del limitado desarrollo del sistema de aprendizaje no están del todo claras, pero es posible que en ello incidan factores tales como: (i) el desconocimiento de los subsidios para el aprendizaje y los procedimientos para acceder a ellos; y (ii) el temor de las empresas a los controles del SENCE y el Servicio de Impuestos Internos. Pero, probablemente, la causa principal de los problemas del sistema de aprendizaje sea la falta de una cultura empresarial y sindical propicia para esta clase de programas.

2.6 La oferta de capacitación

El Estatuto de Capacitación y Empleo ha estimulado fuertemente la descentralización y la diversificación de la oferta de servicios formativos. Actualmente hay más de mil OTEC registrados y activos, y cerca de cien mil cursos autorizados. La variedad de cursos asegura una alta capacidad de respuesta a las diversas necesidades de las empresas. Con todo, la calidad de los servicios es dispareja a juicio de los usuarios, lo que se explica, probablemente, por las limitaciones legales, financieras y técnicas que tiene el SENCE para controlar la calidad de la oferta formativa.

No obstante el notable crecimiento de la demanda de capacitación en las empresas, el tamaño del mercado no es lo suficientemente grande y estable para propiciar el desarrollo de una oferta de capacitación con visión de largo plazo, lo que afecta especialmente las inversiones de los OTEC en formación de los instructores –necesarias para mejorar la calidad de la capacitación– y en equipamiento y maquinarias que se requieren para ofrecer cursos en “tecnologías duras”.

El grueso de la oferta de capacitación está disperso en un gran número de pequeños OTEC, como lo sugiere el hecho de que menos del 1% de los organismos capacitadores –los de mayor tamaño– lograron atender el 17% de los trabajadores que se capacitaron en 2002, dejando el resto repartido entre más de mil organismos pequeños.

2.7 Los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC)

Los OTIC actúan como intermediarios entre los usuarios (las empresas) y los proveedores de servicios de capacitación (los OTEC). Son organizaciones basadas en el principio del cooperativismo, financiados con los aportes de muchas empresas (pequeñas y medianas en su mayoría) que son imputables a la franquicia tributaria. Los OTIC operan usando los aportes de las empresas adherentes para contratar por cuenta de ellas cursos de capacitación en el mercado, actuando como “*brokers*”. La lógica de este sistema se basa en las economías de escala que se obtienen del uso común de los recursos. En efecto, los costos de transacción (búsqueda de información, estudios y trámites burocráticos) para acceder a la franquicia tributaria pueden resultar elevados para las empresas pequeñas actuando en forma individual, pero no si lo hacen colectivamente.

La ley 19.518, de 1997, que modificó el Estatuto de Capacitación y Empleo simplificó el trámite para constituir un OTIC, lo que ha dado un impulso importante a este sistema. Antes habían menos de diez organismos intermedios y ac-

tualmente hay veinte operando regularmente, aunque el grueso de las actividades se concentra en cuatro de ellos. La cantidad de trabajadores capacitados a través de los OTIC ha venido creciendo a tasa acelerada, llegando a atender 452.724 trabajadores el año 2002 (el 53,5% del total de trabajadores capacitados en el sistema de la franquicia tributaria). Los cuatro mayores OTIC están organizados por sectores de actividad económica (manufacturas, construcción, comercio y exportaciones de manufacturas), y llegaron a atender el 77% del total de trabajadores capacitados en 2002, lo que indica una fuerte concentración de las actividades del sistema de OTIC.

En términos de financiamiento, los OTIC captaron \$ 48.261,11 millones en 2002 (equivalente a US\$ 74 millones, aproximadamente) y aplicaron \$ 33.367,35 millones (US\$ 51,3 millones, aproximadamente) para contratar programas de capacitación de trabajadores en servicio de las empresas adherentes. Descontados los gastos administrativos, que ascendieron a \$ 5.820,25 millones (el 12,1% del presupuesto total de los OTIC), el excedente se destinó a programas de becas de formación de nuevos trabajadores para el sector respectivo.

2.8 La eficiencia del sistema

El costo de la capacitación ha aumentado y la calidad promedio de los servicios parece haber disminuido en relación a la situación que existía antes del Estatuto de Capacitación y Empleo, cuando la capacitación subvencionada era ofrecida por un solo organismo oficial: el INACAP. Este hecho siembra una duda sobre la eficacia del sistema del incentivo tributario en cuanto al efecto de la competencia entre los proveedores sobre el costo y la calidad de los servicios de capacitación. En efecto, el costo promedio por hora-hombre capacitación alcanza actualmente a poco más de US\$ 5, en tanto que en los cursos del INACAP, el año 1976, el costo era US\$ 2,5 aproximadamente (en valores comparables). La situación se explica, probablemente, porque los pequeños OTEC tienen costos fijos altos y carecen de recursos para invertir en tecnologías educativas y formación de instructores. De otro lado, la producción de servicios de formación profesional por un solo gran proveedor se comporta de manera similar a un monopolio natural, donde se puede operar con costos medios más bajos que múltiples pequeños productores. El problema de la ineficiencia que provoca la atomización de la oferta formativa se agrava por la diversidad de los “productos-curso” que ofrecen, lo que reduce la competencia y erosiona sus eventuales beneficios. Así mismo, también es posible que las empresas no sean demasiado exigentes con respecto al precio y la calidad de los productos, por el hecho de estar subvencionados.

