

ELEMENTOS PARA LA GESTIÓN DE CALIDAD EN FORMACIÓN PROFESIONAL: EL SISTEMA CHILENO

Alejandra Villarzú Gallo

La Directora de la Región Metropolitana del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), de Chile, expuso en esta ponencia los elementos jurídicos que, dentro del sistema chileno de formación profesional, impulsan los incentivos a las demandas de capacitación de las empresas. En tal sentido, la gestión de calidad y su evaluación es fundamentalmente privada y el papel que desempeña el Estado es complementario y básicamente regulador.

El sistema de capacitación chileno se estructura sobre la base de un incentivo a la demanda de capacitación de las empresas. Como consecuencia de lo anterior, la decisión de capacitación, en cuanto al tipo de acciones a desarrollar, las personas involucradas en estas acciones, la oportunidad y los organismos capacitadores que se contratarán, está entregada a las empresas. En Chile, durante el año 1997, se capacitaron 512.531 personas de las cuales 482.914 corresponden a trabajadores dependientes de empresas que usaron su franquicia tributaria. Ello significa que el 94,2 % de la capacitación realizada en el sistema se ejecuta por decisión de la empresa. En este contexto la gestión de la calidad y su evaluación es fundamentalmente privada, el rol del Estado es complementario y básicamente regulador. Su objetivo es velar por la transparencia del sistema,

la confiabilidad y la emisión de información relevante para que los empresarios tomen mejores decisiones. Para cumplir con este rol, la ley de capacitación faculta al Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE) para desarrollar diversas funciones. Estas conforman un conjunto de instrumentos que le permiten orientar y controlar que su funcionamiento se ajuste a criterios o normas que garanticen la confiabilidad en el sistema.

1. EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN EN CHILE

El sistema de capacitación chileno se inicia en 1966 a través de la creación de un organismo estatal encargado de entregar servicios de capacitación, en un esquema de participación directa del Estado, que provee servi-

8 3

cios gratuitos de capacitación. El énfasis de estas actividades estuvo puesto en la inversión directa de recursos para generar oferta de servicios.

El Estatuto de Capacitación y Empleo que se promulga en 1976, recoge un importante cambio respecto del rol del Estado en materia de formación profesional: desde una participación directa como ejecutor de acciones, a un rol normativo y financiador de acciones ejecutadas por organismos contratados para el efecto, así como por las propias empresas. El sistema que se construye a partir de esta normativa, pone énfasis en la generación de incentivos a la demanda a través de un subsidio estatal (franquicia tributaria), y una acción subsidiaria del Estado que se manifiesta en programas públicos de capacitación financiados por recursos fiscales y ejecutados por organismos públicos o privados que se contratan para este efecto, a través de concursos o licitaciones.

8 4

La normativa legal que establece el actual sistema de capacitación, creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo público descentralizado y autónomo, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La última modificación al sistema de capacitación se realizó en el año 1997 con la Ley 19.518, que mantiene las bases del sistema perfeccionándolo en aspectos relativos a participación y cobertura.

1.1 Los principios del sistema

Subsidio a la demanda. Como se ha señalado, el sistema se estructura sobre la base de un incentivo a la demanda de capacitación de las empresas, el que se expresa en un subsidio tributario, que permite a éstas descontar del monto a pagar de sus impuestos, los gastos efectuados dentro del país por concepto de capacitación de sus trabajadores, hasta el límite del 1% de la planilla de remuneraciones.

Descentralización de las decisiones. Como consecuencia de lo anterior, la decisión de capacitación, en cuanto al tipo de acciones a desarrollar, las personas involucradas en estas acciones, la oportunidad y los organismos capacitadores que se contratarán, está entregada a las empresas, sin distinguir su tamaño, ubicación geográfica o sector económico.

Subsidiariedad del Estado. El rol del Estado se cumple a través de la autorización de los organismos que operarán en el sistema y de las acciones de capacitación que entregarán a las empresas, así como la supervisión del cumplimiento de las normas que regulan el subsidio tributario. Subsidiariamente, el Estado promueve una oferta de servicios, a través del financiamiento directo de acciones de capacitación, dirigidas a trabajadores desempleados, personas carentes de recursos y que buscan trabajo por primera vez, con énfasis en mujeres y jó-

venes. Estas acciones son ejecutadas por organismos capacitadores mayoritariamente privados, los que se contratan a través de concursos públicos.

Oferta privada de servicios. Las acciones de capacitación que se desarrollan en el sistema, tanto para la empresa, como en los programas financiados directamente por el Estado con recursos presupuestarios, son provistos por organismos capacitadores privados, los que son autorizados por el SENCE, contra el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley.

