

Resumen Ejecutivo:

Estudio Impacto de la Franquicia  
Tributaria en la XI Región

Oswaldo Jara G.

30 de marzo 2004

# Prefacio

---

La presente investigación fue desarrollada por [geo-consultores](#)<sup>1</sup> en el período diciembre 2003 a marzo 2004. Durante este período fue posible conocer con bastante profundidad la forma en que está estructurado el sistema de capacitación de la XI Región y, muy especialmente, las debilidades institucionales que enfrenta al sistema. Lo anterior se refleja por ejemplo, en que para toda la Región sólo está instalado el OTIC de la Cámara Chilena de la Construcción y que es parte de la división SUR de esta institución, que tiene su sede regional en la ciudad de Valdivia.

Por su parte, los OTEC también exhiben una gran precariedad, siendo una de los más desarrollados el Automóvil Club de Chile y que ofrece al mercado sólo cursos de conducción profesional y no profesional.

Desde el punto de vista global, las instituciones del sistema de capacitación sufrieron una fuerte crisis, como producto de la operación con la franquicia tributaria bajo el sistema de las 13 UTM. Dado el subdesarrollo institucional citado previamente, no fue posible prever ni detectar anticipadamente los problemas que la aplicación de este instrumento produciría.

Los principales problemas que tuvo el mecanismo de las 13 UTM fueron:

- ✘ Filtraciones de recursos hacia los OTEC que cobraron sobrepuestos significativos por los cursos de capacitación
- ✘ Filtraciones de recursos hacia personas que fueron capacitadas no siendo empleados, en realidad, de las empresas beneficiarias de la franquicia tributaria
- ✘ Confusión de roles dentro de las instituciones del sistema

---

<sup>1</sup> En la investigación participaron: Osvaldo Jara (Director del Estudio), Carolina Letelier (Conductora de *focus groups*) y Miguel Jara (Analista Cualitativo).

- ✘ Desprestigio del sistema de capacitación frente a los microempresarios
- ✘ Desprestigio del SENCE frente a los microempresarios
- ✘ Desprestigio de las instituciones del Estado en General frente a los microempresarios

Los desafíos y oportunidades del SENCE hoy día son varios y dicen relación con revertir estas percepciones, en tanto ello es una condición necesaria si se quiere mejorar y fortalecer el sistema de capacitación en la XI Región.

### *Agradecimientos*

La visita de parte del equipo de investigación de [geo-consultores](#) a la XI Región durante el mes de enero de 2004, fue una actividad principal dentro del plan de investigación desarrollado. Queremos agradecer muy especialmente a Pablo Saini y a todas las personas de la Dirección Regional del SENCE que nos acogieron en esa semana de trabajo en Coyhaique. También, a todas aquellas personas representantes de las instituciones del sistema, que destinaron parte de su tiempo a que pudiéramos entrevistarlas e incluso a veces cuestionarlas durante las conversaciones. Por último, a los microempresarios que participaron en los *focus groups* en Coyhaique, Puerto Aysén y Puerto Ibáñez; el contacto directo con ellos nos hace mantener viva la motivación de trabajar dentro del sistema de capacitación, con la visión de mejorar el capital humano en Chile y, consecuentemente, la calidad de vida de sus habitantes.

Esperamos que este informe satisfaga las expectativas que la Dirección del SENCE XI Región tuvo al contratar esta investigación y que sirva para el desarrollo del sistema en la zona.

Oswaldo Jara  
Investigador [geo-consultores](#)

# Antecedentes de la investigación

---

En la Región de Aysén el SENCE se ha planteado como misión el "Incrementar la cobertura, calidad, pertinencia, focalización y gestión de los Programas y acciones de capacitación que ejecuta", poniendo especial énfasis en alinear las políticas institucionales con la Estrategia de Desarrollo de la Regional.

La realidad que enfrenta en términos de capital humano una Región extensa en territorio pero con una población pequeña son múltiples. Existen problemas serios en materia de educación y calificación de los recursos humanos, por ejemplo muchos de sus habitantes no han culminado sus estudios básicos o medios en el ámbito de la educación formal, requisito indispensable de movilidad social en la sociedad actual. También se enfrentan serias dificultades en materia de calificación de los trabajadores: la franquicia tributaria no alcanza al 10% del potencial de su utilización. En materia de empleo la región registra los índices más bajos de desocupación a nivel nacional, con cerca de un 6%.