2.9 La participación de los trabajadores

Hasta 1997 no se consideraba la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación, dentro de las empresas y a nivel de las políticas públicas, lo que causaba críticas del sector laboral. Sin embargo, no había ninguna restricción para que estas materias fuesen incluidas en las negociaciones colectivas, aunque rara vez se hacía. Los sindicatos reclamaban que las actividades de capacitación amparadas en la franquicia tributaria favorecían principalmente a las empresas, y que los trabajadores debían tener ingerencia en decisiones que afectaban sus intereses, especialmente cuando estaba en juego un subsidio del Estado. Los trabajadores agregaban que su participación sería también ventajosa para la empresa, ya que ellos conocen mejor cuáles son sus carencias de capacitación. De otro lado, las empresas argumentaban que las decisiones de capacitación están en el ámbito de la gestión de la empresa, y no pueden transferirse. Más aún, algunos empleadores expresaban su temor de que la capacitación por iniciativa de los trabajadores pudiese fomentar una mayor (y más costosa) rotación de personal o un aumento de los costos salariales para retener a los trabajadores que se capacitan. Del lado del gobierno, existía una postura a favor de la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación, ya que si bien una empresa puede perder con la rotación de personal, puede haber una ganancia de productividad a nivel nacional.

A partir de la puesta en vigencia de la Ley 19.518, que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo, se estimula la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación de las empresas, elevando el techo de la franquicia tributaria al 1,2% de la nómina salarial en el caso de empresas que creen un comité paritario para negociar sus planes de capacitación con los trabajadores. Además, se crea la figura del Consejo de Capacitación, organismo tripartito de consulta para las autoridades del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a nivel nacional y regional. Aunque han transcurrido pocos años para emitir juicios definitivos, la experiencia no ha estado a la altura de las expectativas, ya que pocas empresas han instalado el Comité Paritario de Capacitación (el 0,2% de las empresas que usaron la franquicia tributaria en 2002) y pocos trabajadores han accedido a la capacitación en el marco de planes acordados por el Comité Paritario de Capacitación (sólo el 6% de los trabajadores capacitados en 2002), y el Consejo de Capacitación ha sido convocado muy pocas veces.

2.10 El efecto de la capacitación en los salarios

Los resultados de un estudio reciente (Jara, 2002) revelan que los salarios de los trabajadores son poco sensibles al gasto en capacitación de las empresas. A partir de una estimación econométrica, sobre la base de una muestra de trabajadores capacitados y no capacitados, se concluye que la capacitación influye positivamente en el salario a partir del segundo año; sin embargo, la elasticidad del salario al gasto en capacitación de los trabajadores es sumamente baja: 0,0095. Esto significa que un incremento del 1% del gasto en capacitación se traduce en un incremento del 0,0095% del salario mensual del trabajador, en promedio. Este resultado contradice las predicciones de la teoría económica clásica, en el sentido de que la capacitación mejora la productividad de los trabajadores y eso se traduce en un aumento proporcional de sus remuneraciones. La relativa falta de flexibilidad de los salarios al gasto en capacitación admite diversas explicaciones posibles, cuya validez tendrá que ser probada en estudios futuros. La primera, que la capacitación en las empresas no tiene efecto sobre la productividad, y que las empresas capacitan sólo por aprovechar la franquicia tributaria. Sin embargo, esta explicación contradice estudios anteriores y la opinión de los dirigentes empresariales, en el sentido de que el principal impacto de la capacitación está en la productividad de los trabajadores. La segunda, que los beneficios de la mayor productividad se reparten entre todos los trabajadores, capacitados y no capacitados, por lo que las diferencias salariales entre ambos grupos no son un buen indicador del efecto de la capacitación en los salarios. La tercera, que la mayor parte de las ganancias de la creciente productividad, gracias a la capacitación, es capturada por las empresas, de manera que la externalización de los beneficios hacia los trabajadores, es pequeña. Esta explicación es coherente con el hecho de que gran parte de la capacitación se efectúa en las grandes empresas que, por pagar salarios y tener beneficios superiores al promedio, están menos expuestas a perder los trabajadores capacitados; eso les permite capturar una mayor cuota de las ganancias derivadas de la creciente productividad de los trabajadores.

2.11 La rentabilidad de la capacitación en las empresas

Aun cuando la elasticidad del salario mensual al gasto en capacitación es baja, la inversión en capacitación parece socialmente rentable a largo plazo, porque sus beneficios actualizados superan los costos, como muestra el estudio referido (Jara, 2002). En este caso, los beneficios se han medido por las diferencias salariales entre trabajadores capacitados y no capacitados, lo que implica una

subestimación de los beneficios sociales por el hecho de considerar sólo los retornos de los trabajadores como medida de la ganancia de productividad. Del lado de los costos se consideran el costo directo de la capacitación (lo que se paga por los servicios de capacitación) y el costo indirecto, referido al costo de oportunidad del tiempo de los trabajadores durante el tiempo de su capacitación.

Aunque, en rigor, no se trata de una evaluación social completa (no toma en cuenta la verdadera ganancia de productividad ni considera los efectos tributarios), las estimaciones econométricas de la tasa interna de retorno (TIR) social de la capacitación en las empresas arrojan una TIR del 57,8%, que es bastante alta comparada con inversiones alternativas. Esto significa que una empresa promedio podría prescindir de la franquicia tributaria y la inversión todavía sería altamente rentable.