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

Participación. El sistema reconoce y por lo tanto cristaliza el valor del diálogo social en torno a la capacitación creando (a través de la Ley 19.518 de 1997) dos instituciones: el Consejo Nacional de Capacitación, con sus respectivos consejos regionales, los que tienen carácter tripartito; y los comités bipartitos de capacitación confor-

mados obligatoriamente en aquellas empresas de más de 15 trabajadores.

1.2 Los actores del sistema de capacitación

El SENCE. Las funciones del Estado se desarrollan a través del SENCE, que cuenta con una Dirección Nacional ubicada en la ciudad de Santiago y trece Direcciones Regionales, ubicadas en cada una de las ciudades capitales de región en que se divide administrativamente el país. Al SENCE le corresponde administrar el mecanismo de incentivo a la demanda de capacitación de las empresas, y ejecutar la acción subsidiaria que se contempla para el Estado en el sistema, la que se manifiesta principalmente en programas de becas de capacitación, financiados por recursos fiscales y ejecutados por organismos capacitadores privados.

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

Los organismos capacitadores. Los organismos capacitadores son esencialmente instituciones privadas, constituidos como personas jurídicas, y que contemplan entre sus objetivos la capacitación ocupacional, y son denominados Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC). Pueden actuar como organismos capacitadores: las Universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica pertenecientes al sistema de educación formal. Para actuar como tales se requiere en todo caso, contar con la autorización del SENCE, la que se otorga previo análisis del cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Estatuto de Capacitación. Actualmente existen aproximadamente 4.390 organismos capacitadores inscritos, de los cuales 1.607 han ejecutado efectivamente acciones de capacitación.

Los organismos técnicos intermedios. Las empresas están autorizadas a adherir libremente a las instituciones denominadas Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC) cuyo objetivo es otorgar apoyo técnico a las empresas adheridas, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y de asistencia para el desarrollo de recursos humanos. Estos organismos no pueden impartir ni ejecutar directamente acciones de capacitación y no podrán tener fines de lucro y se financian con los aportes de las empresas adherentes, aporte que está afecto a la franquicia tributaria. En el sistema operan ocho

OTIC, que aproximadamente intermedian el 40% del total de las acciones de capacitación.

Las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Son unidades administrativas de los Municipios, cuya función es otorgar servicios de intermediación y orientación laboral, así como inscribir y certificar la escasez de recursos de los beneficiarios de los programas públicos de capacitación. El SENCE tiene la facultad de supervisar y fiscalizar a las OMIL y proporcionarles asesoramiento técnico.

1.3 Los mecanismos de financiamiento

Subsidio tributario. El sistema de capacitación chileno contempla un mecanismo de subsidio de los gastos en que incurren las empresas para el financiamiento de los programas de capacitación que realicen para sus trabajadores, y que se efectúen dentro del territorio nacional. Por concepto de este subsidio, las empresas pueden compensar con sus impuestos hasta la suma máxima equivalente al uno por ciento de las remuneraciones imponibles pagadas efectivamente a su personal en el año. Aquellas empresas cuyo uno por ciento sea igual o inferior a trece unidades tributarias mensuales (UTM) podrán descontar hasta este monto (Una UTM equivale a \$25.816, por lo que ese valor asciende a \$335.608: unos 685 dólares aproximadamente). Según la Corporación de

Fomento de la Producción, del Ministerio de Economía, del total de empresas existentes en el país, el 97% corresponde a micro y pequeñas empresas en tanto que el 2,8% son medianas y grandes. En términos del gasto en capacitación vía franquicia tributaria, el 91,4% del total gastado corresponde a recursos utilizados por la mediana y grande mientras que el 8,6% corresponde a gasto efectuado por la micro y pequeña empresa.

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

El monto que el SENCE autorizará a las empresas para descontarse determina en base a dos variables principales. Ellas son: i) El valor hora participante (VHP). ii) El acceso a la franquicia tributaria según las remuneraciones de los trabajadores capacitados.

El VHP es el monto máximo de dinero que las empresas pueden compensar con sus impuestos por cada hora de capacitación brindada a un trabajador individual. Esta unidad de cálculo es fijada anualmente por el SENCE, y para el año en curso alcanza la suma de \$3.700: US\$ 7,5 aproximadamente.

La otra variable es el sistema escalonado de acceso a la franquicia

tributaria según el nivel de remuneraciones de los trabajadores capacitados. Actualmente, dicha escala se compone de tres tramos. En virtud del primero, las empresas que capaciten a trabajadores que perciban remuneraciones mensuales inferiores a 25 UTM: \$645.400 = US\$ 1.318 aproximadamente), pueden compensar hasta el 100 % del valor hora participante por cada hora de capacitación efectiva. Tratándose de acciones de capacitación dirigidas a trabajadores que perciben remuneraciones entre 25 y 50 UTM (\$1.290.800 = US\$2.637), pueden compensar hasta el 50 %; y en el caso de trabajadores que reciben una remuneración superior a 50 UTM la empresa puede compensar el 15 % del valor hora.