En el último periodo se pueden verificar avances en la generación de empleo y aumento de la cobertura en acciones de capacitación. En materia de empleo, destaca la generación de 1.356 puestos de trabajo en 290 empresas de la región, en el período Abril- Agosto de 2003. Por otra parte la utilización de la Franquicia Tributaria, registra un importante crecimiento en términos de cobertura al comparar los años 2001 - 2003 (975 a 3.860 trabajadores capacitados). En el ámbito de la atención de grupos vulnerables (jóvenes de escasos recursos; Mujeres Jefas de Hogar; pobladores de asentamientos precarios) SENCE ha tenido una cobertura de 306 personas durante el año 2.003 (17% población desempleada).

En el periodo los programas administrados por SENCE produjeron una inversión en capacitación de \$1.426.167.847, de los cuales \$767.743.020 corresponden a inversión pública. El número total de personas capacitadas asciende a 5.578.

## *Proyecciones del mercado laboral en la Región*

De acuerdo con la planificación del Gobierno Regional, se proyecta el aumento en tres veces el producto acuícola-pesquero, pasando a demandar unos 3.000 nuevos empleos; se estima un aumento del producto silvoagropecuario de un 20%, lo cual significa mil nuevos empleos; La estimación del aumento del flujo turístico de un cien por ciento, con lo que se duplicaría el actual producto y se generarían en torno a mil quinientos empleos en el sector. En el sector agropecuario y acuícola se incentivará la creación de micro empresas orientadas a la oferta de productos y servicios productivos.

Como lo expresa el SENCE en su *Informe de Cierre: Avances, Resultados Y Desafíos 2003*:

“El aumento del producto debe hacerse con una base productiva más amplia en los sectores claves de acuicultura, turismo, minería, silvicultura y agricultura. La demanda de mano de obra calificada aumentará, en unos 6.100 nuevos empleos directos en producción y con ello aumentarán los requerimientos de capacitación de la mano de obra.”

“En cuánto al comportamiento del empleo en la Región, según antecedentes del INE, último trimestre (Septiembre- Noviembre 2.003), la fuerza de trabajo en la Región de Aysén, alcanzó a 41.740 personas, de las cuáles 39.450 se encuentran ocupadas y, 2.290 personas están desocupadas, lo cuál implica una tasa de desocupación regional del orden de 4.9%. Cabe recordar que la tasa de desocupación en el mismo período durante el año 2.002 alcanzaba el 6.3%.”<sup>2</sup>

## *Objetivos de la política de capacitación y empleo*

Los objetivos que animan la capacitación y empleo a nivel regional han sido definidos por el SENCE en el informe de cierre referido:

- ⊕ “Incrementar la cobertura de Programas de Capacitación y Empleo que administra SENCE.”
- ⊕ “Mejorar la calidad de las acciones de capacitación, en particular la implementación a nivel regional del Sistema Nacional de

---

<sup>2</sup> *Informe de cierre: avances, resultados y desafíos, 2003. Dirección Regional SENCE*

Competencias Laborales, en el marco del Programa Chile Califica y la ejecución de un programa de mejoramiento de la oferta de servicios de los OTEC regionales.”

- ⊕ “Avanzar en una mayor focalización de las acciones de capacitación y empleo, en particular la coordinación y ejecución de acciones a través del Programa Chile Solidario.”
- ⊕ “Incrementar la pertinencia de las acciones de capacitación a través de la articulación de programas de instrumentos con los sectores público y privado en función de la Estrategia de Desarrollo Regional.”
- ⊕ “Mejorar la gestión y coordinación de las acciones de capacitación de manera de ofrecer servicios de apoyo integral y permanente a los usuarios. Lo anterior priorizando el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación.”<sup>3</sup>

### *Desempeño de los programas de capacitación a empresas el año 2003*

Durante el periodo el programa Pro-empleo tuvo un nivel de cumplimiento de 131%, en tanto que la Franquicia Tributaria presenta un crecimiento de 50% en cuanto a capacitación de nuevos trabajadores, al comparar las estadísticas de los años 2002 y 2003 en igual periodo.