2.12 El papel del SENCE

El SENCE es el organismo rector del sistema de capacitación. Entre sus funciones están: (i) administrar el FONCAP, destinado a la formación de trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas; (ii) fiscalizar el uso de la franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, especialmente en lo que se refiere a la liquidación de los gastos de capacitación, su cobertura y sus costos; (iii) proveer información pertinente a los actores del sistema: las empresas, los trabajadores, los OTEC y los OTIC; y en este aspecto, cabe destacar el uso intensivo que hace el SENCE de la tecnología de comunicaciones a través de Internet, que permite a los actores del sistema hacer trámites ante el SENCE y tener acceso a información sobre la oferta y demanda de capacitación, en forma expedita; (iv) autorizar el reconocimiento de los OTEC y sus cursos; (v) autorizar la creación de los OTIC y auditar sus actividades; y (vi) asesorar a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Adicionalmente, al SENCE le cabe participar en diversos programas de combate a la pobreza y el desempleo, junto con otras instituciones del Estado.

Personal de alta calidad, así como sistemas administrativos ágiles y una informática avanzada, han permitido al SENCE atender una clientela creciente sin una expansión proporcional de su presupuesto. De hecho, la institución funciona con relativamente poco personal (menos de doscientas personas); y sus gastos de administración alcanzaron, en el año 2000, apenas \$ 2.738 millones (US\$ 4,2 millones, aproximadamente), lo que equivale al 3% del total del gasto público en el sistema de capacitación.

Con todo, las facultades legales y los recursos del SENCE son insuficientes cuando se trata de efectuar controles estrictos del uso de la franquicia tributaria y las actividades de los OTEC, lo que ha permitido que se produzcan algunos abusos en el uso de dicha franquicia (cursos inexistentes, cursos de mala calidad, participantes falsos y costos inflados). Para detectar o prevenir algunos de estos fallos ha sido importante la complementación de los controles del SENCE con los que efectúa el Servicio de Impuestos Internos.

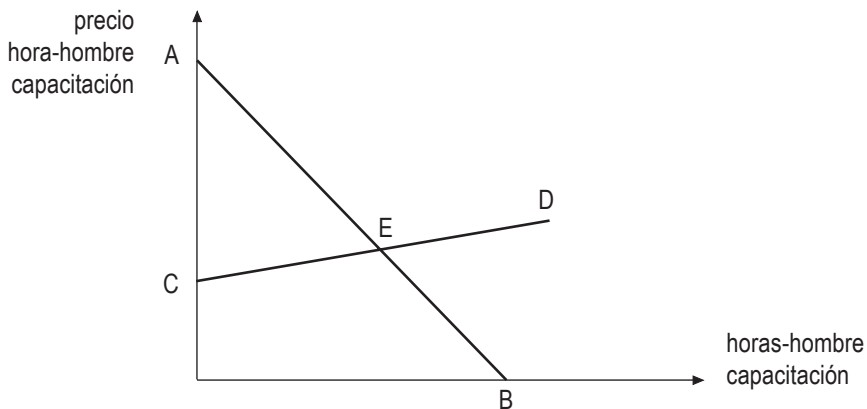
Así mismo, la ley le da pocas facultades al SENCE para regular la calidad de los OTEC y los costos de los cursos, bajo el supuesto de que el mercado puede regular estas variables. Sin embargo, la validez del supuesto es cuestionable, ya que la gran cantidad de OTEC ofreciendo servicios y la variedad de cursos que existe, hace muy costosa la búsqueda de información cualitativa para los usuarios; además, es posible que algunos usuarios no se preocupen mucho de los costos de los cursos cuando los paga el Estado. Aunque el SENCE establece una cota máxima para el costo admisible por hora-hombre capacitación, no están claros los criterios con que lo hace y, además, el valor oficial ha estado casi siempre por encima del costo promedio por hora-hombre real; por ejemplo, el año 2002 el valor oficial de la hora-hombre capacitación alcanzaba a \$ 3.800 (US\$ 5,85 dólares, aproximadamente) frente a un valor real promedio de \$ 3.438 (US\$ 5,29 dólares, aproximadamente).

Con todo, la clientela del SENCE tiene, en general, una buena imagen de la institución; se aprecia su eficiencia y su modernización (especialmente en el área informática), aunque se critica el énfasis que pone en los aspectos formales y administrativos por encima de los aspectos técnicos del sistema de capacitación. Una crítica similar se hace a los programas públicos de capacitación financiados con recursos del FONCAP, los que pasan por controles administrativos estrictos pero pocas veces son sometidos a una evaluación rigurosa, salvo los programas "Chile Joven", "Pro Empleo" y "Aprendizaje en las Empresas", que han sido evaluados por evaluadores independientes, y con resultados positivos. En este sentido, es recomendable la realización sistemática de encuestas de seguimiento a los participantes de los diversos programas del FONCAP, ello entregaría información valiosa para medir el impacto de estos programas en el empleo y los ingresos de los trabajadores, a lo largo del tiempo.

3. LA LÓGICA DEL SISTEMA DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA

3.1 Introducción: el modelo de la demanda y oferta de capacitación en las empresas

El propósito de esta sección es analizar una serie de cuestiones que plantea el diseño de un incentivo tributario para la capacitación en las empresas, tales como: ¿Cuál es la lógica de un sistema de franquicia tributaria para la capacitación en las empresas? ¿Es eficiente un incentivo tributario para la capacitación en las grandes empresas? ¿Por qué las pequeñas empresas son más reacias a invertir en capacitación? ¿Por qué algunas empresas no aprovechan la franquicia tributaria para la capacitación? Para analizar estos temas es conveniente hacerlo a partir de modelos de simulación de la demanda y oferta de capacitación. El concepto clásico de demanda se refiere a la relación inversa que normalmente existe entre el precio de un bien y la cantidad demandada: si el precio baja, la cantidad demandada aumenta, y viceversa. Una representación gráfica de la demanda, con el precio representado en un eje vertical y la cantidad demandada en un eje horizontal, muestra una línea descendente hacia la derecha (línea AB), como aparece en la figura siguiente:



El precio es una medida de lo que vale para los consumidores la última unidad consumida del bien; por consiguiente, puede decirse que la demanda muestra la relación entre la cantidad consumida y el valor (o beneficio) de la última unidad. Por ejemplo, si al precio de \$ 1 se consumen 10 unidades de un bien, significa que \$ 1 es el valor de la décima unidad para los consumidores. Así, la

forma normal descendente de la línea de demanda refleja el hecho de que a medida que se consume más de un bien, el beneficio que se obtiene con cada unidad adicional es cada vez menor, según el denominado principio del “valor marginal decreciente”.

Una característica adicional de la demanda de capacitación de las empresas, que conviene resaltar, es su naturaleza de “demanda derivada”; esto significa, que las empresas consumen capacitación por necesidades derivadas de los procesos productivos, y no por gusto; esto significa que la capacitación es un insumo de la producción y no un bien de consumo. Por ello, la demanda de capacitación en las empresas tiende a ser relativamente insensible al precio (en jerga económica se dice que es inelástica).

Por su lado, la oferta de capacitación se puede representar como una línea ascendente hacia la derecha (línea CD, en el gráfico) lo que refleja el hecho de que cada unidad adicional que se produce de un bien normalmente tiene un costo creciente.

La intersección de las líneas de demanda y oferta en punto E del gráfico representa la situación de equilibrio, donde el beneficio de consumir el bien alcanza el máximo. Más a la derecha de E el costo de cada unidad adicional es mayor que su valor, y más a la izquierda de E el costo de cada unidad adicional es menor que su valor. Estas simples herramientas permiten evaluar la lógica del diseño del incentivo tributario para la capacitación en las empresas, en términos de eficiencia y equidad.

3.2 ¿Cuál es la lógica de una franquicia tributaria para la capacitación en las empresas?

Tres son los principales argumentos a favor de un subsidio a la demanda de capacitación.

Uno, es por razones de equidad: dar acceso a la capacitación a personas (empresas o trabajadores) de escasos recursos, cuando no existen créditos para esta clase de inversiones. El segundo, es la preferencia de los agentes privados por los beneficios inmediatos de la capacitación, en desmedro de los beneficios a largo plazo; ello, debido a las urgencias económicas, a la falta de créditos educativos y a la incertidumbre sobre el impacto de la capacitación en los ingresos futuros de las personas. El tercer argumento tiene que ver con las externalidades de la capacitación, entendiendo por ello beneficios que obtienen terceros (trabajadores, otras empresas u otros actores sociales) que no tienen retornos para la empresa que hizo la inversión. Así, al existir externalidades, el beneficio privado (de la empre-

sa que capacita) es inferior al beneficio total de la capacitación, y por eso se justificaría subsidiarla.

A veces la capacitación en las empresas produce beneficios sociales indirectos, más allá de los derivados del aumento de la productividad de los trabajadores; por ejemplo, la capacitación de los conductores del transporte público puede significar mayor seguridad para el público en general. Pero, en general, el aumento de la productividad es el principal efecto de la capacitación, de manera que el beneficio privado es equivalente al beneficio social, y no hay derrame de beneficios gratuitos para otras personas. En este caso, la principal externalidad de la capacitación se puede producir cuando el empleador invierte en capacitar a sus trabajadores y éstos abandonan la empresa o condicionan su permanencia a un aumento del salario, con lo que se apropian de parte o la totalidad de los beneficios de su capacitación, en desmedro de la empresa que hizo la inversión.

El riesgo de esta pérdida inhibe la demanda de capacitación de muchas empresas y tiende a concentrarla en cursos cortos con retornos inmediatos. En tales circunstancias se justifica otorgar un subsidio que estimule la demanda privada de capacitación para aumentar su eficiencia social. Una franquicia tributaria para la capacitación puede entenderse, entonces, como un subsidio que se paga a la empresa para compensar las pérdidas ocasionadas por los trabajadores que la abandonan después de capacitarse o que exigen un salario equivalente a su mayor productividad.

3.3 ¿Es eficiente la franquicia tributaria para la capacitación en las grandes empresas?

Las grandes empresas suelen pagar salarios y otorgar beneficios no monetarios a su personal sobre el promedio, por lo que la probabilidad de que se produzcan externalidades debido a la pérdida de los trabajadores capacitados o un mayor costo para retenerlos, es mínima. Eso significa que la demanda de capacitación de una gran empresa tiende a reflejar todo el valor social de la capacitación, por lo que no es necesario subsidiarla. En ese caso, un incentivo para la capacitación sólo sirve para aumentar los ingresos de la empresa a expensas del Estado, sin que haya una ganancia de eficiencia social; peor aún, el incentivo puede provocar una pérdida de eficiencia si induce a la empresa a sobreinvertir en capacitación.

En las grandes empresas, un incentivo tributario para la capacitación puede producir efectos indeseados en términos de eficiencia social y distribución del ingreso. Para analizar el caso hay que distinguir dos situaciones: la empresa que,

sin el incentivo, está dispuesta a invertir en capacitación más del 1% de la masa salarial y la empresa que invertiría menos del 1%. Al respecto, hay que notar que la evidencia disponible muestra que las empresas mayores (más de 500 empleados) tienden a invertir en capacitación más que el equivalente al 1% de su masa salarial.