Recursos presupuestarios directos: Fondos de capacitación (FONCAP). Como se ha dicho, el Estado desarrolla a través del SENCE un rol subsidiario al interior del sistema, financiando directamente con recursos públicos acciones de capacitación y de investigación en estas materias, los que son ejecutados por organismos de capacitación autorizados, seleccionados en procesos de licitación (Ley 19.518 de 1997).

Los beneficiarios de estas acciones son personas con menores oportunidades de inserción laboral y de acceso a la capacitación productiva. Entre ellos se cuentan las personas que buscan trabajo por primera vez y los desempleados.

8 7

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

El tipo de acciones financiados por el fondo son: subsidio de capacitación para la micro y pequeña empresa, contrato de aprendizaje, programa de becas y capacitación en el extranjero. Además se financian estudios experimentales de acciones de capacitación, beneficio orientado hacia los organismos capacitadores y empresas.

8 8 1.4 Los programas que contempla el sistema

El programa de empresas. En éste las empresas pueden decidir y desarrollar acciones de capacitación para sus trabajadores, financiados a través del subsidio tributario. Este programa puede operar a través de tres modalidades: i) acciones de capacitación desarrolladas dentro de la empresa, con relatores internos o externos; ii) acciones de capacitación desarrolladas con organismos capacitadores; iii) acciones de capacitación desarrolladas por organismos capacitadores, pero intermediadas por un organismo técnico intermedio.

Además la empresa puede suscribir con un eventual trabajador, un con-

trato de capacitación previo al contrato laboral, no superior a dos meses, y realizar acciones de capacitación hasta después de tres meses de finalizado el contrato laboral de un trabajador, según establece la Ley 19.518.

Contrato de Aprendizaje. En virtud de este programa (Ley 19.518) las empresas pueden contratar a jóvenes de hasta 21 años, con sujeción al ingreso mínimo a condición que el trabajador siga un plan de aprendizaje bajo la conducción de un maestro guía. De la remuneración del aprendiz, hasta el 40 % de un ingreso mínimo puede ser financiado a través del FONCAP, contando además la empresa con un máximo de 10 UTM (\$258.160= US\$ 527) para financiar la enseñanza relacionada.

Subsidio de capacitación para la micro y pequeña empresa. Aquellas empresas cuyas ventas o servicios anuales no superen las 13.000 UTM (\$335.608.000 = US\$ 685.613) podrán solicitar un subsidio directo para la capacitación de sus trabajadores hasta el monto de 26UTM (\$ 671.216 = US\$ 1.371). Este subsidio, también incorporado en la Ley 19.518, es compatible con la franquicia tributaria, pero la suma de ambos no podrá exceder de 26 UTM en el año para una misma empresa.

El programa de becas. Estos programas están orientados a personas carentes de recursos, desempleados y personas que buscan trabajo por pri-

mera vez; son ejecutados por organismos capacitadores seleccionados por el SENCE a través de licitaciones o concursos públicos. Entre ellos se cuentan : el Programa de Capacitación de Jóvenes, “Programa Chile Joven”, Programa de Capacitación de Mujeres Jefas de Hogar, Programa para Perceptores de Ingreso Mínimo.

Programa de Intermediación Laboral. En este Programa se desarrollan acciones de asesoría y asistencia técnica a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Dichas oficinas dependen de los municipios y tienen por función facilitar la movilidad laboral a través de la inscripción y derivación de sus beneficiarios a la oferta de capacitación existente, la orientación ocupacional y acciones de intermediación. Uno de los proyectos de asistencia técnica desarrollado por el SENCE se conoce como “INFOEMPLEO”, sistema informático que opera como una bolsa electrónica de trabajo.

2. INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA CALIDAD DESDE EL ESTADO

Como se ha señalado, el sistema de capacitación chileno funciona sobre la base de un incentivo a la demanda, que es altamente descentralizado. Por lo tanto, la decisión sobre qué, cómo y a quiénes capacitar recae en la empresa exclusivamente.

En Chile, durante el año 1997, se capacitaron 512.531 personas de las cuales 482.914 corresponden a trabajadores dependientes de empresas que usaron su franquicia tributaria. Ello significa que el 94,22 % de la capacitación realizada en el sistema se ejecuta por decisión de la empresa.

En este contexto la gestión de la calidad y su evaluación es fundamentalmente privada, el rol del Estado es complementario y básicamente regulador. Su objetivo es velar por la transparencia del sistema, la confiabilidad y la emisión de información relevante para que los empresarios tomen mejores decisiones.

