

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE
INICIA UN PROYECTO DE LEY SOBRE
MODERNIZACIÓN DE LA FRANQUICIA
TRIBUTARIA Y MODIFICACIÓN DE
FONDOS PÚBLICOS QUE INDICA.**

Santiago, 11 de marzo de 2019.-

M E N S A J E N° 001-367/

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS**

Honorable Cámara
de Diputados:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria, y modificación de fondos públicos que establece la referida ley.

I. ANTECEDENTES

1. Los nuevos desafíos que plantean la automatización y el cambio tecnológico.

El mundo del trabajo actualmente se encuentra en un proceso de intensa transformación. Este proceso ha sido generado principalmente por la irrupción de nuevas tecnologías y la automatización en los procesos productivos, y también se ha visto influenciado por otros factores, entre ellos, la profundización de los intercambios comerciales internacionales, el aumento del acceso y cobertura de la educación formal y el paulatino aumento de la participación laboral de grupos tradicionalmente relegados del mundo del trabajo.

La experiencia de las anteriores revoluciones que cambiaron los métodos de

producción y trabajo sugiere que los países que se adaptan en forma más rápida y eficiente al cambio son aquellos que lograrán aprovechar las oportunidades de crecimiento en mayor medida. En este sentido, la cuarta revolución industrial, como se ha denominado a este nuevo proceso, abre para nuestro país una oportunidad única de crecimiento y lo pone en buena posición para acercarse a pasos agigantados a las puertas del desarrollo.

Para ser capaces de aprovechar esta oportunidad debemos adoptar políticas públicas que nos permitan reaccionar con rapidez a esta intensa transformación tecnológica. Para ello, debemos fortalecer la creación y desarrollo de empresas modernas, lo que requiere como paso previo y fundamental la formación de nuestros trabajadores, a fin de que éstos cuenten con las habilidades, capacidades y conocimientos necesarios para hacer frente a las nuevas tecnologías.

Al respecto, las estadísticas nacionales dan cuenta de que es necesario abordar con urgencia este proceso de cambio regulatorio. En efecto, de acuerdo al reciente estudio publicado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), apenas un 22% de los trabajadores cuenta con las habilidades que se potenciarán con la revolución de la inteligencia artificial.

El mismo estudio señala que los impactos en el Producto Interno Bruto ("PIB") son radicalmente diferentes según si se incorpora o no, en forma exitosa, la tecnología y la automatización en los procesos productivos. En este sentido, de acuerdo con el mencionado estudio, en un escenario positivo para Chile, es decir, con adopción intensa de la automatización, se alcanzaría un PIB por habitante de US\$37.900 para 2028, esto es, a niveles cercanos a lo que hoy es España o Italia; y para 2038 de US\$59.400, lo que nos pondría al nivel actual de Estados Unidos o Suiza.

Sin embargo, si no se toman las medidas adecuadas, nuestro país puede verse enfrentado a un escenario poco auspicioso, tanto en lo económico como en lo laboral. En efecto, diversos estudios han señalado los impactos de la automatización en el mundo del trabajo si no se adoptan las medidas adecuadas en forma oportuna.

Así, por ejemplo, de acuerdo a estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ("OCDE"), considerando el estado actual del mercado laboral chileno, nuestro país sería uno de los más afectados por la disrupción tecnológica. Así, un 61% de los empleos (4,9 millones de personas) tienen potencial de ser automatizados y un 24% (1,9 millones de personas) tiene un alto riesgo de automatización.

Este fenómeno no es solo local. Otros países también pueden verse afectados por estos cambios. De acuerdo a un estudio de la consultora McKinsey & Company del año 2017, se estima que 375 millones de trabajadores a nivel mundial (aproximada el 14% de la fuerza laboral mundial) están en riesgo de perder su actual tipo de empleo al año 2030; cifra que da cuenta de que nos encontramos en un proceso de transformación a escala global que está en sus inicios y que es nuestro deber como país abordar.

Con todo, aprovechar el potencial transformador de la automatización llevará a la creación de más y mejores empleos y a un aumento general de la productividad. En efecto, de acuerdo al mismo estudio citado previamente, la automatización podría aumentar el crecimiento de la productividad a nivel mundial de un 0,8% a un 1,4% anualmente.

En cuanto a los empleos, ya existen experiencias en las que la irrupción de la tecnología y la automatización significó la creación de nuevos puestos de trabajo. Así por ejemplo, en el sector bancario a pesar de la irrupción de los cajeros automáticos, en los últimos 12 años aumentaron los trabajadores del sector en

más de un 50%, pasando de 39 mil en 2005 a 60 mil en el 2017.

La tarea para el país es clara. Debemos fomentar el progreso y la innovación, fortalecer la inversión pública y privada en la capacitación y preparación de nuestros trabajadores y, en definitiva, afrontar con decisión los cambios, asumiendo a nivel regional una posición de liderazgo que nos permita construir un mejor país para todos y acercarnos con mayor rapidez al desarrollo.

2. La necesidad de contar con capacitaciones de mayor impacto.

Nuestro Gobierno tiene un compromiso con la creación de empleos de calidad, con seguridad social y mejores salarios para todos.

En este escenario, hemos sostenido que la capacitación es una herramienta fundamental en la creación de mejores puestos de trabajo y en la mejora de las oportunidades laborales de los chilenos y chilenas. Además, tenemos la firme convicción de que las políticas de capacitación constituyen un adecuado instrumento para lograr que los grupos más vulnerables de nuestra sociedad se inserten, de forma permanente, dentro de la fuerza laboral del país, en puestos de trabajo de calidad y acorde a las necesidades del mercado.

A lo largo de los últimos años se han realizado una serie de estudios y diagnósticos sobre el actual sistema de capacitación y empleo y las competencias que los trabajadores chilenos requieren para desempeñarse en el mercado laboral.

De acuerdo a un estudio realizado por la OCDE el año 2016, las *“empresas reportan que el capital humano es un obstáculo en la mejora de la productividad. Las industrias de alto valor agregado son muy dependientes en trabajadores bien entrenados...”* (*Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High Quality Regulation*).

A nivel local, el Ministerio de Educación ("MINEDUC"), en un estudio del 2016, afirma que un 67% de la población chilena tiene deficiencias graves en habilidades de comprensión lectora y/o de razonamiento matemático (Competencias de la población adulta en Chile: Resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos -"PIAAC"- . Serie Evidencias MINEDUC, 2016). El mismo estudio concluye que un 52% de los adultos presentan un nivel informático bajo, lo que impide el acceso a las oportunidades que ofrece el cambio tecnológico.

Este diagnóstico también ha sido expresado por el trabajo de la Mesa Técnica de Expertos, convocada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para analizar los desafíos para la modernización del mercado laboral y las nuevas formas de empleo, instancia que al respecto señaló que nuestro sistema de capacitación no se encuentra acorde a las necesidades del mercado laboral actual, entre otras razones porque "(a) las temáticas y los contenidos de las capacitaciones están desactualizados respecto de los requerimientos de los mercados laborales modernos; (b) los programas de capacitación no están poniendo el foco en los desempleados crónicos y subempleados sin oficios, en circunstancias que los cambios en la economía afectan principalmente a estas personas; y (c) los programas de capacitación han mostrado tener una baja cobertura en PYMES, siendo que justamente este segmento de empresas genera cerca del 50% del empleo en el país, constituyendo la puerta de entrada al mercado laboral para muchos grupos, especialmente para jóvenes" (Informe Mesa Técnica, 2018).

3. Mejores capacitaciones para mejores empleos, remuneraciones y productividad.

La detección y promoción de necesidades de capacitación será fundamental en el desafío de aumentar la competitividad de las empresas e incrementar los niveles de productividad,

factor esencial para aumentar el nivel de las remuneraciones. En este contexto, acompañar a las personas en los procesos de formación implica contar con un sistema de capacitación acorde a los nuevos tiempos y que ponga al trabajador en el centro de sus definiciones.

Es de público conocimiento que el sistema actual no es suficiente, no responde a las necesidades de los distintos sectores productivos y, muchas veces, ni siquiera se ajusta a las necesidades regionales y mucho menos locales.

La institucionalidad del sistema debe innovar, estableciendo condiciones e incentivos claros a la responsabilidad de las organizaciones para la capacitación de sus trabajadores, y crear nuevos mecanismos de acceso para las micro y pequeñas empresas que requieren de trabajadores que cuenten con las competencias necesarias para responder a sus necesidades.

En este sentido, el proyecto de ley que se somete a la consideración de esta H. Corporación, busca dar una señal clara a los actores partícipes del sistema de capacitación en orden a que los fondos destinados a capacitación sean utilizados efectivamente en estas acciones, generando, además, a través de la regulación, los incentivos necesarios para que las empresas que aseguren un involucramiento más cercano de éstas en los procesos de capacitación de los trabajadores.

Esto va en línea con las recomendaciones que la OCDE ha hecho a Chile en la materia. En efecto, dicha entidad ha señalado que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ("SENCE") *"necesita fortalecerse aún más para que el incentivo tributario otorgado a las empresas refuerce eficazmente la calidad de capital humano. Esto es necesario en especial cuando se aceptan reducciones tributarias para la capacitación interna (en las empresas)"*

(Mejores Políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile, 2011).

Lo señalado por la OCDE fue compartido por la Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral, convocada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social durante mi primer Gobierno, instancia que al respecto concluyó que la política de capacitación vigente en el país es *"claramente deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados."* (Informe Final, Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011).

En línea con estos diagnósticos, es que se propone en la presente iniciativa mejorar la regulación a fin de aumentar la pertinencia de las acciones de capacitación, procurando una adecuada correlación con las necesidades del sector productivo. Lo anterior, tiene por objeto que las acciones de capacitación financiadas con recursos públicos, se traduzcan en mejoras efectivas para los trabajadores en su empleabilidad, salarios y productividad. Lo anterior, sólo es posible de lograrse en la medida que las capacitaciones sean de calidad, pertinentes y, en definitiva, sean valoradas y apreciadas por el sector productivo.

El presente proyecto de ley que someto a su consideración, recoge en gran parte los diagnósticos y el trabajo efectuado durante mi primer Gobierno por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y que se plasmó en la presentación de un proyecto de ley que modificaba el Sistema Nacional de Capacitación (Boletín N°9.255-13); lo que da coherencia al actuar de nuestro Gobierno en la materia que siempre ha tenido especial preocupación por mejorar las aptitudes y destrezas de los trabajadores.

En este contexto, los cambios al SENCE tienen como principal desafío entregar a los trabajadores los instrumentos y

herramientas necesarias para enfrentar la revolución tecnológica y ser ciudadanos en la sociedad moderna del conocimiento y la información. Esto, a través de un proceso de formación continua, en línea con el sistema de certificación de competencias, en un marco de cualificaciones que permitan una ruta ascendente de educación, productividad, condiciones de trabajo y remuneraciones. Además, las modificaciones van en línea con ampliar el rango de cobertura de las acciones de capacitación que emprende directamente el SENCE con cargo al Fondo Nacional de Capacitación en beneficio de grupos donde es necesaria una mayor focalización: mujeres, jóvenes, adultos mayores, entre otros, para lograr un mercado que incluya a cada uno de los chilenos y chilenas.

A fin de mejorar la pertinencia de las acciones de capacitación también se proponen mejoras en la actual regulación de la inscripción de los cursos de los organismos técnicos de capacitación, especialmente en cuanto a mayores exigencias a nivel legal referente al contenido sustantivo de los cursos, incorporando variables que midan su efecto en empleabilidad, y estableciendo reglas de caducidad de aquellos cursos que no son utilizados dentro de un período de tiempo. Esta iniciativa es coherente con las acciones administrativas que el SENCE ejecutará a partir del 2019, con el lanzamiento de la plataforma "SENCE Abierto", que permitirá acceder a los usuarios del sistema de capacitación a información sobre cursos, y, en el futuro próximo, poder realizar transacciones en el sistema de capacitación con la ventaja de contar con toda la información disponible a fin de tomar la mejor decisión en la materia.

Asimismo, en esta línea de mejorar la pertinencia de las capacitaciones, se propone incorporar a actores de la sociedad civil en la promoción de programas y acciones de capacitación, que sean financiados mediante fondos concursables por el SENCE. De este modo, el rol de la capacitación se ejecuta en coparticipación de los distintos actores

de la sociedad civil interesados en estas acciones, mejorando la pertinencia y el impacto social de las capacitaciones.

Finalmente, un sistema de capacitación moderno requiere mejorar los mecanismos de fiscalización y supervigilancia. Por ello, junto con precisar los ámbitos de responsabilidad de las empresas y los organismos técnicos en la ejecución de las acciones de capacitación y la utilización de los beneficios o franquicias determinados en la ley, se propone el fortalecimiento de la potestad sancionatoria del SENCE, aumentando el monto de las sanciones, estableciendo rangos de multas aplicables a conductas específicas y clarificando las responsabilidades en caso de mala utilización o percepción de beneficios establecidos en la ley.

II. FUNDAMENTOS

La creación de más y mejores empleos es una de las tareas principales que tenemos como país. Dicho objetivo no se agota solo en dinamizar el mercado laboral y aumentar los puestos de trabajo disponibles, sino que también, tiene por fin que dichos trabajos sean dignos, seguros, estables e inclusivos, y que mejoren la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. En ese sentido nos asiste la profunda convicción que relaciones laborales más justas son fundamentales para el crecimiento y bienestar individual, y se encuentran en la base de una sociedad democrática y de un Chile moderno.

Este proyecto que someto a consideración de la H. Cámara de Diputados, en conjunto con las demás iniciativas legales que forman parte de la "Agenda de Modernización Laboral", así como aquellas que en materia laboral presentamos durante el año 2018, son producto de una revisión y reflexión profunda respecto de los alcances de nuestra legislación vigente y su capacidad para responder de manera integral y sistemática a los desafíos presentes y futuros de nuestro país.

No cabe duda que Chile ha experimentado transformaciones profundas en la última década. Fenómenos como la automatización de los procesos productivos, la irrupción de nuevas tecnologías, la paulatina incorporación de las mujeres al trabajo, el aumento de la cobertura de la educación técnico profesional, el envejecimiento de la población, y la migración, son muestras patentes de aquello; y resulta evidente la necesidad de adecuar nuestra legislación a esta nueva realidad. En ese sentido, todo nos lleva a prever que los empleos de hoy, no serán los empleos del futuro, y de nuestra capacidad de anticiparnos dependen las posibilidades de enfrentar estos nuevos desafíos y tener como resultado un mercado laboral de calidad, inclusivo y seguro.

Es por ello que, en un contexto de un mercado del trabajo moderno y dinámico, el proceso de formación de los trabajadores pasa a ser un pilar fundamental de las políticas públicas que nos permitan abordar con éxito este nuevo escenario.

En efecto, la capacitación es una poderosa herramienta para aumentar las capacidades, destrezas y aptitudes de los trabajadores, y, a consecuencia de ello, mejorar las condiciones laborales y las oportunidades de empleabilidad de los mismos.

En consecuencia, la promoción de acciones de capacitación es fundamental en el desafío de aumentar la competitividad de las empresas e incrementar los niveles de productividad del país, siendo este último factor esencial para aumentar el nivel de las remuneraciones de los trabajadores.

En este contexto, acompañar a las personas en los procesos de formación implica contar con un sistema de capacitación acorde a los requerimientos del mercado del trabajo y que ponga al trabajador en el centro de sus definiciones, especialmente en un momento histórico como el actual en que la

robotización, la inteligencia artificial y la digitalización de actividades de la economía, exigen un ciclo permanente de formación continua y reconversión de la fuerza laboral para adaptarse a un escenario dinámico.

Con todo, la actual institucionalidad pública en capacitación no está a la altura del nuevo desafío. En efecto, en los últimos años se ha generado consenso en que el sistema de capacitación vigente es insuficiente, que no responde a las necesidades de los distintos sectores productivos y, muchas veces, ni siquiera se ajusta a las necesidades regionales y locales. La institucionalidad del sistema debe innovar, estableciendo condiciones de responsabilidad de las organizaciones para la capacitación de sus trabajadores, creando además mecanismos de acceso a acciones de capacitación para las micro y pequeñas empresas y, en general, reformular los objetivos de la capacitación hacia la empleabilidad y la pertinencia de los procesos de formación junto con fortalecer el rol de la institucionalidad.

En concordancia con lo anterior y tomando en consideración los informes, reportes y diagnósticos en materia de capacitación que a lo largo de la última década se han pronunciado sobre la realidad de la capacitación en Chile, - informes de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011), y de la Comisión Nacional de Productividad (2017), por ejemplo -, la presente iniciativa legal propone reformar en forma sustantiva el sistema nacional de capacitación vigente en orden a su modernización, mejorando la pertinencia y calidad de las acciones formativas, aumentando los estándares de transparencia y cumplimiento normativo y, en general, reforzando las competencias de la institucionalidad pública en su labor de promoción, desarrollo y supervigilancia de las acciones de capacitación en Chile.

III. OBJETIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo modernizar el uso de la franquicia tributaria, en cuanto sólo podrán ser franquiciados los gastos que se hayan efectuado en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados. Además, se busca mejorar sustantivamente la regulación del Sistema de Capacitación y Empleo, a fin de que se incentive una mejor calidad y pertinencia en la capacitación, junto con incorporar mecanismos que permitan articular la formación para el empleo con los mecanismos de educación formal. En esta misma línea, se moderniza y fortalece la ejecución de acciones de capacitación que realiza directamente el SENCE, agregando modalidades que permitan a la sociedad civil presentar proyectos de capacitación. Y por último, se fortalecen las competencias del SENCE y mejora la regulación en materia de sanciones administrativas.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Mecanismos de articulación con la educación formal.

En primer término, la presente iniciativa legal propone ampliar y mejorar el financiamiento que actualmente la ley contempla en relación a módulos de formación en competencias laborales. En este sentido, el proyecto incorpora el financiamiento de cursos conducentes a un título de nivel técnico superior en Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades, que cuenten con acreditación institucional avanzada o de excelencia de conformidad con la ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, por un plazo mínimo de 4 años.

A efectos de mejorar la aplicación de esta forma de capacitación, se establece que vía reglamento se normarán las condiciones de financiamiento y registro, eliminado los requisitos de elegibilidad que quedan comprendidos con los niveles de calidad que se aseguren con la acreditación institucional.

Además, al exigir a las entidades que cuenten con mecanismos de reconocimiento o convalidación de competencias, se procura el acceso a capacitaciones que tengan reconocimiento en el sistema educativo formal, especialmente a nivel técnico-profesional.

2. Fortalecimiento y ampliación de las acciones y beneficiarios de la capacitación del Sistema de Capacitación y Empleo.

El proyecto amplía las acciones que pueden realizarse al amparo del Sistema de Capacitación y Empleo, agregándose las acciones encaminadas a velar porque las acciones y programas de capacitación respondan a las necesidades de los sectores productivos, propendiendo al mejoramiento de la productividad, remuneraciones y la empleabilidad de los trabajadores.

Adicionalmente, se amplían los beneficiarios del sistema, incorporando a las personas que, a pesar de estar inactivas, forman parte de la fuerza de trabajo potencial del país, entendiéndose por tales, aquellas personas que actualmente se encuentran inactivas pero potencialmente pueden incorporarse al mercado laboral.

3. Modificación al concepto de capacitación.

Se modifica el actual concepto de capacitación, explicitando que su fin principal es permitir a los trabajadores mejorar su empleabilidad, oportunidades y condiciones de vida, con miras al aumento de la productividad y procurando la necesaria adaptación a los cambios tecnológicos y económicos.

4. Incorporación de nuevas funciones a los Organismos Técnicos de Capacitación ("OTEC") y aumento de las exigencias en la inscripción de cursos.

A fin de mejorar la empleabilidad de las personas, y con el fin de que los

OTEC, puedan participar en la totalidad del proceso, se amplía el giro social de los organismos técnicos de capacitación, incorporándose la intermediación laboral.

De esta forma, se asegura que las acciones de capacitación puedan extenderse a las fases posteriores al término del curso de capacitación, agregándose las acciones que dicen relación con una exitosa inserción en el mercado laboral.

En esta línea, en orden a mejorar la calidad de los cursos, se fortalecen las exigencias de inscripción de los mismos, debiendo los OTEC presentar al momento del registro todos los antecedentes relativos al (i) nombre del curso, el que deberá tener una estricta vinculación con sus contenidos; (ii) los objetivos del curso con indicación de los medios para verificar su cumplimiento, y los mecanismos de evaluación; (iii) la infraestructura, el personal y en general los medios requeridos para lograr los objetivos; (iv) las técnicas metodológicas y el material didáctico; y (v) el valor del curso, con expresa mención y detalle de los costos.

Junto con lo anterior, se establece una regla de caducidad de inscripción de los cursos en aquellos que no hayan sido impartidos durante el plazo de 2 años desde su autorización o desde la fecha de la última certificación efectuada por el SENCE.

5. Restricción a los OTEC relacionados con empresas.

Se establece que los OTEC no podrán realizar acciones de capacitación o prestar servicios de capacitación a trabajadores de sociedades relacionadas, según se definen estas en el Título XV de la ley N° 18.045, de Mercado de Valores, con la excepción de aquellos constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.

A fin de aplicar este cambio, se considera en las normas transitorias el período de un año a contar de la entrada

en vigencia de la ley, para regularizar la situación de los OTEC.

6. Incorporación de un requisito adicional para solicitar la inscripción en el Registro Nacional de OTEC.

A fin de mejorar la transparencia e información del sistema, se incorpora un nuevo requisito consistente en la presentación de una declaración jurada en la que conste si los representantes, administradores y/o directores, participaron en la propiedad o administración de un organismo sancionado con la cancelación del registro.

Misma declaración deberá presentarse respecto de la existencia de una relación de parentesco en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, entre el representante legal o cualquier otra persona con poder de decisión y las mismas personas de un organismo técnico cuyo registro haya sido cancelado.

7. Fortalecimiento de las facultades del SENCE para velar por el cumplimiento de la ley, y de las obligaciones de empresas y organismos técnicos.

Se fortalece la obligación de los organismos técnicos respecto de los libros, formularios, documentos y demás antecedentes relacionados con la capacitación, agregándose el deber de velar por la integridad, pertinencia y completitud de los antecedentes, siendo responsables en forma directa de las deficiencias en la información.

En esta misma línea, se establece expresamente el deber de los funcionarios del SENCE, de comunicar al Director Nacional las situaciones que pudieran constituir infracciones a disposiciones de carácter tributario, quien a su vez deberá comunicarlas al Servicio de Impuestos Internos.

8. Capacitación de empresas proveedoras y modalidades de capacitación.

El proyecto propone incorporar un nuevo artículo 31 que establezca la facultad de las empresas para ejecutar, con cargo a la franquicia tributaria, acciones de capacitación de trabajadores de empresas proveedoras o subcontratistas, siempre que se trate de empresas de menor tamaño según se definen éstas en la ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

Estas acciones deberán realizarse y ejecutarse en las mismas condiciones aplicables a las de los trabajadores de la empresa principal y, en caso alguno, las acciones podrán significar compensación, descuento o contraprestación entre la empresa titular y la proveedora o subcontratista.

Además, se establecen modalidades de capacitación las que podrán practicarse en instalaciones de la empresa o en otras instalaciones dispuestas al efecto. Estas acciones podrán efectuarse en forma directa por la empresa con el OTEC u organizarse través de un organismo técnico intermedio de capacitación ("OTIC").

9. Ampliación del ámbito de aplicación del pre contrato.

Actualmente, el pre contrato se encuentra limitado a acciones de capacitación por un máximo de 2 meses.

El presente proyecto amplía ese plazo a cuatro meses, además de ampliar la excepción a la regla que limita la aplicación de esta figura al diez por ciento de la dotación permanente a jóvenes menores de 25 años al momento de celebrar el contrato de capacitación.

10. Modificación de reglas de aplicación de la franquicia tributaria y fortalecimiento del copago.

Con el objeto de focalizar el uso de la franquicia tributaria, el proyecto de ley establece que sólo se podrán franquiciar los gastos que se hayan efectuado en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente

realizados, acreditados ante el SENCE y certificados por éste.

Las mismas reglas son aplicables respecto de los aportes a los OTIC franquiciándose solamente aquellos gastos de administración que impliquen la organización de acciones o programas de capacitación.

Se establece además una regla respecto de la liquidación de un organismo intermedio de capacitación, en el sentido de disponer que todos los aportes efectuados por las empresas adherentes, que se encuentren bajo su administración, y que hayan dado lugar a la compensación a que se refiere el artículo 34 de la ley deberán ser traspasados al Fisco.

Además, se fortalecen las reglas del copago, aplicándose la obligación de contribuir al pago de las acciones de capacitación a todas las acciones, incluyendo aquellas que hoy se encuentran exentas, esto es, las que vayan en beneficio de trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales no sean superiores a 25 unidades tributarias mensuales. En este caso, la empresa deberá contribuir con un 20% del gasto de capacitación y el costo de administración. En el resto de los tramos se mantienen las reglas de copago, que llegan a un 80% en el caso de trabajadores de las rentas más altas superiores a 50 unidades tributarias mensuales.

Finalmente, respecto a este punto, se establece la facultad del Director Nacional de fijar por resolución fundada más de un valor hora, los que serán determinados dependiendo de la modalidad o características de la capacitación.

11. Fortalecimiento del Fondo Nacional de Capacitación.

Se moderniza el Fondo Nacional de Capacitación ("FONCAP"), reformulando su objetivo hacia la mejora de la empleabilidad de las personas mediante acciones de capacitación e intermediación laboral.

Además, se establece que las acciones, programas y proyectos financiados con cargo al FONCAP deben formularse considerando la información disponible sobre competencias y cualificaciones requeridas por los distintos sectores productivos, lo que aumenta la pertinencia de las acciones de capacitación.

Se dispone además que el SENCE deberá anualmente evaluar las acciones y sus resultados en empleabilidad.

Adicionalmente, se amplían los programas preferentes de cargo al FONCAP, mejorándose las referencias al programa que beneficia a empresas de menor tamaño e incorporando un programa especial a personas con baja empleabilidad, entre ellos personas infractoras de ley.

Junto con esto, a fin de mejorar la ejecución de estos programas, se derogan algunos artículos que contenían regulaciones innecesarias de algunos de los programas establecidos en el artículo 46°, que complejizaban su aplicación por parte del SENCE, dejando vigente únicamente las normas respecto del programa de aprendices.

Con todo, para compensar estas derogaciones, se establece que la dictación de las normas reglamentarias que regulen las condiciones de aplicación de los programas, deberá efectuarse dentro del plazo de 90 días desde la entrada en vigencia de la ley.

12. Creación del Fondo Público Concursable para la capacitación.

Se establece un sistema de fondos concursables, donde personas jurídicas sin fines de lucro podrán presentar proyectos de capacitación, los que serán susceptibles de ser cofinanciados por empresas, considerándose estos aportes como gastos necesarios para producir la renta.

Los proyectos que postulen a estos fondos deberán señalar, al menos, sus

objetivos específicos, indicadores propuestos para verificar su cumplimiento, acciones y componentes que contemplan y el presupuesto de gastos explicitando la proporción que será cubierta con el fondo concursable.

13. Modificación del Título III de la ley, que regula las infracciones y sanciones aplicables.

Las modificaciones legales que se proponen, tienen por objetivo que el SENCE cuente con facultades que le permitan tener mayor control sobre los actores del sistema, la correcta ejecución de las acciones de capacitación y la utilización conforme a la ley de la franquicia y los fondos para la capacitación contemplados en la ley.

a) En este sentido, en términos generales, el proyecto en primer lugar aumenta las multas aplicables de 50 a 100 unidades tributarias mensuales. Además, clarifica las normas de procedimiento administrativo y establece un registro especial de infracciones que revistan ciertos caracteres de gravedad de acuerdo a lo establecido en la ley.

b) En cuanto a las infracciones y sanciones a aplicar, se crean cuatro tramos de multas que serán aplicables especialmente a conductas indicadas en cada uno de los tramos. De esta manera, se busca dar una señal clara sobre la gravedad de ciertas infracciones, especialmente aquellas que tienen por objeto defraudar el funcionamiento esencial del sistema.

c) En línea con lo anterior, para la determinación del monto de la multa a aplicar, se establecen circunstancias a considerar por la autoridad, tales como la gravedad del daño o la conducta anterior del infractor.

d) En los casos que el OTEC u OTIC esté siendo objeto de investigación por alguna conducta cuya sanción pueda ser la cancelación del registro, se podrá disponer la suspensión de la inscripción

mediante la dictación de una resolución fundada del Director Nacional, siempre que existan antecedentes suficientes que justifiquen la pertinencia de la suspensión. Decretada la suspensión, los OTEC sólo podrán ejecutar las acciones de capacitación aprobadas previamente por el SENCE, y no podrán realizar nuevas acciones. En el caso de los OTIC, no podrán recibir nuevos aportes, limitándose su gestión a los montos recibidos hasta la fecha de la suspensión.

Esta medida pretende evitar que los organismos técnicos sigan funcionando en aquellos casos en que existen claros indicios de la plausibilidad de las irregularidades.

e) Se establece que el que sin contar con la autorización correspondiente desarrollare actividades que en virtud de esta ley estuvieren reservadas a los OTEC o a los OTIC será sancionado con presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de 50 a 200 unidades tributarias mensuales.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.518, que Fija Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo:

1) Modifícase el artículo 1° de la siguiente forma:

a) Sustitúyese el inciso tercero por el siguiente:

“No obstante lo señalado en el inciso anterior, podrán ser objeto del financiamiento establecido en el artículo 36 de la presente ley, los módulos de formación por competencias laborales que formen parte de carreras conducentes al otorgamiento de un título técnico de nivel superior, que sean impartidas por Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades, que cuenten con acreditación institucional avanzada o de excelencia de conformidad con la ley N° 20.129, que establece un sistema

nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.”.

b) Sustitúyese el inciso cuarto por el siguiente:

“Las entidades indicadas en el inciso precedente, a efectos de poder realizar acciones de capacitación en módulos de formación deberán contar con mecanismos de reconocimiento o convalidación de competencias, conocimientos y aptitudes que posea el trabajador. Un decreto supremo, que llevará la firma de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y de Educación, reglamentará las condiciones de financiamiento y registro de los módulos de formación por competencias impartidos por las instituciones señaladas en el inciso precedente. En ningún caso el precio pagado a las entidades que impartan los módulos de formación por competencias podrá ser superior al valor que dichas entidades dispongan para los alumnos que no sean financiados por medio de la franquicia tributaria establecida en la presente ley.”.

c) Reemplázase el inciso quinto final por el siguiente:

“También podrán ser objeto del financiamiento establecido en el artículo 36 de la presente ley, aquellas actividades destinadas a realizar cursos de los niveles básicos y medios, para trabajadores, en la forma y condiciones que se establezcan en un reglamento expedido por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.”.

2) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 2°, el literal b) por uno del siguiente tenor:

“b) Velar porque las acciones y programas de capacitación respondan a las necesidades de los sectores productivos, propendiendo al mejoramiento de la productividad, remuneraciones y la empleabilidad de los trabajadores.”.

3) Modifícase el artículo 5° de la siguiente forma:

a) Reemplázase la letra “y” por una coma.

b) Agrégase a continuación de la palabra “vez” la frase “y las personas inactivas que pertenecen a la fuerza de trabajo potencial.”.

4) Reemplázase el inciso primero del artículo 10 por el siguiente:

“Artículo 10.- Se entenderá por capacitación, o formación para el empleo, el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las

competencias, aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejorar su empleabilidad, oportunidades y condiciones de vida, incrementando así la productividad nacional y procurando su necesaria adaptación a los cambios en los procesos tecnológicos, y a las modificaciones estructurales de la economía.".

5) Modifícase el inciso primero del artículo 12 de la siguiente forma:

a) Reemplázase la expresión "único objeto social sea la capacitación" por la expresión "único objeto social sea la prestación de servicios de capacitación, o éstos, conjuntamente con los de intermediación laboral,".

b) Agrégase a continuación de la expresión "servicios de capacitación" la expresión "e intermediación laboral".

c) Agrégase a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

"Los organismos técnicos de capacitación no podrán realizar acciones de capacitación o prestar servicios de capacitación a sociedades relacionadas, según estas se definen en el Título XV de la ley N° 18.045, de Mercado de Valores, salvo que aquellos estén constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.".

6) Modifícase el inciso primero del artículo 19 de la siguiente forma:

a) Elimínase en el primer numeral la letra "y".

b) Agrégase un nuevo numeral 2°, pasando el actual a ser 3°, del siguiente tenor:

"2° Registrar a los organismos constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro, dedicadas preferentemente atender a personas de escasos recursos, que cuenten con la infraestructura y el personal adecuado, de conformidad con la resolución que dictará el Director Nacional para estos efectos. Los organismos que formen parte de este Registro Especial podrán ser objeto de financiamiento directo con cargo a recursos consultados en el Fondo Nacional de Capacitación, y"

7) Intercálase en el artículo 20, literal b), la frase "e intermediación laboral", entre la frase "Acciones de capacitación" y la frase "cuyo financiamiento provenga del Fondo Nacional de Capacitación a que se refiere el Párrafo 5° del Título I de la presente ley.".

8) Modifícase el inciso primero del artículo 21, de la siguiente forma:

a) Reemplázase el numeral 1° por el siguiente:

"1° Contar con personalidad jurídica, cuyo único objeto social sea la prestación de servicios de capacitación, o éstos, conjuntamente con los de intermediación laboral."

b) Agrégase un numeral 5°, nuevo, del siguiente tenor:

"5° Presentar una declaración jurada en la que conste si sus representantes, administradores o directores, participaron en la propiedad o administración de un organismo sancionado con la cancelación del registro de conformidad con las normas de la presente ley. Asimismo, se deberá presentar esta declaración respecto del hecho de existir relación de parentesco, por afinidad o consanguinidad, en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, entre el representante legal o cualquier otra persona con poder de decisión y las mismas personas de un organismo técnico que haya sido sancionada de acuerdo a la presente ley con la cancelación del registro."

9) Modifícase el artículo 23 de la siguiente forma:

a) Reemplázase, en su inciso tercero, la frase que se encuentra a continuación del punto seguido, por la siguiente frase "A los aportes realizados por las empresas para solventar los costos de la capacitación, y de la administración de tales acciones, que organicen los organismos técnicos intermedios para la capacitación, les será aplicable lo dispuesto en las normas del Párrafo 4° del Título I de esta ley."

b) Intercálase en el literal e), del inciso quinto, entre las palabras "bienes" y "en" el vocablo "propios".

c) Agrégase un nuevo inciso sexto del siguiente tenor:

"En caso de disolución de un organismo técnico intermedio para capacitación, de cancelación de su inscripción en el registro establecido en el artículo 24 de la presente ley, o de que éste se someta a un procedimiento concursal de liquidación voluntaria o forzosa, todos los aportes efectuados por las empresas adherentes, que se encuentren bajo su administración, y que hayan dado lugar a la compensación a que se refiere el artículo 34 de la presente ley, deberán ser traspasados al Fisco."

10) Modifícase el artículo 27 de la siguiente forma:

a) Modifícase el inciso primero de la siguiente forma:

i) Reemplázase la palabra "de" por la frase "relacionados con".

ii) Agrégase a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente frase "Sin perjuicio de lo anterior, los contribuyentes que hayan hecho uso de la franquicia tributaria establecida en los artículos 34 y 36 de la presente ley, deberán velar por la veracidad, integridad, pertinencia y completitud de tales antecedentes, siendo directamente responsables de las deficiencias que dicha información pudiera presentar."

b) Modifícase el inciso segundo de la siguiente manera:

i) Intercálase la frase "y los contribuyentes que hayan hecho uso de la franquicia tributaria a la que se refiere la presente ley" a continuación de la frase "Corresponderá al Servicio Nacional velar por que estos organismos" y antes de la frase "observen las disposiciones de esta ley".

ii) Agrégase a continuación del punto aparte que pasa a ser una coma, la frase "en relación a las acciones comprendidas en esta ley".

c) Agrégase en el inciso tercero a continuación del punto final que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

"Lo anterior no obsta a que, conforme a las reglas de aplicación general, los funcionarios del Servicio deban comunicar al Director Nacional, y este a su vez, oficiar al Servicio de Impuestos Internos, respecto de situaciones que pudieran constituir una infracción a las normas tributarias."

d) Modifícase el inciso cuarto de la siguiente manera:

i) Reemplázase la frase "que le caben al" por el vocablo "del".

ii) Reemplázase la frase "a otros" por el vocablo "de otros".

11) Reemplázase el artículo 31 por el siguiente:

"Artículo 31.- Las empresas, con cargo a la franquicia tributaria a la que tienen derecho de acuerdo

con lo establecido en el artículo 36 de la presente ley, podrán efectuar acciones de capacitación tanto respecto de sus trabajadores, como de trabajadores de otras empresas que les provean de bienes o servicios, o, que le presten servicios en régimen de subcontratación o servicios transitorios de conformidad con las normas del título VII del Libro Primero del Código del Trabajo, sean éstas relacionadas o no, de conformidad con las normas que establece el Título XV de la ley N° 18.045, siempre y cuando éstas califiquen como empresas de menor tamaño de conformidad con lo establecido en el artículo segundo de la ley N° 20.416.

Los requisitos para ejecutar acciones de capacitación respecto de trabajadores de otras empresas no podrán, en ningún caso, ser distintas a aquellas aplicables a los trabajadores de la empresa titular de la franquicia tributaria que establece el artículo 36 de la presente ley.

Las acciones de capacitación que se realicen respecto de trabajadores de empresas distintas de aquella titular de la franquicia tributaria que establece el artículo 36 de la presente ley, no podrán dar lugar a ningún tipo de compensación, descuento o contraprestación, entre la empresa titular y la empresa proveedora o subcontratista.”.

12) Reemplázase el artículo 32, por el siguiente:

“Artículo 32.- Las acciones de capacitación podrán ser ejecutadas en las instalaciones de la empresa o en otras instalaciones dispuestas al efecto, y en forma aislada o conjunta con otras empresas.

Las acciones de capacitación podrán ser efectuadas directamente por la empresa, o por los organismos técnicos de capacitación y demás instituciones citadas en el artículo 12 de la presente ley. Además, las empresas podrán recurrir a los organismos técnicos intermedios para capacitación, para que organicen programas de capacitación para su personal.”.

13) Modifícase el artículo 33 en la siguiente forma:

a) Sustitúyese en el inciso quinto la palabra “dos” por el vocablo “cuatro”.

b) Reemplázase el inciso sexto por uno del siguiente tenor:

“Con todo, si los empleadores suscribieran contratos de capacitación, en un número igual o superior al diez por ciento de su dotación permanente, el cincuenta por ciento de los eventuales trabajadores, a lo menos, deberán ser:

- a. Personas con discapacidad certificadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13° y siguientes de la ley N° 20.422 y estar inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad,
- b. Personas que pertenezcan a grupos vulnerables definidos como beneficiarios para programas públicos administrados por el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, el Servicio Nacional de Menores u otros Ministerios o Servicios Públicos, o
- c. Personas mayores de 18 y menores de 25 años al momento de la celebración del contrato de capacitación."

c) Intercálase a continuación del inciso sexto, pasando el actual inciso séptimo a ser octavo, el siguiente inciso:

"Una resolución del Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo regulará estas acciones de capacitación y los beneficiarios definidos para este efecto."."

14) Modifícase el artículo 34 de la siguiente forma:

a) Intercálase la frase "en tanto hayan sido empleados en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados y liquidados, o en solventar los gastos de administración que impliquen la organización de tales acciones o programas," a continuación de la frase "así como los aportes que efectúen a los organismos técnicos intermedios para capacitación," y antes de la frase "con las obligaciones tributarias que les afecten,".

b) Agrégase un inciso segundo, nuevo, del siguiente tenor:

"Un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará el tratamiento de los aportes mencionados en el inciso precedente."."

15) Modifícase el artículo 35 en el siguiente sentido:

a) Sustitúyese la primera parte del inciso primero, hasta el primero punto seguido por la siguiente:

"Artículo 35.- El Servicio llevará un Registro Nacional de Cursos que tendrá el carácter de público, en el que los organismos técnicos de capacitación, o las empresas, inscribirán, previa aprobación del Servicio, los cursos de capacitación que son susceptibles de ser financiados

con cargo a la franquicia tributaria establecida en el artículo siguiente."

b) Agréganse los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando el actual inciso segundo a ser cuarto y así sucesivamente, del siguiente tenor:

"Sin perjuicio de lo anterior, aquellos cursos que no sean impartidos durante el plazo de dos años, contados desde su autorización, o desde la fecha de la última certificación efectuada por el Servicio Nacional, serán eliminados del Registro Nacional de Cursos. Asimismo, y sin perjuicio de las demás sanciones que sean procedentes de conformidad con la presente ley, el Servicio Nacional, podrá cancelar la inscripción cuando se constate que su ejecución no se ajusta a las características y condiciones informadas al momento de solicitar su inscripción.

El reglamento establecerá la forma y condiciones que debe cumplir la solicitud de inscripción de cursos, la que, en todo caso, deberá contener a los menos:

- a. El nombre del curso, el que deberá tener una estricta vinculación con sus contenidos;
- b. Los objetivos del curso con indicación de los medios para verificar su cumplimiento, y los mecanismos de evaluación, considerando variables de aprendizaje e impacto en la productividad y la empleabilidad;
- c. La infraestructura, el personal y en general los medios requeridos para lograr los objetivos planteados;
- d. Las técnicas metodológicas que se utilizarán en la dictación de los cursos y el material didáctico que se empleará; y
- e. El valor del curso, con expresa mención y detalle de los costos asociados a su ejecución."

c) Reemplázase, en el actual inciso tercero que pasa a ser inciso quinto, la frase "Esta norma" por la frase "La norma del inciso anterior" y la expresión "impartidos por los Centros de Formación Técnica, señalados" por la frase "impartidos por las instituciones señaladas".

d) Suprímese el actual inciso cuarto.

e) Sustitúyese el actual inciso quinto que pasa a ser séptimo, por el siguiente:

"El Servicio Nacional deberá cautelar que las empresas y los organismos capacitadores cumplan con los requisitos y condiciones autorizadas para cada uno de los cursos, a fin de que las acciones de capacitación se realicen bajo costos razonables, apropiados y justificados."

16) Modifícase el artículo 36 en el siguiente sentido:

a) Sustitúyese el inciso primero por el siguiente:

"Artículo 36.- Los contribuyentes de la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con excepción de aquellos cuyas rentas provengan únicamente de las letras c) y d) del número 2º del artículo 20 de la citada ley, podrán descontar del monto a pagar de dichos impuestos, los gastos efectuados en programas de capacitación que se hayan realizado dentro del territorio nacional, en las cantidades que sean autorizadas conforme a la presente ley. Se entenderá que los gastos en acciones de capacitación se encuentran debidamente autorizados a efectos de la aplicación de este beneficio, cuando cumplan con lo dispuesto en artículo 34 de la presente ley. Las cantidades a descontar de los impuestos no podrán exceder en el año de una suma máxima equivalente al uno por ciento de las remuneraciones imponibles pagadas al personal dependiente del contribuyente que efectúa gastos en programas de capacitación en el mismo lapso. Aquellas empresas cuya suma máxima a descontar sea inferior a 9 unidades tributarias mensuales, podrán deducir hasta este valor en el año, siempre que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles igual o superior a 45 unidades tributarias mensuales y hayan pagado las cotizaciones previsionales correspondientes a esas planillas. Aquellos contribuyentes que tengan una planilla anual de remuneraciones menor a 45 unidades tributarias mensuales y mayor a 35 unidades tributarias mensuales, y registren cotizaciones previsionales efectivamente pagadas correspondientes a esa planilla, podrán deducir hasta 7 unidades tributarias mensuales en el año."

b) Reemplázase el inciso tercero por el siguiente:

"El Servicio Nacional, para los efectos de determinar el monto de los gastos que se podrán imputar a la franquicia, podrá fijar anualmente por medio de una resolución fundada, los valores máximos a descontar por cada hora de capacitación realizada, dependiendo de la modalidad o características de la misma."

17) Modifícase el artículo 37 en el siguiente sentido:

a) Agrégase el siguiente literal a), nuevo, pasando los literales a) y b), a ser b) y c), respectivamente:

"a) El veinte por ciento de los gastos de capacitación, y del costo de administración que implique la organización de la respectiva acción o programa por parte de

un organismo técnico intermedio para la capacitación, cuando ésta fuere impartida a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales no superen las 25 unidades tributarias mensuales, o, a eventuales trabajadores, cuando se celebre un contrato de capacitación en los términos establecidos en el artículo 33 de la presente ley,".

b) Intercálase en el actual literal a), que ha pasado a ser el literal b), entre la coma (,) que se sigue de la palabra "capacitación" y el vocablo "cuando" la oración "y del costo de administración que implique la organización de la respectiva acción o programa por parte de un organismo técnico intermedio para la capacitación,".

c) Intercálase en el actual literal b), que pasa a ser el nuevo literal c), entre la coma (,) que se sigue de la palabra "capacitación" y el vocablo "cuando" la oración "y del costo de administración que implique la organización de la respectiva acción o programa por parte de un organismo técnico intermedio para la capacitación,".

18) Modifícase el artículo 38 de la siguiente forma:

a) Sustitúyese la palabra "costos" por la palabra "gastos".

b) Sustitúyase la frase "los gastos" por la palabra "aquellos".

c) Reemplázase, la frase "los aportes que las empresas adherentes efectúen a los organismos técnicos intermedios para capacitación", por la siguiente "los aportes que las empresas adherentes efectúen a los organismos técnicos intermedios para capacitación que hayan sido empleados en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados, y que hayan sido acreditados ante Servicio Nacional y certificados por este, de conformidad a las normas establecidas en la presente ley,".

d) Agrégase un inciso segundo, nuevo, del siguiente tenor:

"Los aportes efectuados por las empresas adherentes que no sean utilizados en financiar acciones y programas de capacitación les deberán ser reembolsados por los organismos técnicos intermedios para capacitación dentro de los primeros 45 días del año siguiente al que se efectuó el respectivo aporte.".

19) Modifícase el artículo 43 de la siguiente forma:

a) Agrégase en el inciso segundo, a continuación de la frase "así como el monto y la fecha en que se efectuaron los respectivos aportes", la siguiente oración

"y el costo total de las acciones y programas de capacitación ejecutados durante el ejercicio en el cual se hubiere efectivamente incurrido el gasto. Si las actividades de capacitación se hubieren desarrollado en dos o más ejercicios, la compensación a que se refiere el artículo 34 de la presente ley, se aplicará en la proporción en que hayan sido ejecutadas en cada uno de ellos".

b) Agrégase un inciso tercero, nuevo, pasando el actual a ser inciso cuarto, del siguiente tenor:

"Respecto de las liquidaciones y certificados señalados en los incisos precedentes, será aplicable lo dispuesto en el inciso primero del artículo 27 de la presente ley."

c) Reemplázase el actual inciso tercero que ha pasado a ser cuarto, por uno del siguiente tenor:

"Los antecedentes a que se refieren los incisos anteriores deberán estar visados por el Servicio Nacional el que, en caso de detectar cualquier circunstancia que modifique los costos previstos en el programa o los haga aparecer como injustificados o excesivos, o que las actividades de capacitación hayan sido efectuadas en condiciones distintas a las autorizadas, deberá remitir dichos antecedentes al Servicio de Impuestos Internos, con el objeto de que este último, evalúe la pertinencia de ejercer sus facultades fiscalizadoras y sancionatorias. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones del Servicio Nacional."

20) Reemplázase el artículo 44 por el siguiente:

"Artículo 44.- Existirá un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el Servicio Nacional, cuyo objetivo será mejorar la empleabilidad de las personas, por medio del financiamiento total o parcial de programas, acciones o proyectos vinculados con la capacitación, y la intermediación, seguimiento y acompañamiento laboral.

Las acciones, programas o proyectos financiados con cargo al Fondo Nacional de Capacitación deberán ser formulados considerando la información disponible sobre competencias y cualificaciones requeridas por los distintos sectores productivos de la economía, en conformidad con los recursos que fije la Ley de Presupuestos del Sector Público cada año.

El Servicio deberá anualmente reportar los efectos de las acciones, programas y proyectos financiados con cargo al Fondo, y los resultados en la empleabilidad."

21) Reemplázase el artículo 45 por el siguiente:

“Artículo 45.- Las acciones, planes y proyectos financiados por el Fondo Nacional de Capacitación tendrán como beneficiarias preferentes, a aquellas personas que tienen dificultades para obtener un empleo, que carecen de las competencias o destrezas requeridas por los esquemas de producción, o personas que requieren adaptarse a los cambios en los procesos tecnológicos del sector productivo en el que se desempeñan o a los cambios en los modelos de producción.”.

22) Modifícase el artículo 46 en la siguiente forma:

a) Reemplázase el literal a) por el siguiente:

“a) La ejecución de acciones de capacitación destinadas a trabajadores, administradores o gerentes de empresas calificadas como de menor tamaño de conformidad con lo establecido en el artículo segundo de la ley N° 20.416, y, que en función de sus características, no puedan acceder al financiamiento contemplado en el artículo 36 de esta ley. Las empresas beneficiarias de los programas que se establezcan con cargo al Fondo Nacional de Capacitación no podrán hacer uso de la franquicia tributaria establecida en el artículo 36 del presente Estatuto, durante el mismo año calendario en el que se hayan realizado las acciones de capacitación financiadas con cargo al Fondo Nacional de Capacitación.”

b) Sustitúyese el segundo párrafo del literal e), por el siguiente:

“Estas acciones podrán ser emprendidas por instituciones privadas sin fines de lucro, a que se refiere el numeral 2° del artículo 19 de la presente ley.”.

c) Agrégase un inciso final, nuevo, del siguiente tenor:

“Un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará las condiciones generales de aplicación de los programas establecidos en este artículo, sin perjuicio de las normas especiales que establezca la presente ley respecto de los programas indicados en las letras c) y d) del inciso primero precedente. Lo anterior, sin perjuicio, de las normas reglamentarias que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social podrá dictar para la ejecución de cada uno de los programas en particular.”.

23) Agrégase un artículo 46 bis, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 46 bis. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, a lo menos una vez al año, el Servicio llamará a un concurso público, por medio del cual seleccionará, de conformidad con las bases que dicte para tal efecto, los proyectos que contemplen actividades vinculadas con capacitación o intermediación laboral, para ser financiados total o parcialmente con cargo al fondo.

Podrán postular al concurso público todas las organizaciones que se encuentren constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y condiciones que determine el reglamento, que regulará además, la forma de presentación de los proyectos.

En todo caso, los proyectos deberán señalar a lo menos, sus objetivos específicos, los indicadores propuestos para verificar su cumplimiento, las acciones y componentes que contemplan, y el presupuesto de gastos explicitando la proporción que será financiada con cargo al Fondo.

El Servicio Nacional celebrará con el titular del proyecto seleccionado un convenio de transferencia por medio del cual se perfeccionará la entrega de los recursos, los que en todo caso, se encontrarán afectos a ser utilizados en el proyecto aprobado.

La Ley de Presupuestos del Sector Público determinará cada año la proporción de los recursos del Fondo Nacional de Capacitación que podrán ser asignados por medio de concursos públicos."

24) Agrégase un artículo 46 ter, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 46 ter. Los contribuyentes de la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con excepción de aquellos cuyas rentas provengan únicamente de las letras c) y d) del número 2º del artículo 20 de la citada ley, podrán aportar al financiamiento de proyectos vinculados con la capacitación o la intermediación laboral, que hayan sido aprobados por el Servicio Nacional por medio del concurso público señalado en el artículo 46 bis. Tales aportes se estimarán como gasto necesario para producir la renta hasta un límite anual de 5000 unidades tributarias mensuales. Cualquier exceso sobre dicha cantidad se afectará con lo establecido en el artículo 21 de la Ley sobre Impuesto a la Renta."

25) Modifícase el artículo 47 del modo que sigue:

a) Intercálase en el inciso primero, entre el vocablo licitación y el punto seguido (.) que le sigue, la frase "pública, para el caso de los programas que establezca el Servicio Nacional, o por medio del concurso

público que regula el artículo 46 bis de la presente ley”.

b) Elimínase el inciso cuarto y final.

26) Elimínanse los artículos 48, 49, 53, 69 y 70.

27) Reemplázase el artículo 75 por el siguiente:

“Artículo 75.- Las empresas, los organismos técnicos de capacitación o los organismos técnicos intermedios para capacitación que infrinjan las normas de la presente ley, sus reglamentos, podrán ser sancionados con multa de 3 a 100 unidades tributarias mensuales.

Las sanciones que contempla esta ley se aplicarán administrativamente por los funcionarios del Servicio Nacional que determine el reglamento. Dichos funcionarios actuarán como ministros de fe y efectuarán la notificación de la resolución correspondiente.

Las resoluciones que apliquen las multas administrativas serán impugnables en sede administrativa sólo mediante el recurso de reposición y serán reclamables ante el Juez de Letras del Trabajo, conforme al procedimiento establecido en el Título II del Libro V del Código del Trabajo.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19 de la presente ley, el Servicio Nacional llevará un registro público y electrónico que se actualizará mensualmente, y que tendrá por objeto informar acerca de las sanciones aplicadas a las entidades sujetas a su fiscalización por conductas consideradas en los Tramos Uno y Dos de acuerdo a lo establecido en la presente ley.”.

28) Agrégase los siguientes artículos 75 bis y 75 ter, nuevos, del siguiente tenor:

“Artículo 75 bis.- El procedimiento sancionatorio podrá iniciarse de oficio por el Servicio Nacional, o a petición de interesado, quien deberá acompañar a su solicitud, todos los antecedentes que la fundamentan.

Los funcionarios del Servicio deberán informar acerca de la materia específica objeto de la fiscalización realizando las diligencias proporcionales a dicho fin, evitando en lo posible afectar el desenvolvimiento normal de las actividades de la entidad fiscalizada.

Las actuaciones de los funcionarios del Servicio Nacional, deberán constar en un acta que indicará

el lugar y la fecha de la actuación, la descripción detallada de los hechos constatados, la identificación de las personas presentes durante el acto de fiscalización, y la posible sanción asociada a los hechos observados. Una vez notificada el acta a la que se refiere este inciso, el fiscalizado tendrá un plazo de 10 días hábiles para presentar sus descargos ante el Servicio.

Conjuntamente con los descargos, se podrán acompañar antecedentes y rendir todas las pruebas que tengan relación directa con el asunto sometido a conocimiento del Servicio y que sean necesarias para su resolución, pudiendo rechazarse las pruebas o antecedentes que sean manifiestamente impertinentes o innecesarios.

El Servicio deberá dictar dentro de los 30 días contados desde el vencimiento del plazo para efectuar descargos, una resolución fundada que determinará la responsabilidad del infractor, indicándose los antecedentes que acreditan los hechos que configuración la infracción y la sanción aplicada al caso concreto. En caso de no acreditarse la infracción, deberá dictarse una resolución fundada al efecto.”.

“Artículo 75 ter.- Las empresas, los organismos técnicos de capacitación o los organismos técnicos intermedios para capacitación, durante el ejercicio de las facultades establecidas en este Título por parte del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, tendrán los siguientes derechos:

- a. Derecho a ser notificado del inicio del procedimiento sancionatorio, con la indicación de las materias específicas objeto del procedimiento, las disposiciones legales en que éste se sustenta y la información esencial del procedimiento.
- b. Derecho a formular preguntas, observaciones, alegaciones y peticiones durante el procedimiento sancionatorio, y a aportar documentos e información y a la devolución de los documentos originales aportados, una vez finalizado el procedimiento.
- c. Derecho a un procedimiento oportuno y dentro de los plazos establecidos por la ley.
- d. Derecho a ser informado del resultado del procedimiento; a ser notificado debidamente de las sanciones que se apliquen y a ejercer los recursos administrativos y judiciales que establece la ley.”.

29) Reemplázase el artículo 76 por el siguiente:

“Artículo 76.- El Servicio Nacional

podrá imponer las sanciones a las infracciones a la presente ley y sus reglamentos dentro del rango y los tramos que se señalan en el inciso siguiente, y en consideración a los criterios establecidos en el artículo 76 ter.

Para efectos de la aplicación del rango general indicado en el artículo 75, se establecen los siguientes tramos, los que se aplicarán a cada hecho constitutivo de infracción de acuerdo a la gravedad del mismo:

- a. Tramo Uno: De 75 a 100 Unidades Tributarias Mensuales.
- b. Tramo Dos: De 51 a 74 Unidades Tributarias Mensuales.
- c. Tramo Tres: De 26 a 50 unidades tributarias mensuales.
- d. Tramo Cuatro: De 3 a 25 unidades tributarias mensuales.

30) Agrégase un artículo 76 bis, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 76 bis.- Sin perjuicio de las facultades generales del Servicio Nacional para imponer las sanciones a las infracciones a la presente ley y sus reglamentos, las conductas que a continuación se describen se sancionaran de acuerdo con las siguientes reglas:

Se aplicará el Tramo Uno a la comisión de las siguientes conductas:

- a. Ocultar o negarse a exhibir los libros, formularios u otros documentos justificativos de las acciones de capacitación u obstaculizar o impedir por cualquier otro medio la fiscalización del Servicio Nacional.
- b. Negar, retrasar injustificadamente la entrega de la información o entregar información falsa o manifiestamente incompleta, requerida por el Servicio Nacional conforme lo señalado en el artículo 19 de la presente ley.
- c. Cobrar a los participantes todo o parte del valor de las acciones de capacitación.
- d. Utilizar la autorización del Servicio Nacional en acciones o cursos diversos a los comprendidos en ella o en condiciones distintas a las aprobadas, siempre que dicha diferencia recaiga en aquellas condiciones esenciales que el Servicio Nacional ha tenido en cuenta al momento de aprobar el curso o acción, y sin las cuales ellos no habrían sido aprobados. El reglamento determinará los criterios sobre la base de los cuales se calificará una condición como esencial.
- e. La reiteración o reincidencia de conductas que sean sancionables de acuerdo al Tramo Dos establecido en el inciso siguiente.

Se aplicará el Tramo Dos a la comisión

de las siguientes conductas:

- a. Utilizar la autorización del Servicio Nacional en acciones o cursos diversos a los comprendidos en ella o en condiciones distintas a las aprobadas, siempre que dicha diferencia recaiga en una condición no esencial, en tanto esta afecte al correcto desarrollo de la acción o curso, o el objeto de las mismas, conforme a lo señalado en la letra d) del inciso precedente.
- b. Ejecutar la actividad de capacitación con participantes distintos a aquellos registrados y visados por el Servicio Nacional.
- c. Entregar información al Servicio Nacional en forma errónea, incompleta o inexacta. Al efecto, el reglamento establecerá criterios relativos a las características de la información.
- d. La reiteración o reincidencia de conductas que sean sancionables de acuerdo al Tramo Tres establecido en el inciso siguiente.

Se aplicará el Tramo Tres a la comisión de las siguientes conductas:

- a. No llevar al día el registro de materias o de asistencia de conformidad a los criterios que determine el reglamento.
- b. No informar al Servicio Nacional la rectificación de una acción de capacitación aprobada o autorizada.
- c. Informar a un participante en un tramo o modalidad distinta a la que le corresponda de acuerdo a su remuneración, vínculo laboral o ambos.
- d. Incumplir las instrucciones generales dictadas por el Director Nacional del Servicio.
- e. La reiteración o reincidencia de conductas que sean sancionables de acuerdo al Tramo Cuatro establecido en el inciso siguiente.

Todas aquellas conductas que no se encuentren expresamente indicadas en los incisos anteriores, que contravengan lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentos, y que no tengan como sanción la cancelación del registro de acuerdo al artículo 77, serán sancionadas por el Servicio Nacional conforme al Tramo Cuatro.

31) Agrégase un artículo 76 ter, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 76 ter.- Para la determinación del monto de la multa a aplicar, considerando los tramos establecidos en el artículo anterior y el rango general aplicable de acuerdo con el artículo 75 de la presente

ley, se deberán considerar, según sean aplicables, las siguientes circunstancias:

- a. La gravedad del daño causado.
- b. La conducta anterior del infractor. Se entenderá que existe reincidencia cuando el infractor ha sido sancionado previamente de conformidad con la presente ley, dentro de un período de 2 años contados desde la fecha de notificación del acto que impone la primera sanción.
- c. La cantidad de trabajadores involucrados o afectados por los hechos objeto de la infracción y el monto involucrado.
- d. El beneficio económico obtenido producto de la infracción objeto de la sanción. Se entenderá siempre la existencia de beneficio económico cuando se trate de las conductas sancionables de acuerdo al Tramo Uno.
- e. Nivel de participación del infractor en la comisión de los hechos objeto de la infracción.
- f. Colaboración del infractor en el esclarecimiento de los hechos o en la reparación del cumplimiento de la normativa infringida, la que deberá manifestarse a través de hechos positivos."

32) Agrégase un artículo 76 quáter, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 76 quáter.- El Servicio Nacional podrá disponer la suspensión de la inscripción en los registros a los que se refieren los artículos 19 y 24, cuando los organismos técnicos de capacitación y los organismos técnicos de intermediación, estén siendo objeto de un procedimiento administrativo sancionatorio en el que la conducta infraccional sea de aquellas sancionadas con la cancelación de su inscripción en el registro, existiendo a su respecto antecedentes suficientes que justifiquen la pertinencia de la suspensión.

La suspensión deberá efectuarse mediante la dictación de resolución fundada del Director Nacional, la cual deberá publicarse por el Servicio Nacional en el sitio electrónico institucional, una vez que la misma haya sido notificada al organismo técnico. En la referida resolución deberán señalarse detalladamente los antecedentes que fundan la procedencia de la suspensión.

En contra de la resolución del Director Nacional que disponga la suspensión de un organismo técnico procederá solamente el recurso de reposición, sin perjuicio de ser reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo, conforme al procedimiento establecido en el Título II del Libro V del Código del Trabajo.

Notificada la suspensión del registro,

los organismos técnicos de capacitación sólo podrán ejecutar las acciones de capacitación que hayan sido aprobadas por el Servicio Nacional con una fecha anterior a la del acto de suspensión. En el caso de organismos técnicos intermedios para capacitación, no podrán recibir nuevos aportes, limitándose su gestión a los aportes que se hayan efectuado de manera previa a la suspensión.

La aplicación de la suspensión es sin perjuicio de la aplicación de la sanción de multa o cancelación del registro que sea procedente una vez terminado el procedimiento administrativo que dio lugar a la suspensión."

33) Agrégase un artículo 76 quinquies, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 76 quinquies.- El que sin contar con la autorización correspondiente desarrollare actividades que en virtud de esta ley estuvieren reservadas a los organismos técnicos de capacitación o a los organismos técnicos intermedios para capacitación será sancionado con presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de 50 a 200 unidades tributarias mensuales."

34) Reemplázase en el inciso tercero del artículo 77 la frase "transcurrido un año, contado" por la frase "transcurridos cinco años contados".

35) Modifícase el artículo 78 en el siguiente sentido:

a) Reemplázanse en el literal b) las frases "por la Comisión Resolutiva" y "de dicha Comisión" por las frases "por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia" y "de la Fiscalía Nacional Económica" respectivamente.

b) Agrégase un nuevo literal d) del siguiente tenor:

"d) Cuando no registren servicios al Sistema por un período igual o superior a cuatro años calendario."

36) Modifícase el inciso tercero del artículo 80 de la siguiente forma:

a) Reemplázase la expresión "dos años" por la frase "cinco años".

b) Agréguese a continuación del punto aparte que pasa a ser seguido, la siguiente frase: "Esta inhabilidad no será aplicable a aquellos organismos técnicos cuyo registro haya sido cancelado de conformidad con la letra

d) del artículo 78.”.

37) Agrégase un artículo 81 bis, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo 81 bis.- El que encontrándose obligado por ley o reglamento a entregar información al Servicio Nacional, o siendo legalmente requerido por éste para ello, le entregare información falsa, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado medio a máximo, sin perjuicio de las sanciones de multa que corresponda aplicar conforme a la ley.

Con la misma pena será sancionado el que, encontrándose en las circunstancias previstas en el inciso precedente, entregare a la autoridad información incompleta, en términos tales que la información omitida fuere inductiva a error en la apreciación de la información entregada o a una errada asunción acerca de los hechos sobre los cuales se omitió informar.”.

38) Intercálase en el literal d) del inciso primero del artículo 83 la frase “y prestar servicios de intermediación y colocación laboral” a continuación de la frase “Proporcionar orientación ocupacional” y antes de la frase “a los trabajadores en conformidad a lo previsto en la presente ley”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- La presente ley entrará en vigencia a partir del primer día del mes de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo segundo.- Los nuevos reglamentos a los que alude esta ley, y las modificaciones a reglamentos vigentes que sean necesarias para su ejecución, deberán ser dictados dentro del plazo 180 días contados desde su entrada en vigencia.

Sin perjuicio de lo anterior, los reglamentos que regulen los programas a que se refiere el artículo 46 de la ley N° 19.518, de acuerdo a lo establecido en el literal c), del numeral 22) del artículo único de la presente ley, deberán dictarse dentro del plazo de 90 días contado desde su entrada en vigencia. En el intertanto se aplicarán a tales programas las disposiciones vigentes al momento de la publicación de la presente ley.

Artículo tercero.- En tanto no se dicte el reglamento que regule las condiciones de financiamiento y registro de los

módulos por competencias a que se refiere el literal b) del número 1 del artículo único de la presente ley, se mantendrán vigentes las condiciones de financiamiento establecidas de conformidad con el artículo 20 del Decreto Supremo N° 186, de 2002, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Artículo cuarto.- No será exigible respecto de los centros de formación técnica estatales creados por la ley N° 20.910, la acreditación institucional a que se refiere el literal a) del número 1 del artículo único de la presente ley, en tanto no transcurra el plazo establecido en el artículo tercero transitorio de la referida ley.

Artículo quinto.- Los organismos técnicos intermedios para la capacitación deberán mantener las cuentas a que se refieren los artículos 8° y 15° del decreto supremo N° 122, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el Reglamento especial de la ley N° 19.518 relativos a los organismos técnicos intermedios para capacitación, hasta por un plazo máximo de dos años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, respecto de los aportes realizados por las empresas adherentes hasta el 31 de diciembre del año anterior al de entrada en vigencia de la presente ley. Las acciones de capacitación ejecutadas con cargo a estos aportes, se registrarán por las disposiciones vigentes al momento del aporte.

Artículo sexto.- El plazo de dos años establecido en el inciso segundo, nuevo, del artículo 35 de la ley, que fue incorporado por el literal b) del número 15, del artículo único de la presente ley, se computará para los cursos inscritos en el Registro Nacional desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo séptimo.- Lo dispuesto en el inciso tercero, nuevo, del artículo 35 de la ley, que fue incorporado por el literal b) del número 15, del artículo único de la presente ley, no será aplicable respecto de los cursos que se hayan inscrito hasta el 31 de diciembre del año en que entre en vigencia la presente ley.

Artículo octavo.- Los organismos técnicos de capacitación que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no se encuentren constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro, solamente podrán prestar servicios de capacitación a trabajadores de sociedades relacionadas, según éstas se entienden en los términos que establecen las normas del Título XV de la ley N° 18.045, Ley de Mercado de Valores, por el plazo máximo de un año contado desde la vigencia de presente ley.

Artículo noveno.- Imputación del gasto. El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo al presupuesto vigente del Ministerio del Trabajo y Previsión

Social y, en lo que faltare, con cargo a los recursos de la partida presupuestaria Tesoro Público, de la ley de Presupuestos del Sector Público. Para los años posteriores, se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en las respectivas leyes de Presupuestos para el Sector Público."."

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

MARCELA CUBILLOS SIGALL
Ministra de Educación

NICOLÁS MONCKEBERG DÍAZ
Ministro del Trabajo
y Previsión Social



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 40 GG
Reg. 63 SS
I.F. N° 40/20.03.2018

Informe Financiero

Proyecto de Ley sobre modernización de la Franquicia Tributaria y modificación de los fondos públicos que indica. Mensaje N° 001-367

I. Antecedentes

El presente proyecto de ley modifica la Ley N°19.518, que Fija Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, para modernizar el uso de la franquicia tributaria, y mejorar la regulación del Sistema de Capacitación y Empleo.

En particular, los principales elementos abordados por las modificaciones son:

- a. Se incorpora el financiamiento con cargo a la franquicia tributaria de cursos conducentes a un título de nivel técnico superior en Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades, que cuenten con acreditación institucional avanzada.
- b. Se amplían las acciones que pueden realizarse al amparo del Sistema de Capacitación y Empleo, agregándose las acciones que apunten a responder a las necesidades de los sectores productivos, mejorar la empleabilidad de los trabajadores, y acciones dirigidas a la población inactiva potencial.
- c. Se incorporan requisitos adicionales para el registro de los cursos impartidos por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC).
- d. Se establecen diversas acciones tendientes a la transparencia y probidad en el funcionamiento y constitución de las OTEC, como la prohibición de realizar acciones de capacitación a trabajadores de sociedades relacionadas, el requisito de presentar una declaración jurada en que conste si los representantes, administradores y/o directores, participaron en la propiedad o administración de un organismo sancionado con la cancelación del registro, o si poseen relaciones de parentesco con los administradores de estos organismos.
- e. Se introduce la facultad de las empresas para ejecutar, con cargo a la franquicia tributaria, acciones de capacitación de trabajadores de empresas subcontratistas.



Ministerio de Hacienda
 Dirección de Presupuestos
 Reg. 40 GG
 Reg. 63 SS
 I.F. N° 40/20.03.2018

Tabla 1: Costo fiscal del proyecto de ley
 (miles de pesos de 2019)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5 (régimen)
Fondos concursables	605.106	1.210.212	1.815.317	2.420.423	3.025.529

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley irrogará un mayor gasto fiscal de \$605.106 miles durante el primer año presupuestario de vigencia de la ley, y de \$3.025.529 miles anuales en régimen.

Sin perjuicio de lo anterior, el monto destinado a estos fondos concursables estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria de cada año. Adicionalmente, los fondos concursables implicarán un menor ingreso tributario, el que dependerá de la magnitud en que las empresas impulsen proyectos de capacitación co-financiados.

Por último, se espera que las modificaciones propuestas, específicamente la ampliación del copago, tengan un impacto negativo de corto plazo de aproximadamente \$32.000 miles en el uso de la franquicia tributaria. Se espera que este efecto negativo se revierta de acuerdo a los aumentos en empleabilidad esperados para estos programas, como se detalla en el Informe de Productividad del proyecto, y a los ajustes que se observen en la industria de los programas de capacitación.

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo al presupuesto vigente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y, en lo que faltare, con cargo a los recursos de la partida presupuestaria Tesoro Público, de la ley de Presupuestos del Sector Público. Para los años posteriores, se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en las respectivas leyes de Presupuestos para el Sector Público.

III. Fuentes de información

- Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2019



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 40 GG
Reg. 63 SS
I.F. N° 40/20.03.2018



RODRIGO CERDA NORAMBUENA
Director de Presupuestos

Visación Subdirección de Presupuestos:



SUB
DIRECTOR

Visación Subdirección de Racionalización y Función Pública:



MINISTERIO DE HACIENDA
SUBDIRECTOR
RACIONALIZACIÓN
Y FUNCIÓN
PÚBLICA
Dirección de Presupuestos

**PROYECTO DE LEY
SOBRE MODERNIZACIÓN DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA Y MODIFICACIÓN DE FONDOS
PÚBLICOS QUE INDICA.**

INFORME DE PRODUCTIVIDAD

Mensaje N° 001 - 367

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Marzo de 2019

I. Contexto

El Sistema de Capacitación y Empleo, creado el año 1976 a través del DL N°1446, ha sido fuertemente cuestionado en su rol de potenciar la empleabilidad y el desarrollo de competencias laborales de los trabajadores en Chile, existiendo amplio consenso en la necesidad de una modernización.

De manera simultánea, Chile está atravesando por una etapa de cambios que modificarán la manera en que entendemos la relación entre la vida y el trabajo de las personas, los que son generados por el cambio demográfico, la incorporación de la inteligencia artificial y la automatización a los procesos productivos, entre otros factores.

En efecto, respecto al factor demográfico, nuestro país ha experimentado un acelerado envejecimiento de su población en las últimas décadas, estimándose que para el año 2035 el 25%¹ de la población serán adultos mayores. A lo anterior se agrega el hecho de que la esperanza de vida aumentó casi 50² años a lo largo del siglo XX, lo que indica que los adultos mayores no sólo serán más, sino que también vivirán por más tiempo.

En segundo lugar, la transformación tecnológica ya ha comenzado a impactar la estructura del trabajo a nivel global. En este sentido, según un reciente estudio de McKinsey & Company³, un 49% del tiempo de los trabajadores chilenos es utilizado en tareas que tienen potencial para ser automatizadas con tecnologías existentes y probadas.

Estas tendencias dan cuenta de que en el futuro próximo existirá un cambio en la demanda por competencias de los trabajadores, quienes deberán adaptar sus habilidades, destrezas y conocimientos para participar activamente y poder aportar valor en un mercado productivo y un mundo del trabajo cada vez más automatizado.

Si bien la necesidad de competencias variará dependiendo de cada industria o sector, y aunque hoy no es posible conocer con certeza cuáles serán las competencias que se requerirán en el futuro, se estima que la demanda por habilidades sociales y emocionales en general aumentará, mientras que la demanda por habilidades físicas disminuirá⁴. El descalce entre los tipos de competencias existentes y los que se requerirán en el futuro hará necesario un sistema de capacitación que potencie la inserción, permanencia y formación continua de la población en un ambiente de cambio demográfico y tecnológico acelerado.

Actualmente el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ("SENCE") busca resolver tales objetivos a través de distintas líneas programáticas, dentro de las cuales es posible resaltar tres, que representan casi la totalidad del presupuesto anual del Servicio: (1) capacitación en la empresa a través de Franquicia Tributaria, (2) Programas Sociales financiados a través del Fondo Nacional de Capacitación ("FONCAP") enfocados en población de escasos recursos y (3) Subsidios al Empleo focalizados en mujeres y jóvenes.

La evolución del gasto público asociado a dichas líneas está representada en el Gráfico 1⁵.

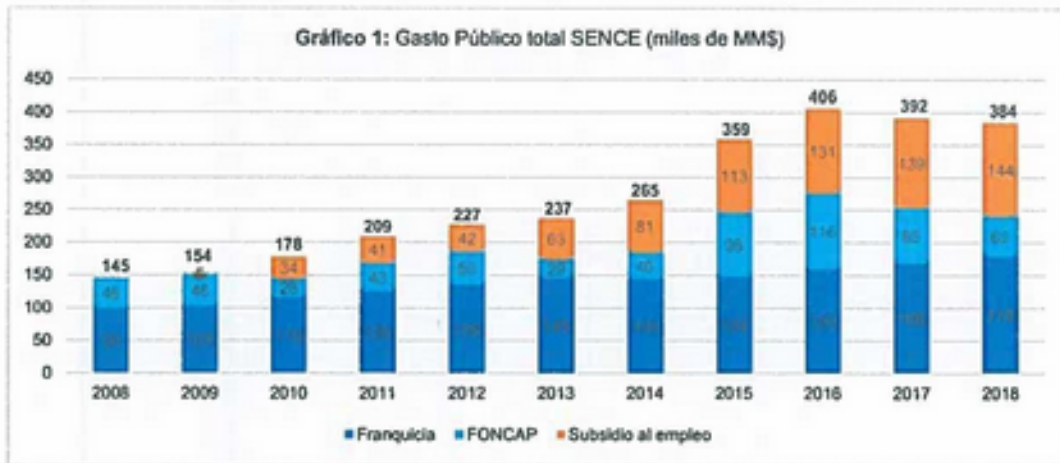
¹ Centro de Envejecimiento PUC "Trabajo y Personas Mayores en Chile" (2018)

² Science "Límites Rotos a la Esperanza de Vida", traducido del inglés, "Broken Limits to Life Expectancy" (2002)

³ McKinsey "Impacto Potencial De Lo Digital En La Economía Chilena" (2017)

⁴ McKinsey "Cambio en las Habilidades: Automatización y el Futuro de la Fuerza de Trabajo", traducido del inglés, "Skill shift: Automation and the future of the workforce" (2018)

⁵ Elaboración propia en base a datos de presupuesto SENCE, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE. No incluye intermediación laboral, certificación ni gastos extrapresupuestarios



Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto anual SENCE, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

II. ¿Cuál es el problema que se busca resolver?

El funcionamiento actual del sistema de capacitación ha demostrado ser insuficiente para generar impacto en las competencias de los trabajadores, por cuanto el sistema de la franquicia tributaria no ha funcionado como una herramienta efectiva de capacitación para el trabajo.

En efecto, diversos diagnósticos han detectado deficiencias en el funcionamiento, los que han concluido que la franquicia *"no contribuye significativamente a mejorar los ingresos laborales ni la empleabilidad de los trabajadores que asistieron a cursos financiados por este instrumento. Por otra parte, existen dudas fundadas respecto a si la franquicia tributaria ha tenido un efecto positivo sobre la productividad de las empresas que han utilizado este instrumento de capacitación"*⁶.

Los mismos estudios han estimado que el impacto sobre la empleabilidad y salarios de las personas usuarias de este mecanismo no es estadísticamente significativo, lo que puede ser explicado por una serie de factores, entre los cuales es posible destacar:

- **Pertinencia:** Los cursos normalmente no tienen un adecuado calce con las habilidades y capacidades requeridas en la empresa ni con el desarrollo laboral del trabajador.
- **Calidad:** Existe una amplia heterogeneidad en la calidad de los cursos e instituciones que los imparten, debido a la escasa fiscalización de organismos públicos y a las mínimas barreras de entrada para poder impartir cursos.
- **Duración de Cursos:** Se ha evidenciado una proliferación de cursos de corta duración y fácil ejecución, con una duración promedio de los cursos de 21 horas efectivas. Esto contrasta con la experiencia internacional que indica que los cursos efectivos duran 280 horas en promedio⁷.

⁶ Larrañaga et. al. "Informe Final de Comisión Revisora del Sistema de Capacitación" (2011), p. 6. Véase también Comisión Nacional de Productividad "Formación de competencias para el trabajo en Chile" (2018) y CSP U. Chile "Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile" (2015).

⁷ Comisión Nacional de Productividad "Formación de competencias para el trabajo en Chile" (2018), p. 22.

Ahora bien, la franquicia tributaria en ciertos ámbitos ha tenido un impacto reconocidamente positivo, como es el caso del precontrato, herramienta que el informe de la Comisión Larrañaga⁸ destacó por su alto potencial e impacto en tasas de reinserción social y empleabilidad, especialmente en el segmento joven. Esta figura, que permite capacitar a una persona previamente a la suscripción de un contrato de trabajo, representa solo el 5% del total de acciones de capacitación franquiciadas en el año 2017, por lo que aún tiene un alto potencial de expansión en su cobertura y difusión.

Por otro lado, de acuerdo a las estadísticas del SENCE, parte de los recursos de la franquicia tributaria son utilizados en actividades que no dicen relación con capacitación.

En efecto, en el año 2018 solo cerca del 57% del gasto estatal por el concepto de Franquicia Tributaria llega a los trabajadores de la empresa a través de capacitaciones, lo que se traduce en que el resto de los dineros financian actividades que no tienen relación con la formación profesional ni la mejora en la empleabilidad o de las competencias de los trabajadores. Estos recursos, de acuerdo a los datos que tiene el servicio, se utilizan primordialmente en la realización de estudios, acciones de responsabilidad social empresarial y fondos concursables para capacitación con baja evaluación en su impacto sobre empleabilidad.

El Gráfico 2⁹ muestra la evolución del porcentaje de la inversión pública destinada a capacitación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos históricos de Franquicia Tributaria, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

Otro de los problemas asociados a la franquicia tributaria es el bajo nivel de uso por parte de empresas de menor tamaño, lo que se explica principalmente por planillas de remuneraciones con bajos montos que impiden costear con cargo a este mecanismo capacitaciones para sus trabajadores. En este sentido, se estima que el 82% del gasto público en capacitación por franquicia tributaria durante el año 2017 fue utilizado solo por las grandes empresas. Esta cifra contrasta con las de empleo, que dan cuenta que estas empresas representan solo el 53% de la fuente laboral en Chile¹⁰. Esto hace evidente la necesidad de impulsar la capacitación dentro de la micro, pequeña y mediana empresa, con el fin de mejorar las capacidades y empleabilidad futura de sus trabajadores.

⁸ Larrañaga et. al. "Informe Final de Comisión Revisora del Sistema de Capacitación" (2011).

⁹ Elaboración propia en base a datos históricos de Franquicia Tributaria, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE. La inversión pública solo considera aportes intermediados por las OTIC, y no aquellos realizados directamente a través de SENCE.

¹⁰ Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas, Ministerio de Economía (2017).

Finalmente, los cursos financiados por programas sociales con cargo al FONCAP han sido recientemente cuestionados en cuanto a su impacto en las competencias de sus beneficiarios, y tienen atención poco especializada en grupos de mayor vulnerabilidad laboral.

El mejor ejemplo de lo anterior es el programa Más Capaz, donde se utilizó más de la mitad de los recursos del FONCAP durante el año 2018¹¹. Este programa fue considerado como una experiencia deficiente por la Comisión Nacional de Productividad¹², por no llegar a los públicos objetivo adecuados y no lograr resultados relevantes, además de la baja duración de los cursos, la baja tasa de egreso de los mismos y la baja tasa de colocación del programa. Esto además va en línea con las evaluaciones de la Dirección de Presupuestos sobre el programa que, en el año 2015, lo evaluó como insuficiente por cuanto que los planes formativos del programa no contaban con la pertinencia en relación a la demanda regional, junto con cuestionar la baja cantidad de horas de capacitación. Lo anterior hace evidente la necesidad de que el SENCE registre, mida y gestione los programas en cuanto a sus impactos sobre la empleabilidad de sus usuarios, lo que exige reformular la forma en que el SENCE ejecuta acciones de capacitación a través de sus programas sociales.

III. ¿Cuáles son los objetivos que busca alcanzar la reforma?

A. Aumentar la pertinencia y calidad de la capacitación con incentivos correctos, para maximizar el impacto en la empleabilidad de los usuarios

Actualmente, el 92%¹³ de las acciones de capacitación que se realizan a través de franquicia tributaria tienen como usuarios a trabajadores con ingresos menores a las 25 UTM, por lo que no tienen copago, es decir, no existe un costo asociado al curso para la empresa¹⁴.

Esto redundaría en un menor control del gasto y calidad de los cursos, lo que impacta negativamente sobre la empleabilidad que puedan generar sobre sus alumnos a través del aprendizaje de competencias y habilidades. Además, en muchos casos los cursos no son coherentes con las necesidades de la empresa o el sector productivo, por lo que tampoco generan un mayor beneficio para el empleador¹⁵.

Se plantea modificar el sistema de copago vigente, pasando a ser obligatorio para todas las acciones de capacitación que se financian con la franquicia tributaria. Esta medida ha estado respaldada por diversas organizaciones y estudios, dentro de los cuales es posible destacar el del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile "Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile" (2015), y las conclusiones de las mesas Técnica de Expertos y Sindical para Desafíos para la Modernización del Mercado Laboral y las Nuevas Formas de Empleo, convocadas en 2018.

Al efecto se propone establecer un primer tramo de copago del 20% para las remuneraciones menores a 25 UTM. De esta manera, la empresa tendrá incentivos para contratar capacitaciones solo si generan un efecto positivo sobre la empleabilidad/productividad de sus trabajadores, por lo que favorecerá aquellos cursos de mayor calidad e impacto. Respecto del resto de los tramos sobre 25 UTM, se mantienen los rangos de copago hoy vigentes.

¹¹ El programa Más Capaz tuvo un presupuesto de \$42.920.957.000 en 2018, que corresponde a un 51% de los recursos destinados al FONCAP durante ese año.

¹² Comisión Nacional de Productividad "Formación de Competencias para el Trabajo en Chile" (2018)

¹³ Elaboración propia en base a datos de Franquicia Tributaria 2018, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

¹⁴ La empresa, sin embargo, pierde horas de producción cuando sus trabajadores están capacitándose, lo que podría denominarse "copago implícito" derivado del tiempo utilizado en la capacitación.

¹⁵ Comisión Nacional de Productividad "Formación de Competencias para el Trabajo en Chile" (2018)

B. Aumentar la eficiencia del gasto en capacitación.

Considerando la actual regulación respecto de los aportes a los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación ("OTIC"), esto es, que se otorga el beneficio de la franquicia tributaria por la totalidad del monto del aporte y por el sólo hecho de efectuarlo, este mecanismo de financiamiento de capacitación se utiliza para financiar acciones no relacionadas con capacitación o son traspasados al SENCE en último término.

Por esta razón, se busca modificar las reglas actuales que dan lugar a la franquicia tributaria, estableciendo que este beneficio sólo podrá utilizarse a efectos de compensar gastos efectivamente ejecutados en acciones de capacitación, debiendo además dichos gastos estar autorizados y certificados por el SENCE. Además, se propone modificar el actual sistema de remuneración de los OTIC, estableciendo, por una parte, que solo tendrán derecho al pago de los gastos de administración financiados por medio de la franquicia tributaria respecto de las capacitaciones efectivamente realizadas, y por otra, que los gastos de administración estarán sujetos a las reglas de copago respecto de las acciones de capacitación.

Los fondos en exceso que se aportan a los OTIC y que no se ejecutan en el año en que se aportan, de acuerdo a la normativa reglamentaria actual, pasan al año siguiente para su ejecución a través del programa de Becas Laborales. Con todo, estos fondos son utilizados en acciones que no son de capacitación y que no impactan en mejorar las competencias de los trabajadores. En efecto, estos dineros remanentes se utilizan para la ejecución de acciones de responsabilidad social empresarial y fondos concursables utilizados por organizaciones sociales, gremiales y sindicales. Sin embargo, las acciones de capacitación realizadas a través de este programa tienen un bajo impacto medido sobre la empleabilidad de los trabajadores.

Por lo tanto, se propone focalizar el gasto de la franquicia en capacitación y que parte del ahorro fiscal proveniente de la eliminación de las becas laborales sea utilizado en la creación de un nuevo programa de fondos concursables, a través del FONCAP¹⁶, con mayor control y supervisión del Servicio, focalizados en la población actualmente beneficiaria de las becas a través de las distintas organizaciones gremiales y sociales que las ejecutan.

C. Facilitar la entrada de actores de mejor calidad al mercado de la formación en la empresa.

Actualmente, es posible financiar con cargo a la franquicia tributaria, módulos de competencias laborales que formen parte de carreras técnicas, siempre que sean impartidos por Centros de Formación Técnica ("CFT") autorizados, y que pasen por el proceso de inscripción de los módulos. Esta herramienta es poco usada, y en la actualidad solamente 4 de los 27 CFT existentes han realizado el proceso de inscripción de módulos respecto de algunas de sus carreras técnicas. Lo anterior se traduce en que el monto involucrado en este tipo de capacitaciones es muy bajo, alcanzando en el año 2017 la suma de 60 millones de pesos, lo que representa una proporción de menos del 0,1% de la franquicia.

La principal razón de la baja utilización de este mecanismo es la dificultad que la normativa actual genera para inscribir módulos, debiendo pasar por un proceso de elegibilidad de los cursos ante el SENCE. A lo anterior se agrega que este mecanismo de financiamiento sólo es utilizable en CFT y no en otras entidades de educación superior.

¹⁶ Por consiguiente, con las mismas reglas de asignación presupuestaria que rigen anualmente para todos los programas SENCE financiados a través de este fondo.

Dado lo anterior, se propone permitir que todas las instituciones educacionales (CFT, Universidades e Institutos Profesionales) que se encuentren acreditadas, de conformidad con el sistema establecido en la ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y por un mínimo de 4 años, puedan inscribir los módulos que formen parte de carreras técnicas. Con todo, este mecanismo se rige por las reglas generales de la franquicia tributaria

D. Favorecer la inserción laboral de personas que se integran a la empresa a través de la figura de precontrato.

Como se señalaba previamente, la figura del pre contrato en el año 2017 representó solo un 5% del total de las acciones de capacitaciones financiadas con cargo a la franquicia tributaria, lo que indica una oportunidad para potenciar este mecanismo que ha sido bien evaluado por la Comisión Nacional de Productividad, en aras de incentivar la capacitación de personas que se incorporarán posteriormente a la empresa contando con las destrezas y competencias necesarias.

Dado lo anterior, se propone ampliar el plazo del pre contrato de 2 a 4 meses, y se incluye de manera expresa a los menores de 25 años dentro del grupo especial que puede ser contratado en exceso al límite general del 10% de la plantilla de trabajadores, sumándose así a los grupos vulnerables y las personas con discapacidad hoy ya contemplados como grupos de excepción.

E. Mejorar las competencias laborales de trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas contratistas.

Actualmente las empresas contratistas de menor tamaño pueden optar al financiamiento por medio de la franquicia tributaria de la cual es titular la empresa principal, lo que se denomina cuenta de reparto según se regula en el Reglamento Especial para los OTIC¹⁷. Esta herramienta, está hoy limitada en su aplicación a la capacitación de trabajadores cuya remuneración sea igual o inferior 15 UTM, dejando fuera un amplio espectro de trabajadores con rentas superiores que no pueden aprovechar este mecanismo.

El proyecto de ley propone establecer expresamente que las empresas principales podrán utilizar el mecanismo de franquicia tributaria del cual son titulares, para el financiamiento de acciones de capacitación de trabajadores de empresas contratistas o prestadoras de servicios, siempre que estas sean de menor tamaño de acuerdo a lo definido por la ley 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño. Estas acciones de capacitación serán sin límites en relación a la remuneración de los trabajadores, deberán ser financiadas en las mismas condiciones que las aplicables a los trabajadores de la empresa principal titular de la franquicia, y, en todo caso, no podrán constituir contra prestación de ninguna especie entre las empresas.

F. Mejorar la regulación general de la capacitación, su fiscalización y control.

Existen diversos cambios contenidos en esta propuesta que permitirán dar un mayor orden y control al SENCE en cuanto al tipo de capacitación que se puede impartir, y al control y fiscalización del adecuado uso de los recursos.

¹⁷ Decreto Supremo N° 122, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba reglamento especial de la ley N° 19.518 relativo a los organismos técnicos intermedios para capacitación.

En primer lugar, en materia de fortalecimiento de las acciones de capacitación que directamente realiza el SENCE, la regulación actual del FONCAP requiere de una actualización en sus objetivos, actualmente limitados, de sus beneficiarios preferentes, que hoy solamente alcanzan a las personas de escasos recursos, y, en la regulación de programas especiales, los que hoy se regulan en forma inorgánica en la ley y el reglamento.

En este sentido, el proyecto de ley propone precisar de mejor forma los grupos prioritarios, otorgando coherencia a la regulación de los programas de capacitación y reforzar la capacidad del SENCE para ejecutar acciones de capacitación con miras a la mejora de las oportunidades laborales de las personas beneficiarias.

Los programas deberán orientarse preferentemente a personas que tienen dificultades para obtener un empleo, que carecen de las competencias o destrezas requeridas por los esquemas de producción, o personas que requieren adaptarse a los cambios en los procesos tecnológicos del sector productivo en el que se desempeñan o a los cambios en los modelos de producción.

Por su parte, los programas deben ser formulados considerando toda la información disponible sobre las competencias y cualificaciones requeridas por los sectores productivos de la economía. En esta línea, se establece la obligación de evaluar los resultados de los programas en cuanto al aumento en la empleabilidad que generen en sus beneficiarios, entre otros indicadores de desempeño.

En cuanto al fortalecimiento institucional en materia de fiscalización y supervigilancia, la ley actual es insuficiente por cuanto establece una baja cuantía de las multas, no establece sanciones expresas a determinadas conductas, no considera criterios sancionatorios ni bases mínimas de sustanciación del procedimiento, y no considera sanciones penales que abarquen situaciones en las que se abusa en forma fraudulenta de las franquicias o beneficios de la ley.

En este contexto, se propone aumentar el rango de multas de 50 a 100 UTM, creando cuatro tramos de multas que serán aplicables especialmente a conductas indicadas en cada uno de los tramos, entregando una señal clara sobre la especial gravedad de conductas que tienen por objeto defraudar y mal utilizar las herramientas de financiamiento del sistema de capacitación. Junto con ello, se establecen criterios de aplicación de multas y normas mínimas de procedimiento que otorguen mayor claridad y certeza jurídica a las acciones de fiscalización del SENCE.

Finalmente, se facultará al Servicio a suspender del registro a un OTEC u OTIC que esté siendo investigado por alguna conducta fuera de la norma, en aquellos casos en que existen claros indicios de la efectividad de las irregularidades, lo que tendrá por efecto impedir el funcionamiento de los organismos técnicos mientras son objeto del procedimiento sancionatorio.

IV. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?

Dentro de las opciones de política, en primer lugar, se estudió el proyecto de ley que modifica el Sistema Nacional de Capacitación, enviado al congreso en Marzo de 2014 durante el primer período de gobierno del Presidente Sebastián Piñera (boletín N° 9255 – 13)

Esta propuesta de modificación legal incorporaba un conjunto de elementos orientados a la mejora de la calidad del sistema de capacitación. En primer lugar, se creaban los Consejos de Competencia Sectoriales, destinados a definir las necesidades de capacitación de cada sector y desarrollar los planes formativos sobre los cuales los cursos financiados por SENCE debían impartirse, además de evaluar la calidad de las capacitaciones. Se buscaba mejorar la calidad de los OTEC a través de mayores antecedentes sobre su desempeño y recursos para su inscripción, a la vez que se limitaba el FONCAP a organismos del Registro Especial.

En cuanto a modificaciones relacionadas con franquicia tributaria, el proyecto proponía franquiciar solo el gasto efectivo en capacitación, con el fin de controlar el uso de recursos.

La actual propuesta recoge algunas de las iniciativas contenidas en el proyecto de ley antes descrito. Sin embargo, la actual propuesta difiere en la anterior en cuanto a no considerar una institucionalidad que decida centralizadamente las acciones de capacitación (los Consejos de Competencia), ni a ordenar la oferta de programas y cursos por esta institucionalidad. En este sentido, la actual propuesta aborda la pertinencia de las capacitaciones desde una perspectiva en la que se consideran los incentivos y el acceso a la información como herramientas de decisión para las empresas que, en definitiva, son quienes adoptan las decisiones de capacitación conforme a la franquicia tributaria y bajo el supuesto de que no existe ningún órgano que sepa mejor en qué capacitar que ellas mismas¹⁸.

Además del proyecto de ley antes mencionado, se tomaron en cuenta las recomendaciones del Informe Final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral¹⁹, el Estudio sobre la Organización, Estructura y Funcionamiento del Mercado de Capacitación en Chile del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile²⁰ y el estudio de Formación de Competencias para el Trabajo en Chile de la Comisión Nacional de Productividad²¹. En particular, se analizaron las recientes propuestas de la Mesa Técnica de Desafíos para la Modernización del Mercado Laboral y las Nuevas Formas de Empleo, cuyo informe final fue publicado en Diciembre de 2018.

En dicho documento se propone franquiciar solo los gastos efectivos en capacitación, y la incorporación de un copago mínimo para fomentar la autorregulación del gasto. Se propone la creación de un *voucher* de capacitación, que permitirá a los usuarios optar por las diferentes opciones de capacitación, guiados por organismos de acompañamiento para una mejor toma de decisiones de los usuarios. Entre otras cosas, el informe también propone dar al SENCE la tarea de identificar la demanda de competencias por sector y región, con el fin de identificar brechas de mayor oportunidad para generar impacto a través de la capacitación.

Las iniciativas contenidas en el informe de la Mesa Técnica, en su gran mayoría, están contenidas dentro de la presente propuesta. Sin embargo, se evaluó la posibilidad de generar un *voucher* de capacitación abierto para el uso de los trabajadores en Chile, pero un análisis económico simple arrojó resultados negativos en cuanto a la viabilidad de la medida. Como ejemplo, una iniciativa como esta, para beneficiarios solo de la población activa, desde los 45 años en adelante, para el 60% más vulnerable se estima tendría un costo cercano a los 1.149 mil MM US\$²².

Finalmente, se tomaron en cuenta las recomendaciones de la Mesa Sindical de Desafíos para la Modernización del Mercado Laboral y las Nuevas Formas de Empleo, cuyo informe final también fue publicado en Diciembre de 2018. Dicho informe expresa la unanimidad de la mesa en torno a la necesidad de enfocar al SENCE en la empleabilidad de sus beneficiarios. Además, con el fin de generar un compromiso y responsabilidad de las empresas con la capacitación de sus trabajadores, la Mesa propone la incorporación de un copago mínimo y la franquicia solo de gastos efectivos en capacitación.

¹⁸ Sin perjuicio de esto, cabe tener en cuenta que la ley actual ya contempla la existencia del Consejo Nacional de Capacitación, órgano que permite orientar el foco de los esfuerzos de la capacitación y que puede aportar valiosa información sobre las necesidades de competencias en el mundo productivo desde una perspectiva amplia y a nivel nacional.

¹⁹ Larrañaga et. al. "Informe Final de Comisión Revisora del Sistema de Capacitación" (2011)

²⁰ CSP U. Chile "Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile" (2015)

²¹ Comisión Nacional de Productividad "Formación de competencias para el trabajo en Chile" (2018)

²² Análisis propio a partir de costos de programas SENCE 2018, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

Todas estas medidas están en el centro de la propuesta actual, y apuntan a generar un sistema de capacitación en la empresa orientado al impacto sobre la empleabilidad de los trabajadores.

V. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?

Como se ha mencionado anteriormente, la actual propuesta tiene como primer beneficio un aumento de la calidad en las capacitaciones y su consiguiente impacto sobre la empleabilidad de las personas capacitadas, lo que debería traducirse en una mayor cantidad de empleos generados.

En primer lugar, la introducción de un copago de 20% para el primer tramo de rentas de los trabajadores beneficiarios (menor a 25 UTM), generará incentivos para que aumente el involucramiento de la empresa en las acciones de capacitación, lo que debería generar un impacto en la calidad de los cursos²³.

La última estimación disponible para medir la empleabilidad de los trabajadores indica que un 89,5% de los capacitados en la empresa por franquicia tributaria en el año 2017 permanecieron en el empleo 12 meses posteriores a su capacitación²⁴. Se estima que la propuesta logrará incrementar dicha cifra en 3 puntos porcentuales, mejorando la empleabilidad promedio de los cursos hasta un 92,5%. Dicha diferencia en empleabilidad generará **17.700 nuevos empleos**²⁵ un año después de aplicada la medida.

En segundo lugar, la mayor calidad de los cursos de capacitación en el nuevo programa de Fondos Concursables permitirá aumentar la empleabilidad promedio de 34,6% de las becas laborales a un 57,8%, que representa el promedio del programa de Formación en Oficios de Registro Especial. Dicho programa tiene un nivel de focalización, control y supervisión similar al que se pretende obtener con el nuevo programa.

En tercer lugar, la modificación al pre contrato aumentará la cantidad de personas capacitadas dado que se ampliará al doble el tiempo en el que un trabajador puede capacitarse a través de este mecanismo previo a la entrada al empleo. Por esta razón se prevé un aumento al doble en la cantidad de capacitaciones de duración mayor a 200 horas (aquellas que se ven restringidas por el tope de tiempo), frecuentes en la industria pesada. Se estima²⁶ que la industria pesada en 2018 capacitó alrededor de 2.250 personas a través del precontrato, las que aumentarán a 4.500 a través de la aplicación de esta medida. Esto se traduce en **2.500 nuevos empleos**²⁷ un año después de aplicada la nueva regulación, gracias a la capacitación de alta calidad ofrecida a este grupo.

En resumen, se estima que **cerca de 24.400 nuevos empleos se crearán cada año después de aplicada la medida**. Otras medidas incorporadas dentro de esta propuesta, como el fomento a la formación por módulos, mayor ingreso de contratistas al sistema o la ampliación de la facultad

²³ Se espera, al menos, una disminución significativa de la cantidad de capacitaciones de bajo impacto en el sistema.

²⁴ Minuta Técnica de Impactos Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE. Existen diversas formas de medir la empleabilidad y esta medición solo pretende ser una aproximación a ella. En este caso, la empleabilidad está calculada como la probabilidad de que una persona esté empleada 12 meses después de haber realizado un curso a través de Franquicia Tributaria. Esto está medido sobre la base de las cotizaciones del Seguro de Cesantía de los egresados de estos cursos en 2017.

²⁵ Minuta Técnica de Impactos Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

²⁶ Datos de Fundación Chile en su ejecución de cursos a través de precontrato en 2018.

²⁷ Minuta Técnica de Impactos Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

sancionatoria del Servicio no tendrán un impacto significativo sobre empleabilidad, o no es posible estimar con una confiabilidad adecuada su impacto.

VI. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?

Los costos de la propuesta están relacionados con 2 factores:

- (i) Mayor costo para la empresa por el incremento del copago a la capacitación de sus trabajadores
- (ii) Menor ingreso para los OTIC, debido a la disminución de la comisión de intermediación.

Estos efectos están estimados sobre la base de los aportes a los OTIC durante 2015.

Existirá un mayor costo neto para las empresas en capacitación debido a que ellas pagarán al menos un 20% del costo de las acciones vía franquicia tributaria. Además, y como explicado en el capítulo anterior, el copago mínimo de un 20% a partir desde el primer tramo de renta de los trabajadores generará, de manera transitoria durante la instalación de esta medida, un desincentivo a la capacitación de mala calidad, estimado en 24%²⁹. Tomando en cuenta todos esos efectos, se espera que el aumento en el copago de las empresas aumente el costo privado en capacitación en 13,8 mil MM\$³⁰.

Por otra parte, se espera que el monto total pagado a los OTIC por la intermediación de la capacitación, equivalente al 11% del aporte total anual, disminuya. Dado que la cantidad de capacitación de mala calidad disminuye por el copago, y se eliminan los saldos para años siguientes (que financian becas laborales y estudios), el monto intermediado disminuye. Por tanto, con la aplicación de esta medida, que permitirá mejorar la calidad de la capacitación en la empresa, se espera que el monto total en que el fisco paga por la comisión de Intermediación OTIC disminuya en 8 mil MM\$³¹ al año siguiente de aplicada esta medida.

Otras medidas incorporadas dentro de esta propuesta, como el fomento a la formación por módulos, el mayor ingreso de contratistas al sistema o la ampliación de la facultad sancionatoria del Servicio no tendrá un impacto significativo sobre los costos de las distintas entidades relacionadas a la capacitación, o no es posible estimar con una confiabilidad adecuada su impacto.



NICOLÁS MONCKEBERG DÍAZ
Ministro del Trabajo y Previsión Social

²⁹Informe Copago en Franquicia Tributaria* 2018, Javiera Bravo.

³⁰ Se estima que el costo privado en capacitación intermediada por los OTIC pase de 3,6 mil MM\$ a 17,4 mil MM\$ debido al aumento del copago. Minuta Técnica de Impactos Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

³¹ Se estima que los OTIC disminuirán su comisión de intermediación total de 15 mil MM\$ a 7 mil MM\$. Minuta Técnica de Impactos Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

Minuta Técnica de Impactos - Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica

Mensaje 001 - 367

El objetivo de la presente minuta es detallar el cálculo de los distintos impactos del proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica expuestos en su Informe de Productividad. En el documento, se detallan (1) beneficios en cuanto a la cantidad de empleos anuales generados por la nueva normativa y (2) costos que asumirán distintos participantes del sistema de capacitación luego de aplicada la medida, los que están explicados a continuación.

1. Beneficios de la propuesta

a. Empleos generados por capacitación de mayor calidad en Franquicia Tributaria

La introducción de un copago de 20% para el primer tramo de rentas de los trabajadores beneficiarios (menor a 25 UTM), generará incentivos para que aumente el involucramiento de la empresa en las acciones de capacitación, lo que debería mejorar la calidad de los cursos. Se estima que la empleabilidad¹ de los egresados de cursos que actualmente no tienen copago es de 88,9%, mientras que la de egresados con copago es de 93,8%. La empleabilidad promedio de todos los egresados de franquicia tributaria en 2016 es de 89,5%. El nuevo copago mínimo tenderá a acercar la empleabilidad de los cursos con menor impacto a la de los cursos con copago, aumentando el promedio de la empleabilidad total de la franquicia tributaria en 3 puntos porcentuales². Esto se traduce en una nueva empleabilidad promedio de los cursos de franquicia tributaria equivalente a 92,5%.

Se espera, sin embargo, que el copago de 20% genere una disminución de 24%³ en la cantidad de capacitaciones en el sistema. Dichos cursos corresponden a capacitación de bajo impacto sobre la empleabilidad de las personas, ya que son las acciones que la empresa no está dispuesta a financiar, y por tanto, en las cuales no se observa un efecto sobre el trabajador en su capacidad de aportar

¹ Existen diversas formas de medir la empleabilidad y esta medición solo pretende ser una aproximación a ella. En este caso, la empleabilidad está calculada como la probabilidad de que una persona esté empleada 12 meses después de haber realizado un curso a través de Franquicia Tributaria. Esto está medido sobre la base de las cotizaciones del Seguro de Cesantía de los egresados de estos cursos en 2016. Se aplica esta misma metodología para calcular la empleabilidad de cursos y programas en las distintas secciones del presente informe.

² No corresponde al cierre total de la brecha entre empleabilidad de cursos con y sin copago, (5%). Esto es debido a que se estima que el impacto de la capacitación es mayor en trabajadores de mayor renta, ya que ellos cuentan una mayor cantidad de habilidades "base" que les permiten adoptar nuevos conocimientos y aptitudes con mayor facilidad. Los actuales trabajadores que copagan tienen, por construcción, mayor renta que los nuevos trabajadores capacitados con copago, por lo que es posible estimar que la brecha de empleabilidad se cerrará en una proporción cercana a la mitad. Se estima por tanto, un 3% de aumento en el promedio de empleabilidad de los cursos de franquicia.

³ "Informe Copago en Franquicia Tributaria" 2018, Javierra Bravo. Otro estudio ("Efectos de un Copago para cursos de la Franquicia Tributaria", Rodrigo Miranda) estima el efecto en 1%, sin embargo, este resultado no es estadísticamente significativo. La disminución propuesta por Bravo, por tanto, representa el peor de los escenarios de disminución en la capacitación vía Franquicia Tributaria en base a las estimaciones que se tienen actualmente sobre el efecto del copago.

productividad a la empresa. Se estima que el 2019 el total de trabajadores capacitados será de 780.000⁴. Con la aplicación del copago mínimo, se estima que este número disminuirá a 592.800 (24% menos), eliminándose capacitaciones sin impacto⁵ del sistema.

La diferencia de 3% en mayor empleabilidad (probabilidad de estar empleado 12 meses después de la capacitación) multiplicada por la cantidad de capacitados equivale a **17.700 nuevos empleos creados** a partir de esta medida.

b. Empleos generados por creación de Fondos Concursables

El actual proyecto propone que parte del ahorro fiscal proveniente de la eliminación de las becas laborales sea utilizado en la creación de un nuevo programa de fondos concursables, a través del FONCAP, con mayor control y supervisión del Servicio, focalizados en la población actualmente beneficiaria de las becas a través de las distintas organizaciones gremiales y sociales que las ejecutan. Debido a su mayor calidad, se espera que dichos cursos tengan una empleabilidad promedio a 12 meses similares a la de los cursos de Formación en Oficios, equivalente a 57,8%⁶, un 20,7% mayor a la empleabilidad promedio de las becas laborales el mismo año.

El costo promedio por participante de capacitación en Oficios es de \$1.600.000⁷,

c. Empleos generados por aumento de precontrato

La modificación al pre contrato aumentará la cantidad de personas capacitadas dado que se ampliará al doble el tiempo en el que un trabajador puede capacitarse a través de este mecanismo previo a la entrada al empleo. Por esta razón se prevé un aumento al doble en la cantidad de capacitaciones de duración mayor a 200 horas (aquellas que se ven restringidas por el tope de tiempo), frecuentes en la industria pesada. Se estima⁸ que la industria pesada en 2018 capacitó alrededor de 2.250 personas a través del precontrato, las que aumentarán a 4.500 a través de la aplicación de esta medida.

Dichas personas se capacitarán en cursos de Franquicia Tributaria por los que la empresa deberá copagar, y por tanto, se estima que serán de calidad mejorada, con empleabilidad cercana a 92,5%⁹.

⁴ Estimación propia en base a capacitados en Franquicia Tributaria 2018, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

⁵ Actualmente no se tiene línea base sobre la empleabilidad a 12 meses de una persona promedio en Chile, por la dificultad que involucra encontrar un adecuado grupo de control para medir los efectos de la capacitación (Larrañaga et. al. "Informe Final de Comisión Revisora del Sistema de Capacitación" (2011), p. 22). Sin embargo, en el presente estudio se está estimando que la línea base debe ser similar a la empleabilidad de los egresados de cursos sin impacto, que desaparecerán con la incorporación del copago. La empleabilidad promedio de los cursos sin copago es de 88,9%.

⁶ Datos de evaluación de programas ejecutados por SENCE en 2016, Unidad de Desarrollo Estratégico, SENCE.

⁷ Presupuesto de programas SENCE, ejecución 2018.

⁸ Datos de Fundación Chile en su ejecución de cursos a través de precontrato en 2018.

⁹ Ver Sección 1.a.

La cantidad de nuevos capacitados (2.700), multiplicada por la empleabilidad a 12 meses se traduce en 2.500 nuevos empleos, gracias a la capacitación de alta calidad ofrecida a este grupo.

2. Costos de la propuesta

a. Mayor costo para la empresa por el incremento del copago a la capacitación de sus trabajadores

Existirá un mayor costo neto para las empresas en capacitación debido a que ellas pagarán al menos un 20% del costo de las acciones vía franquicia tributaria. Además, y como explicado en la sección 1.a de la presente minuta, el copago mínimo de un 20% a partir desde el primer tramo de renta de los trabajadores generará, de manera transitoria durante la instalación de esta medida, un desincentivo a la capacitación de mala calidad, estimado en 24%. Un 20% de copago sobre el costo total de la capacitación en 2015, estimado en 89 mil MM\$¹⁰, disminuido en 24% por menor capacitación y aplicado solo al 92% del total de capacitaciones sin copago¹¹ se traduce en 12,4 MM\$, que corresponde al nuevo copago introducido por la propuesta.

Además, la propuesta incluye un copago a la comisión OTIC, de manera que el servicio de intermediación será cofinanciado entre las empresas y el Estado en la misma medida y tramos que la capacitación. Debido a la disminución de la capacitación, se estima que la nueva comisión de intermediación disminuya (ver sección 2.b). Dicho nuevo costo de intermediación, multiplicado por 20% de copago corresponderá a 1,5 mil MM\$ de aumento de costo privado.

Tomando en cuenta ambos efectos, se espera que el aumento en el copago de las empresas aumente el costo privado en capacitación en 13,8 mil MM\$, pasando de 3,6 MM\$ a 17,4 MM\$.

b. Menor ingreso para los OTIC, debido a la disminución de la comisión de intermediación

La propuesta actual introduce un copago mínimo que tenderá a reducir la cantidad de capacitaciones de mala calidad, y elimina los saldos para años siguientes (que financian becas laborales y estudios), por lo que el monto total intermediado por las OTIC disminuirá. Se espera, por tanto, que el monto total pagado a los OTIC por la intermediación de la capacitación, equivalente al 11% del aporte total anual, disminuya. Con la actual propuesta se estima que la capacitación disminuirá a 57 mil MM\$, por lo que la comisión OTIC pasará a ser 7 mil MM\$.

Debido a esto, con la aplicación de esta medida, que permitirá mejorar la calidad de la capacitación en la empresa, se espera que el monto total en que el fisco paga por la comisión de intermediación OTIC disminuya en 8 mil MM\$ al año siguiente de aplicada esta medida.

¹⁰ Ejecución de Franquicia Tributaria 2015.

¹¹ Porcentaje de cursos que no tuvieron copago en 2015 sobre el total de cursos ejecutados.