La Figura 5 (a) muestra la situación de una empresa que gasta más del 1% de su masa salarial en capacitación. En general, el incentivo tributario implica que el costo directo de la capacitación es cero para la empresa hasta alcanzar el nivel del 1% de la masa salarial (en realidad, nunca es exactamente cero, ya que hay costos indirectos involucrados); más allá de ese punto, la empresa debe pagar por la capacitación el precio de mercado. En la Figura, la oferta de capacitación para la empresa está representada por la línea OSRD, en tanto que la demanda de capacitación de la empresa se representa por la línea AB (equivale a la demanda social si no hay externalidades). La empresa gastará en capacitación hasta el punto E, con o sin el incentivo tributario, pero como la capacitación la paga el Estado hasta el punto S (correspondiente al 1% de la masa salarial), la empresa simplemente estará ganando una renta extraordinaria a expensas del Estado, equivalente al área OSRC. Por cierto, aunque es posible que la renta adicional haga aumentar la demanda de capacitación de la empresa, es probable que el aumento sea pequeño porque, como se ha señalado, la capacitación es un bien que se demanda en función de necesidades concretas.

Figura 5 (a)
Efecto del incentivo tributario en una empresa grande que gasta más del 1% de su masa salarial en capacitación

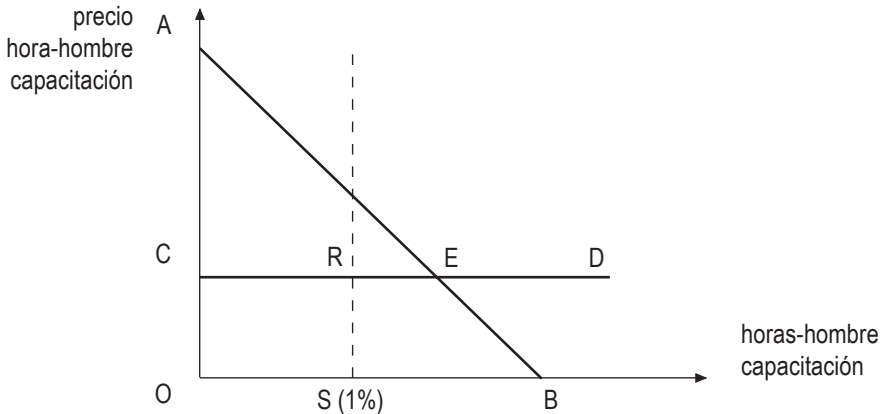
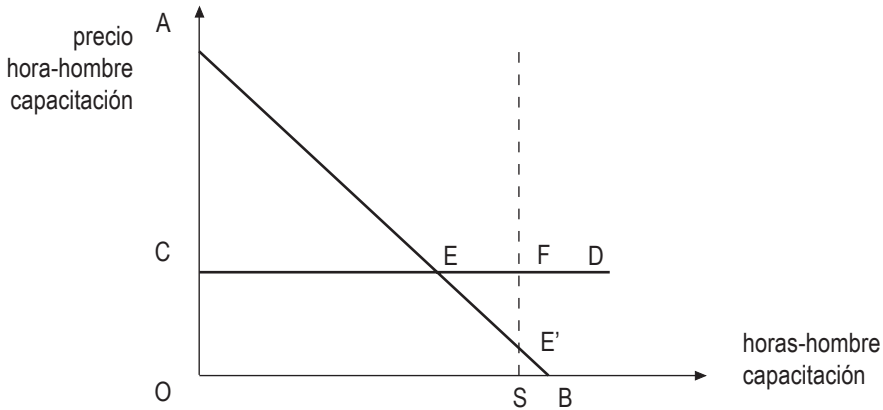


Figura 5 (b)
 Efecto del incentivo tributario en una empresa grande
 que gasta menos del 1% de su masa salarial en capacitación



La Figura 5 (b) ilustra el caso de una gran empresa que gasta menos del 1% de su masa salarial en capacitación. Sin el incentivo tributario la empresa gastaría en capacitación hasta el punto E; al aplicarse la franquicia tributaria, la empresa lo haría hasta el límite del incentivo: el punto S, equivalente al 1% de la masa salarial. El nuevo punto de equilibrio sería E' y todo el gasto de capacitación estaría pagado por el Estado. Pero, además de este efecto distributivo a favor de la empresa, el incentivo provoca una pérdida de eficiencia social, equivalente al triángulo EE'F, ya que más allá del punto S la capacitación cuesta más de lo que vale.

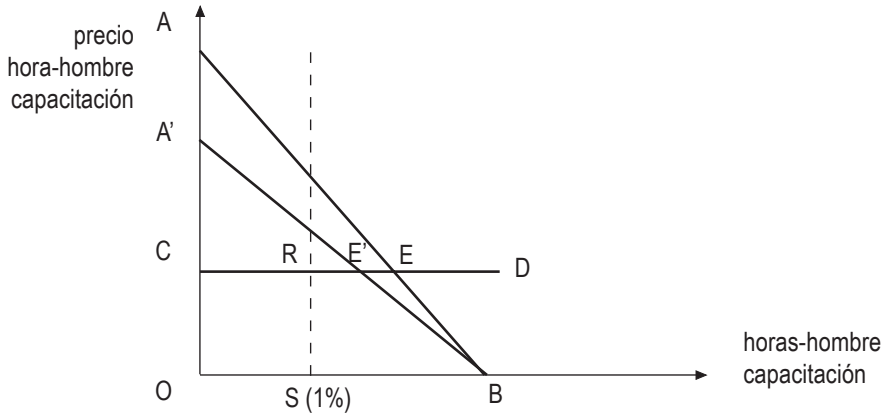
3.4 ¿Por qué las pequeñas empresas son más reacias a invertir en capacitación?