2.1 El rol del Estado

Para cumplir con este rol, la ley de capacitación faculta al SENCE, para desarrollar diversas funciones. Estas conforman un conjunto de instrumentos que le permiten orientar y controlar que su funcionamiento se ajuste a criterios o normas que garanticen la confiabilidad en el sistema:

- El SENCE dispone de facultades legales que le permiten proporcionar información pública relevante para el funcionamiento eficiente de los agentes públicos y privados que actúan en el sistema. Esta información se puede referir a estudios contratados por SENCE y/ o a información proveniente del funcionamiento regular del siste-

ma, como por ejemplo: valor de los cursos de similares características, evaluaciones de gestión de OTEC, balances de OTIC, etc.

- **Registro de OTEC.** El SENCE está obligado a llevar un registro nacional de Organismos Técnicos de Capacitación el que tiene carácter público. El registro tiene por objetivo informar acerca de los organismos que están autorizados, las áreas en que se desempeñan y su comportamiento en términos de las actividades realizadas en los últimos dos años, número de personas capacitadas y los medios humanos y materiales que disponen para ello.
- **Tipificación de faltas y sanciones.** La ley de capacitación identifica un conjunto de conductas que se estiman inconvenientes para el sistema y establece las correspondientes sanciones para ellas. La información que emane de este proceso también tiene carácter público. Las sanciones se establecen administrativamente, pero son reclamables ante la justicia ordinaria.
- **Fiscalización y supervisión del sistema.** El SENCE dispone de facultades legales para fiscalizar la actuación de las empresas, los organismos de capacitación y los organismos intermedios para capacitación, pudiendo negar la au-

torización para la ejecución de las acciones, cuando estas son irregulares o no corresponden y, eventualmente eliminar a un actor del sistema. Para cumplir esta tarea cuenta con una dotación de supervisores en cada una de sus direcciones regionales.

- **Autorización y acreditación de cursos de empresas.** Cada curso que se imparte en el sistema de capacitación financiado a través de la franquicia tributaria y de FONCAP, en el caso del subsidio para capacitación de micro y pequeñas empresas (MYPE), debe ser previamente autorizada por el SENCE de acuerdo con criterios de coherencia, pertinencia y medios materiales ofrecidos.

9 0

2.2 Modernización de la gestión

Para cumplir con el objetivo de entregar mayor información, velar por la transparencia del sistema, y facilitar el acceso de la pequeña y mediana empresa, el SENCE se ha orientado preferentemente a sus usuarios.

En este ámbito se han desarrollado principalmente las siguientes acciones:

- **Instalación de plataformas de atención de público.** Este es un espacio diseñado para atender integralmente las consultas y gestiones de empresas y personas en

lo referente al programa de capacitación de empresas. Su creación y funcionamiento, en las principales capitales del país, ha significado una disminución ostensible en los tiempos de espera del usuario.

- **Facilidad de trámites a través de la implantación de sistemas informáticos y de auto-atención.** Se ha desarrollado una serie de sistemas informáticos que permiten que distintos tipos de usuarios elijan el sistema que les resulte más cómodo de acuerdo con sus recursos tecnológicos, su ubicación geográfica y el volumen de acciones que realiza. A modo de ejemplo, el sistema SENCENET permite a las empresas y a las OTIC comunicar sus acciones de capacitación vía internet, para su autorización. Ello con el objeto de orientar la atención en plataforma al pequeño empresario que requiere de una atención más integral.
- **Motor de búsqueda de OTEC y de acciones de capacitación.** El SENCE dispone, en su sitio en internet, de una página web que le permite al usuario encontrar a todos los organismos capacitadores del país y los cursos que dictan por área, especialidad y región. Además se encuentra información

detallada acerca de cada curso existente en el sistema.

- **Pauta de evaluación del usuario.** Cada acción de capacitación realizada en el programa de empresas debe ser comunicada a SENCE a través de un formulario de comunicación y liquidación. Dicho formulario permite a la empresa y/o participantes opinar y evaluar la acción desarrollada. La información es capturada por el sistema dando lugar anualmente a un reporte que es público.

2.3 Proyectos en ejecución

En términos de gestión de calidad, el sistema chileno espera dar un paso mayor avanzando, junto con el sector privado, en un proyecto de certificación de competencias. Actualmente se está trabajando en un proyecto piloto patrocinado por los Ministerios de Educación y Trabajo y el de Educación. El sector privado participará a través de asociaciones empresariales y asignando personal al proyecto. Lo liderará la Fundación Chile, una organización privada sin fines de lucro. Se espera desarrollar este proyecto en etapas sucesivas en los próximos tres años focalizándolo en cinco sectores: construcción, turismo, banca, minería y forestal.”

9 1