Programa	Nº Empresas	Nº Trabajadores	Inversión Pública	Inversión Privada
Pro-Empleo	290	1.356	\$309.059.520	\$612.351.741
Franquicia Tributaria	525	3.860	\$331.418.574	\$36.241.292
Contrato de Aprendices	5	32	\$14.984.960	\$8.540.160
Subsidio MYPE	17	24	\$1.974.366	\$1.291.634
TOTAL	837	5.272	\$657.437.420	\$658.424.827

<sup>3</sup> Ibidem.

## *Estrategia de coordinación en red*

El SENCE se ha planteado como objetivo de trabajo el diseñar e implementar una estrategia de trabajo en red, que fortalezca, articule y consolide el desarrollo de políticas de capacitación y empleo integrales, promoviendo la asociatividad y complementariedad, de manera de garantizar un trabajo más efectivo con las comunidades y localidades de la Región.

# Objetivos de la investigación

---

En la región de Aysén, la mayor cobertura de la Franquicia Tributaria durante el año 2002, se vio claramente favorecida a través del Mandato Especial e Irrevocable.

A pesar de esto, para la Dirección Regional del SENCE el incremento en la cobertura no implica necesariamente que la capacitación recibida por los "contribuyentes" sea realmente pertinente a sus necesidades en el sentido de favorecer la productividad de los microempresarios y/o impactar en los ingresos y calidad de vida de los empleados capacitados.

Al mismo tiempo, la Dirección Regional percibe cierta falta de claridad en los mecanismos e instrumentos involucrados en la implementación del sistema.

A partir de lo anterior los objetivos planteados a este estudio fueron definidos de la siguiente manera:

## *Objetivo general*

- ✦ Evaluar la pertinencia de los cursos de capacitación realizados a través del Mandato Especial e Irrevocable, en la Región de Aysén, así como los procedimientos utilizados por las entidades financieras en el uso de dicho Mandato.



## *Objetivos Específicos*

- ⊕ Identificar las características de la población atendida a través del Mandato Especial e Irrevocable, así como las áreas de capacitación más demandadas.
- ⊕ Conocer la percepción de los participantes en su condición de trabajadores, administradores o propietarios respecto a la calidad y pertinencia de los cursos y OTEC que impartieron las acciones de capacitación en el marco del Mandato Especial Irrevocable.
- ⊕ Verificar una metodología para la determinación de pertinencia de los cursos orientados al Sector Silvoagropecuario y Turismo
- ⊕ Evaluación del Mandato Especial Irrevocable como instrumento de financiamiento, y los procedimientos utilizados para ello, según los distintos actores involucrados en el proceso: entidades financieras (Banco Estado y Banco Desarrollo), SII, Tesorería, SENCE, OTIC y OTEC involucradas, empresas y trabajadores capacitados.
- ⊕ A partir del reconocimiento de fortalezas y debilidades del uso del Mandato Especial Irrevocable, sugerir recomendaciones para mejorar el sistema de capacitación en la Región.

## *Metodología Cualitativa utilizada*

El propósito de un estudio cualitativo no es descubrir cuantas personas o de qué tipo comparten ciertas características, sino obtener acceso a los supuestos y categorías culturales que posibilitan la construcción del rango perceptual y actitudinal existente hacia fenómenos específicos.

Las técnicas cualitativas que a continuación se señala son instrumentos ampliamente utilizados para abordar problemas de investigación. Estos problemas, debido a su complejidad inherente, no pueden ser completamente dilucidados sólo por la vía de la cuantificación. La técnica seleccionada depende fundamentalmente de los objetivos específicos de Estudio y de las características del grupo objetivo cuyas percepciones y actitudes se pretende conocer.

La técnica de **Entrevistas de Grupos de Foco** consiste, a grandes rasgos, en extraer de un número adecuado de grupos -segmentados según los propósitos del Estudio- un rango de información amplio, no

inducido y detallado sobre un área de problemas específicos y de acuerdo a objetivos preestablecidos.

Cada una de las sesiones grupales reúne entre ocho a diez personas, que poseen ciertas características sociodemográficas y/o culturales homogéneas, bajo la conducción de un moderador que enfoca la conversación en torno a las temáticas específicas que se derivan de los objetivos de Estudio. La conversación es grabada en audio, transcrita y sometida a técnicas de análisis de contenido.