En las empresas que pagan salarios inferiores al promedio –en general, las pequeñas empresas– es mayor el riesgo de que todos o parte de los beneficios de la capacitación sean capturados por el trabajador, si se va de la empresa o exige mayor salario para permanecer en ella. En este caso, la empresa no invertirá en capacitación (o invertirá menos), sacrificando la eficiencia social de dicha inversión. Para analizar el efecto del incentivo tributario en estas empresas, nuevamente hay que distinguir entre las empresas que, sin el incentivo, gastarían en capacitación más del 1% de su masa salarial, y las que gastarían menos del 1%.

La Figura 6 (a) muestra la situación de una pequeña empresa que gasta en capacitación más del 1% de su masa salarial. En este caso, la demanda de capacitación de la empresa es $A'B$, inferior a la demanda social AB . Con fines ilustrativos, en la figura se supone que la brecha –la externalidad– equivale al 25% de la demanda social. En la situación descrita, el incentivo tributario no tendrá ningún efecto sobre la demanda de capacitación de la empresa, cuyo punto de equilibrio seguirá siendo E' , independiente del incentivo. Lo único que se habrá logrado será transferir recursos a la empresa, por cuenta del Estado, en un monto equivalente al área $OSRC$.

Figura 6 (a)

Efecto del incentivo tributario en una empresa pequeña que gasta más del 1% de su masa salarial en capacitación



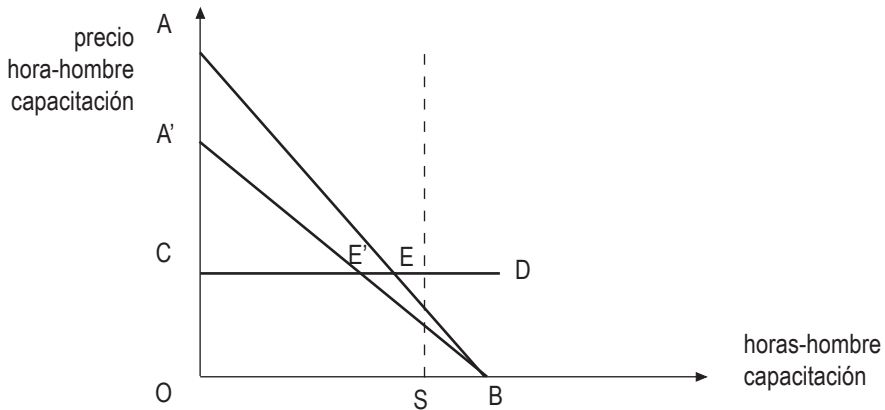
La Figura 6 (b) ilustra la situación de una pequeña empresa que gasta en capacitación menos del 1% de su masa salarial. Sin el incentivo tributario, la empresa está en equilibrio en el punto E , aunque el óptimo social corresponde al punto E' . Si el 1% de la masa salarial le permite a la empresa comprar la cantidad OS de capacitación, la franquicia habrá cumplido su misión de estimular la demanda de la empresa hasta el óptimo social. Si el punto S cae a la izquierda de E , el incentivo será insuficiente, y si cae a la derecha de E , será excesivo. En cualquier caso, hay una transferencia de recursos del Estado a la empresa por un monto equivalente al área $OSEC$.

Aparte del efecto desalentador de las externalidades en la demanda de capacitación, las pequeñas empresas aparecen, comparativamente, menos dispuestas a capacitar a sus trabajadores debido a que, por lo general, sus necesidades son

menores, porque emplean tecnologías más simples, y porque el nivel educativo de su personal es más bajo, lo que dificulta su capacitación. Este último argumento ha sido mencionado en diversas entrevistas con dirigentes empresariales.

Figura 6 (b)

Efecto del incentivo tributario en una empresa pequeña que gasta menos del 1% de su masa salarial en capacitación



3.5 ¿Por qué algunas empresas no aprovechan la franquicia tributaria?

Una de las críticas más repetidas que se hacen al sistema es que las empresas sólo utilizan parte de la franquicia tributaria potencial (menos del 50%, estimativamente), equivalente al 1% de la masa salarial nacional. Esto significa que muchas empresas –especialmente las pequeñas– no usan la franquicia o lo hacen parcialmente. La verdad es que es difícil que la franquicia se llegue a usar totalmente. Aparte del hecho de que algunas empresas no necesitan capacitar su personal en un momento determinado, no hay que olvidar que el costo directo de la capacitación no es el único que asume la empresa; además, hay que considerar el costo del dinero, el costo de oportunidad del tiempo de los trabajadores y el costo de reemplazar a los trabajadores capacitados que abandonan la empresa. Todos estos elementos son especialmente importantes en las pequeñas empresas con problemas de liquidez, poco personal, intensivas en trabajo, y expuestas al riesgo de perder a los trabajadores capacitados.

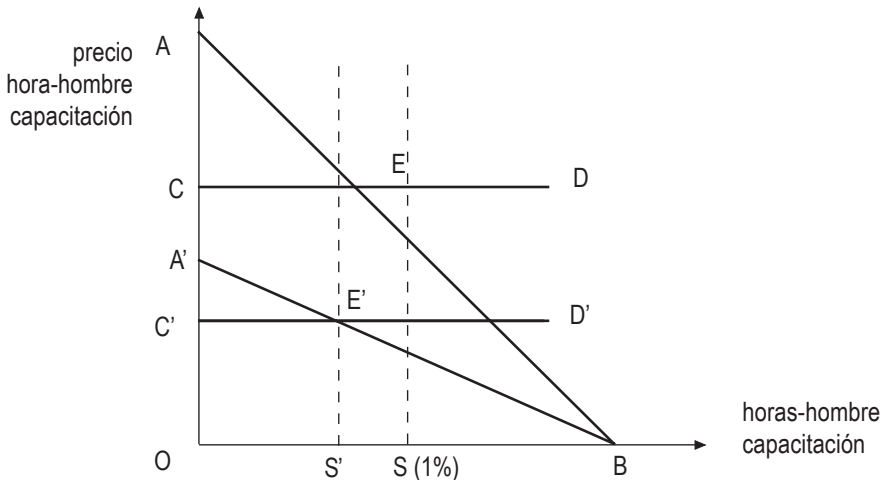
Es posible que muchas empresas se encuentren en la situación descrita, que se muestra en la Figura 7. La Figura ilustra el ejemplo de una empresa donde la capacitación genera externalidades equivalentes al 60% de su valor social (significa que la empresa que paga la capacitación sólo captura el 40% de los beneficios

de la mayor productividad de los trabajadores, y el resto lo capturan los trabajadores que abandonan la empresa), y donde los costos directos de la capacitación son sólo la mitad de los costos totales para la empresa. Así, las líneas AB y A'B representan la demanda social de capacitación y la demanda de capacitación de la empresa, respectivamente. Por su parte, el costo total de la hora-hombre capacitación es OC en tanto que el costo indirecto (no cubierto por la franquicia tributaria) alcanza a OC'.

En este ejemplo, sin franquicia tributaria la empresa no gastará en capacitación porque el beneficio es siempre menor que el costo. En cambio, con la franquicia tributaria la empresa estará dispuesta a invertir en capacitación hasta el punto E' que corresponde a comprar OS' horas-hombre de capacitación pagando sólo los costos indirectos. Sin embargo, en ese punto la capacitación no alcanza el óptimo social (punto E) ni la empresa usa toda la franquicia (que le permitiría comprar OS horas-hombre de capacitación). Como resultado de lo anterior, la empresa tendrá una franquicia tributaria por un monto equivalente al OS'E'C', inferior a la franquicia potencial OSFC'.

Figura 7

Efectos de la franquicia tributaria cuando la capacitación tiene costos indirectos



En síntesis, la menor demanda y los costos indirectos de la capacitación explican porqué algunas empresas no utilizan la franquicia tributaria o lo hacen parcialmente.

3.6 Un modelo alternativo de incentivo a la demanda de capacitación

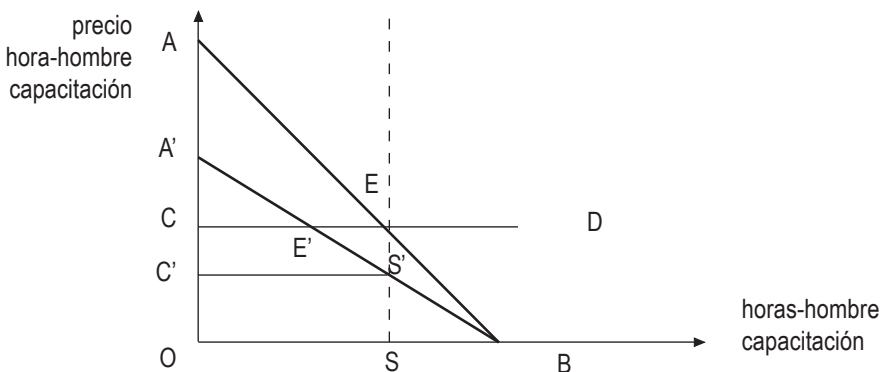
Como se ha visto en las secciones anteriores, la actual franquicia tributaria para la capacitación en las empresas puede producir efectos indeseados, como ser: (1) otorgar subsidios a empresas que no lo necesitan, especialmente las grandes; y (2) subsidiar a empresas que normalmente gastan en capacitación más del 1% de su masa salarial, en cuyo caso el subsidio no tiene efecto sobre la inversión en capacitación y sólo sirve para transferir recursos públicos a la empresa.

Aunque no hay un sistema simple de franquicia tributaria para la capacitación en las empresas, es posible usar un modelo alternativo que, al menos, permita aumentar la inversión de las empresas en capacitación con menor costo para el Estado. Esto se puede lograr con una franquicia que cubra un porcentaje del costo de la capacitación.

En efecto, supóngase que las demandas social y privada de capacitación son las que aparecen representadas por líneas AB y A'B en la Figura 8 respectivamente, en tanto que el costo real por hora-hombre capacitación es la línea CD. En ausencia del subsidio, la empresa invertirá en capacitación hasta alcanzar el punto E'. Sin embargo, para la sociedad sería mejor que la empresa invirtiese hasta alcanzar el punto E; sin embargo, para llegar a ese punto es necesario subsidiar a la empresa. En este caso, la carga para el Estado de un subsidio como la actual franquicia tributaria, que cubre el costo total de la capacitación, corresponde al área OCES; en cambio, una franquicia tributaria que cubra parte del costo de la capacitación (por ejemplo, 40% del costo por hora-hombre capacitación) significaría una carga fiscal menor, equivalente al área C'CES', y se lograría el mismo resultado.