La técnica de Entrevista en Profundidad a Informantes Clave consiste en identificar a personas que representan a actores institucionales que intervienen en el proceso en estudio. Con ellas se desarrolla una conversación semi estructurada orientada a identificar y comprender la forma y motivaciones con que dichos actores se comportaron, más allá de lo que formalmente está establecido.

# Informe de resultados

---

Durante el trabajo de campo se estudió a todos los actores relevantes en el sistema de capacitación de la XI Región. Los actores fueron los siguientes:

- ⊕ Los microempresarios beneficiarios
- ⊕ La dupla SII-Tesorería
- ⊕ El OTEC Sur Austral
- ⊕ El BancoEstado y
- ⊕ El OTIC Cámara Chilena de la Construcción

En las siguientes páginas se presenta los resultados de la investigación realizada por Geo Consultores.

# Conclusiones

---

## Sobre el sistema de fiscalización

En resumen, existe una percepción inicial de que el sistema debe ser fiscalizado con especial celo puesto que supone reembolsos tributarios a particulares, a pesar de que la franquicia es obligatoria y sólo debe estar apegada a procedimiento.

El sistema de capacitación presenta múltiples cuestionamientos desde el punto de vista de su calidad y pertinencia. Ello, a pesar de que los servicios entrevistados no tienen competencia para evaluarlo, opera como un reforzamiento de la idea de fiscalización celosa.

El sistema presenta casos de defraudación en niveles normales, pero se asocian filtraciones legales que fortalecen la idea de un sistema cuestionable en su probidad.

La mala imagen del proceso de implementación del mandato especial, unida al desconocimiento de la lógica y filosofía del sistema de capacitación laboral basado en el financiamiento vía franquicia tributaria, llevan al Servicio de Impuestos Internos y de Tesorería General de la República a tener una actitud conservadora frente a las funciones que le encomienda la ley a este respecto. Si bien están dispuestos a cooperar en una mejor información a los usuarios y a establecer mejores niveles de coordinación para optimizar en el futuro el proceso, dejan claramente expresado que las soluciones y liderazgo para llevar a cabo dichas soluciones deben venir desde el sistema de capacitación y del SENCE en particular en tanto contraparte al interior del sector público.

## Sobre la confianza (desconfianza) en el sistema

La desconfianza desarrollada por los microempresarios sobre en el sistema es la expresión de la falta de desarrollo institucional en la Región y de su precariedad. En concreto esto se manifestó en una confusión de roles y responsabilidades al interior de los actores participantes del sistema de capacitación.

### *Sobre la ingenuidad de los empresarios*

En la Región de Aysén, los empresarios confiaron en los OTEC que les vendían cursos "gratis". La falta de información de los empresarios, los llevó a aceptar la utilización de mecanismos e instrumentos de un sistema sin considerar los efectos posteriores que se producirían. Así los empresarios compraban a "precio cero" un servicio, muchas veces para beneficiar a personas ajenas a la empresa; luego, se verificó que la gratuidad no era tal, dado que se vieron envueltas en las postergaciones de las devoluciones de impuestos y fiscalizaciones en el proceso de renta por parte del SII. Para aquellos, que el SII determinó que finalmente no tenían derecho a reclamar la franquicia tributaria y que habían accedido al sistema por la vía del Mandato Especial Irrevocable a través de los Bancos, pasado el plazo establecido en el contrato de préstamo, debieron comenzar a pagar.

En la Región el instrumento de las 13 UTM generó, al igual que en todo el País, una explosión de mayor demanda de capacitación. El instrumento fue muy eficaz en producir el acceso de los microempresarios al sistema de capacitación. Este acceso se produjo producto de la irrupción de las fuerzas de venta de los OTEC, los cuales incentivaron la utilización del instrumento haciendo promesas que definitivamente no calzaban con el espíritu del Estatuto de Capacitación y Empleo.

Así, hubo OTEC que: prometían capacitación gratis y otros que convencían a los empresarios que "donaran" su franquicia a un joven o a un cesante, por ejemplo. La distorsión del sentido del Sistema fue máxima durante el año 2002, durante el proceso de venta de los cursos.

El hecho tuvo consecuencias nefastas durante la operación renta 2003. Durante ese tiempo, al retener las declaraciones de impuestos de las microempresas, el SII comenzó un proceso de fiscalización al detalle impidiendo a una parte de las empresas recibir sus devoluciones de impuestos, lo que significó que los préstamos bancarios no pudieran ser servidos oportunamente.

Desde el punto de vista de algunas microempresas el haber participado por primera vez en el sistema fue traumático y terminó por producir una desilusión total con el sistema. Adicionalmente a ello se produjo una entendible percepción de abuso por parte de los OTEC, de incompreensión por parte del SENCE y de desamparo frente al SII. Finalmente

## Carencias del sistema antes de la operación renta 2003

El sistema comenzó su operación con falta de información y con fuertes asimetrías de información.

*Falta de información* en el sistema de capacitación en la Región de Aysén. Manifestada en los empresarios que operaron directamente con los OTEC y de los que operaron a través de los bancos.

*Asimetrías de información* que operaban en contra de los microempresarios y a favor de las instituciones operadoras o fiscalizadoras

Hoy día, al menos, esa falta de información fue revertida: las personas conocen el sistema, pero ahora no lo prestigian sino que al contrario.

## Evaluación sobre los servicios de capacitación recibidos

En general existe un reclamo respecto a lo rígido del sistema desde el punto de vista de la oferta. No existen opciones, existe "la alternativa"

que se toma o se deja. Así, el tamaño de las poblaciones atenta claramente respecto a la posibilidad de tener más variedad

Respecto a la calidad de los cursos existe una evaluación mixta. Se evalúa bien a los profesores, se evalúa bien a los contenidos; sin embargo a veces se evalúa mal al diseño de los cursos.

Un caso patético de mal diseño es el siguiente: el Puerto Ibáñez se realizó un curso de inglés para empresarios de 100 horas. Éste se realizaba en módulos de 6 horas, de lunes a sábado, durante 3 semanas corridas. Para los empresarios era prácticamente imposible para los empresarios mantener el ritmo del curso. Además, en ese curso se mezclaba a jóvenes cesantes con personas de mayor edad, cuestión que en sí es antipedagógica.

## Evaluación sobre la pertinencia de la capacitación

Es posible afirmar que, en gran medida, los cursos realizados bajo la modalidad de precontrato fueron realizados por personas que pertenecían a las empresas y tampoco fueron contratadas posteriormente. En estos casos, casi por definición, se puede afirmar que la capacitación fue impertinente, correspondiendo a casos en donde la franquicia fue "donada" a alguien externo a la empresa. Por cierto, para evaluar la pertinencia de los otros casos sería necesario realizar una evaluación empírica de tipo cuantitativa.

## Evaluación sobre la promoción del sistema

Microempresas que antes no conocían ni participaban del sistema participaron de éste por primera vez. Aun cuando existe desilusionados, hay otros que seguirán participando del sistema de capacitación, dado que descubrieron que la herramienta les sirve para mejorar distintos aspectos de su empresa.

Un hecho interesante es que el propio concepto de "franquicia" quedó instalado en el habla de los empresarios. Se utiliza este concepto casi como un apodo del sistema de capacitación a la vez que se lo connota

directamente como una posibilidad que el Estado ofrece a los empresarios.

Sin embargo, esta promoción fue realizada fundamentalmente por los OTEC, lo que permitió que el sistema fuera desvirtuado durante este proceso.

## Consecuencias de fenómeno

Las consecuencias negativas del proceso fueron:

- ✘ Desprestigio temprano del sistema
- ✘ Desprestigio de las instituciones del sistema
- ✘ Desprestigio de las instituciones del Estado en general

Es previsible que algunos de estos empresarios no participen activamente del sistema por algún tiempo.

Aún así, para ciertos empresarios, a pesar de lo traumático de esa experiencia, se asentó como una posibilidad la oferta que el sistema tiene para ellos. Un ejemplo interesante de esto es la Cámara de Comercio de Aysén, en donde esta institución se constituyó como OTEC para entregar servicios de capacitación a sus asociados.

En otras palabras las instituciones encargadas de promover el sistema de capacitación: el SENCE y los OTIC, no tuvieron liderazgo en este proceso.

## Desafíos y oportunidades para el SENCE

El desafío para el SENCE está hoy, en primer lugar, en el ámbito de la recuperación de una imagen deteriorada frente a algunos de estos beneficiarios; en segundo lugar, existe hoy la oportunidad para que el SENCE realice las acciones necesarias para fortalecer las instituciones que operan hoy en el sistema de capacitación y en colaborar a crear nuevas instituciones especialmente OTIC de carácter regional.