Figura 8

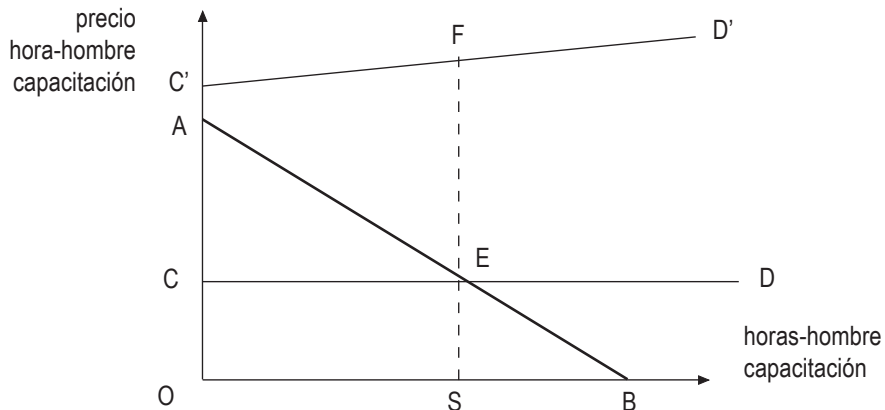
Comparación de modelos de franquicia tributaria para la capacitación



Con todo, la demanda de capacitación de una empresa refleja sus necesidades específicas, y no necesariamente las del mercado de trabajo, donde puede haber nuevas y mejores alternativas de empleo productivo para el trabajador que se capacita. Para responder a esta situación es preferible subsidiar al propio trabajador, cuando éste no tiene capacidad económica para invertir en su capacitación. En efecto, a veces la capacitación puede ser rentable (a largo plazo) para el trabajador y la sociedad, pero éste no se capacita porque el dinero tiene un alto costo alternativo para él, en términos de las cosas que tendría que sacrificar si invierte en capacitación. En tal caso, se justificaría subsidiar la demanda de capacitación del trabajador para compensar el alto costo de oportunidad de su dinero. Para estos efectos, bastaría con otorgar un crédito para capacitación, a ser devuelto a mediano plazo, una vez que el trabajador comience a cosechar los beneficios de la capacitación. La Figura 9 muestra los efectos de un sistema como el descrito. AB es la demanda de capacitación del trabajador, CD es el precio de mercado de la hora-hombre capacitación y C'D' es el costo de la capacitación para el trabajador considerando el costo de oportunidad de su dinero (escaso). Como el costo de la capacitación es mayor que la demanda en cualquier punto, el trabajador no invertirá en capacitación. No obstante, para la sociedad sería conveniente que lo hiciese hasta el punto E, de máxima eficiencia social de la inversión en capacitación. Para alcanzar ese punto, el trabajador necesitaría un crédito

Figura 9

Efecto de un sistema de crédito de capacitación para trabajadores



(o un subsidio) que le compense el costo de oportunidad del dinero. Es importante notar que el crédito necesario puede ser mayor que el costo de la capacitación, como se muestra en la Figura 9, donde el costo de la capacitación, en el nivel de máxima eficiencia social, corresponde al área OSEC, en tanto que el crédito necesario para compensar el costo de oportunidad de dinero es el área CEFC'.

Resumiendo, un sistema de crédito de capacitación como el descrito permite: (1) eliminar el costo del dinero para el trabajador (de escasos recursos); (2) aumentar la demanda de capacitación del trabajador hasta el nivel de máxima eficiencia social; y (3) cargar el costo de la capacitación al trabajador que se beneficia en vez del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Chile. Decreto Ley 1446, 1976. *Estatuto de Capacitación y Empleo*.
- Chile. Ley 19.518, 1997. *Modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo*.
- Chile. Ministerio de Hacienda. *Evaluación del programa de aprendizaje en las empresas*. Santiago de Chile, 2001.
- Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. *Creciendo juntos: Programa Chile Joven*. Santiago de Chile, 1997.
- Chile. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Programa Capacitación Laboral de Jóvenes. Unidad Coordinadora. *Resultados de la evaluación*. Santiago de Chile, 1997.
- Jara, Osvaldo. *Evaluación del sistema de capacitación en Chile*. Santiago de Chile: Universitaria, 2002.
- Kuzmin, V.; De Osso, P.; Lorca, J. *Políticas y prácticas de capacitación en las empresas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Escuela de Economía, 1984. (Tesis de grado para la Licenciatura en Ciencias Económicas)
- Martínez, Eduardo. *Incentivos tributarios para capacitación*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 1992.
- . *Chile: partnerships in a market-oriented training system*. Ginebra: OIT, 1997.
- . *Financing schemes for vocational education and training in Chile*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2000.
- Santiago Consultores Asociados. *Evaluación ex post Programa Chile Joven, II Fase*. Santiago de Chile, 1998. Informe dirigido al Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.
- Tampe, A.; Jorges I. *Estudio de casos sobre los efectos del Estatuto de Capacitación y Empleo en las políticas y prácticas de capacitación en las empresas*. Santiago de Chile: SENCE; Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1981.
- Universidad Adolfo Ibáñez. *Estudio de impacto del Programa Contrato de Aprendices*. Santiago de Chile, 2002.

—. *Estudio de impacto del Programa Pro empleo: línea de bonificación para el aprendizaje*. Santiago de Chile, 2002.

SIGLAS

FONCAP	Fondo Nacional de Capacitación
INACAP	Instituto Nacional de Capacitación
INE	Instituto Nacional de Estadística
OMIL	Oficina Municipal de Información Laboral
OTEC	Organismo Técnico de Capacitación
OTIC	Organismo Técnico Intermedio de Capacitación
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo