



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

**El Sistema del Estatuto de Capacitación Chileno diseñado
entorno a la empresa y los mecanismos legales que contempla
para la promoción del diálogo social**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas
y Sociales

Autor: Víctor Felipe Valdés Romero

Profesor guía: Jorge Drago Morales

Agosto 2014

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
FUNDAMENTO.....	2
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
HIPOTESIS.....	3
OBJETIVOS.....	3
METODOLOGIA	5
DESARROLLO	6
CAPITULO I: LA CAPACITACIÓN	6
1.1. EDUCACIÓN, FORMACIÓN EN EL TRABAJO Y CAPACITACIÓN.....	6
1.2. SISTEMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN CHILE	14
CAPITULO II: LA CAPACITACIÓN EN LA EMPRESA	21
2.1 LA CAPACITACIÓN EN TORNO A LA EMPRESA	21
2.2 LAS MODALIDADES DE CAPACITACIÓN.....	30
QUE TIENEN POR EJE A LA EMPRESA	
2.3.2. EN ATENCIÓN AL TIPO DE RELACIÓN.....	39
QUE TIENEN LOS PARTICIPANTES A LA	
CAPACITACIÓN CON LA EMPRESA	
2.3.3 EN ATENCIÓN A LOS INSTRUMENTOS QUE ENTREGA LA LEY	43
CAPITULO III EL DIÁLOGO SOCIAL	57
3.1. CAPACITACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL.....	57
3.2 ¿QUE ES EL DIÁLOGO SOCIAL?.....	59
3.3 CLASIFICACIONES DEL DIÁLOGO SOCIAL.....	62
3.4 IMPORTANCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN.....	68
EL DERECHO DEL TRABAJO: DIÁLOGO SOCIAL Y TRABAJO DECENTE.	
3.5 DIÁLOGO SOCIAL EN EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN NACIONAL	76

CAPITULO IV EL DIÁLOGO SOCIAL INTRAEMPRESA: LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN	83
4.1 IMPORTANCIA DE LOS COMITES	84
BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN: Horizontalidad de las relaciones dentro de la empresa y la ampliación del concepto de empresa.	
4.2 ANTECEDENTES	89
4.3 CARACTERISTICAS DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LOS CBC	90
4.4 PRINCIPIOS QUE CONSAGRAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN	101
4.5 INCENTIVO LEGAL PARA EL DIÁLOGO SOCIAL DENTRO DE LA EMPRESA	103
4.6 REALIDAD ACTUAL DE LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN	108
5.0 A MODO DE SINTESIS	127
 CONCLUSIÓN	 132
 BIBLIOGRAFÍA	 138

INTRODUCCIÓN

Dentro de las diversas temáticas que se tratan en la legislación laboral encontramos el de la Capacitación Ocupacional, entendida en términos simples, como un proceso formativo de los trabajadores en diversas destrezas ligadas a su labor u ocupación, por lo que posee gran valor en la realidad laboral.

Nuestra legislación, no es la excepción, y le reconoce su importancia regulándola expresamente en la ley 19.518 que fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo y en el Código del Trabajo.

Debemos entender que la capacitación es comprendida por diversos estudios de carácter internacional como una necesidad laboral, objeto de interés de empleadores y trabajadores. Por tanto, como necesidad que es, se estructura en un sistema de libre mercado, demandado por actores laborales y ofertado por el Estado o por organismos privados. Dicho mercado, en Chile, es de carácter liberal, por lo que los actores son los que fijan el valor y condiciones de la capacitación. Sin embargo, como veremos en el desarrollo de este trabajo, la ley establece formas para promover la demanda, entregando incentivos de carácter tributario para “entusiasmar” a las empresas a invertir en la capacitación de los trabajadores. Además, busca dirigir la inversión de capacitación hacia los trabajadores de menor jerarquía dentro de la empresa, regulando el nivel de imputabilidad del incentivo tributario correspondiente. Así

las acciones de capacitación a trabajadores de menor jerarquía permiten a la empresa imputar un 100% del incentivo antes mencionado.

Como mencionábamos anteriormente, el mercado capacitacional chileno goza de una clara liberalidad que, en momentos, puede ser considerada peligrosa. Dicho peligro se produciría al permitir un escenario donde prime la voluntad del empleador por sobre la de los trabajadores al momento de optar por el contenido y forma de alguna acción de capacitación, ya que de no existir regulación alguna en la relación de empleador con trabajadores, esta se vuelve asimétrica, desigual.

Es por esta razón que el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo propone diversas instancias para el logro de acuerdos en esta materia en donde prime la democracia y el entendimiento de las partes que, en términos teóricos, significaría un objetivo de carácter global: la promoción del diálogo social.

FUNDAMENTO

El fundamento que sustenta este trabajo es analizar en la forma más completa y detallada el sistema actual de capacitación laboral que existe en el país, analizando las diversas instancias que tiene para promover el diálogo social.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los recursos actuales que maneja el Estatuto de Capacitación y Empleo para promover el diálogo social entre empleador y trabajadores, en materia de capacitación, son ineficaces.

HIPOTESIS

Si bien la ley 19.518, posee instancias, recursos e instrumentos específicos para promover el diálogo social en materia de capacitación laboral, planteamos que actualmente, dichos elementos promotores son sumamente ineficaces y, que dicha ineficiencia resulta no sólo del incumplimiento o cumplimiento parcial de la ley, sino que también se debe a fallas en la técnica y el diseño de tales elementos.

OBJETIVOS

Si bien, existen modalidades de capacitación que surgen del Estado de Chile (por medio del FONCAP), el objetivo central de este trabajo consiste en el estudio de la capacitación que se articula en torno a la empresa. De modo que podamos estructurar sistemáticamente el fenómeno laboral desde este

particular enfoque. Desde donde estudiaremos los organismos del sistema de capacitación, las modalidades de capacitación: en torno al incentivo tributario para la promoción de la capacitación, las diversas acciones de capacitación en atención a las características de cada empresas, la capacitación en empresas que no cuentan con recursos para costearla, etc.

Dado que la capacitación se estructura como un mercado donde interactúan diversos actores, creemos que es de interés analizar cómo se generan dichas relaciones. Para lo cual recurrimos a un concepto de valoración internacional en el ámbito político-social: el diálogo social. Abordaremos este punto enfocándonos en su definición, su importancia, sus características,

Estudiar las instancias que propone la ley 19.518 para establecer y fomentar el diálogo social. A saber: la Comisión Nacional de Capacitación, los Comités Regionales de Capacitación, los Comités Bipartitos de Capacitación. Estudiaremos sus requisitos de constitución, la naturaleza y su actual funcionamiento. Respecto de este punto, y como objetivo paralelo, pretendemos exponer los objetivos políticos que se tuvo con la creación de estas diferentes Comisiones y si se cumplen en la actualidad.

Por último, veremos en forma detallada el organismo promotor del diálogo social en la capacitación dentro de la empresa: el Comité Bipartito de

Capacitación. Analizar su importancia, sus características, los incentivos legales para su constitución, las características que debe poseer la empresa para tener que constituirlo, la realidad actual y los diversos factores que pueden influir para que las empresas no los constituyan.

METODOLOGIA

Para abordar de mejor manera el estudio de esta materia, el diseño metodológico empleado es el de investigación, complementado, en determinados momentos, por un diseño evaluativo.

DESARROLLO

CAPITULO I: LA CAPACITACIÓN

1.1. EDUCACIÓN, FORMACIÓN EN EL TRABAJO Y CAPACITACIÓN

La educación es comprendida como un proceso social sumamente valioso; asociada, a nivel macro, a ideales de progreso social y, a nivel micro, a ideales de desarrollo personal de todo individuo.

En palabras de la Unesco se puede entender como “una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etc”.

La educación es una potente herramienta de inserción e inclusión en el mundo actual, globalizado, interconectado y donde la información y el conocimiento tienen un determinado valor social y económico.

Las teorías tradicionales respecto al fenómeno educativo, tienden a categorizar a esta en 3 ámbitos: la educación formal, la educación informal y la no formal.

La educación formal es entendida como aquel proceso educativo integral y correlacionado, que comprende, a su vez, a la educación primaria, la secundaria y la educación superior, que conlleva una intención deliberada y sistemática, con determinados horarios y calendarios, que finaliza con un certificado o currículo oficial.

La educación no formal es la manifestación de modalidades y actitudes educativas diferentes a las que implica la educación escolarizada formal, que debido a los rasgos propios y determinados que la caracterizan, implican una metodología específica, diferente a la que se desarrolla en el ámbito formal.

La educación informal es aquella que se obtiene en contextos diversos a los que brindan las instituciones educativas, generalmente se obtiene de procesos no planificados y surgen de la cotidianidad de la vida diaria.

Respecto a esta teoría, las ciencias que estudian el fenómeno del trabajo, han posicionado un nuevo paradigma que otorga fluidez y sentido al proceso educativo: la educación continúa y para toda la vida. Así lo destaca la UNESCO que ha señalado: “en los últimos decenios y en concomitancia con la aparición de las sociedades del conocimiento, ha empezado a imponerse una nueva percepción social, política y filosófica del propio proceso educativo. Con la noción de educación para todos a lo largo de toda la vida”¹

Dentro del mismo texto, se señala la importancia de dicho concepto al poder “ofrecer una respuesta a la creciente inestabilidad del empleo y de las profesiones que prevén la mayoría de los especialistas en prospectiva. Muchas personas tendrán que cambiar varias veces de profesión en su vida y la educación no podrá contentarse con ofrecerles una especialización, sino que tendrá que desarrollar su capacidad individual para cambiar de especialidad y afrontar las mutaciones económicas y sociales. (...). Aprender a lo largo de toda

¹Pag. 75, capítulo 4 “Hacia la educación para todos a lo largo de toda la vida”, Informe mundial de la UNESCO: “Hacia las sociedades del conocimiento”.

la vida es un enfoque que, en teoría, debería cobrar todo su significado en tres niveles íntimamente ligados entre sí (..): el desarrollo personal y cultural, que es el que da sentido a la existencia de cada individuo; el desarrollo social, que se refiere al lugar ocupado en una comunidad, la ciudadanía, la participación política y la sociabilidad; y el desarrollo profesional, que guarda relación con el empleo no precario y de calidad, el vínculo con la producción, la satisfacción profesional y el bienestar material”.

En el ámbito de la educación, las primeras experiencias formativas se reconocen dentro del espectro de la formación inicial y cuyo objeto es entregar un conjunto de calificaciones claves; seguido por las etapas educativas cuyo objeto es entregar habilidades y conocimientos para “entrar” al mundo laboral pudiendo englobarse dentro de dos clases de formación profesional: carrera profesional y técnico profesional, que entregan conocimientos y calificaciones de carácter específico. La consiguiente etapa formativa, es conocida como capacitación o etapa de calificación profesional u ocupacional, que comprende iniciativas de inserción, readaptación y perfeccionamiento laboral.

Don Oscar Ermida Uriarte, técnico de la OIT, en una de sus publicaciones para CINTERFOR titulada “Trabajo decente y formación profesional”, se encarga de categorizar la formación profesional dentro del ordenamiento social y jurídico como²:

²Ermida Uriarte, Oscar, Trabajo formación decente y profesional, Boletín técnico interamericano de formación profesional. Trabajo decente y formación profesional. Montevideo, OIT/Cintefor, n. 151, 2001.

a) Un derecho fundamental de los trabajadores: Así se ha establecido en múltiples declaraciones y pactos de derechos humanos³: En el caso de Chile, se han suscrito variados pactos y declaraciones internacionales que se pronuncian respecto al papel de la formación profesional continua y la capacitación. En lo que respecta al derecho interno, existen normas que manifiestan la relevancia de la formación profesional como un componente importante de un proyecto educativo mayor, considerado como “la formación continúa o para toda la vida”. Al respecto, encontramos consagraciones al derecho de la educación o formación continua en la Constitución Política de la República, donde se señala expresamente en el artículo 19: “La Constitución asegura a todas las personas:

10° El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.”

Dicho derecho de carácter constitucional, viene a ser reforzado y clarificado en la actual Ley General de Educación (LGE) ley 20.370, que en su título

³ a) Constitución de la OIT (Preámbulo, 1919 y Declaración de Filadelfia, 1944); b) Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948); c) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948); d) Carta de la OEA (1948, reiteradamente modificada desde 1967); e) Carta Social Europea (Consejo de Europa, 1961);

f) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966); g) Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1978); h) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o «Protocolo de San Salvador » (OEA, 1988);

i) Carta Comunitaria de Derechos sociales fundamentales de los trabajadores (Unión Europea, 1989); j) Declaración Socio laboral del Mercosur (1998); k) Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea (2000); l) Tratado de la Unión Europea (última versión: Tratado de Niza, 2001);

(...)Del mismo modo, las constituciones de muchos países incluyen el derecho a la formación en el elenco de derechos fundamentales: entre otras, las de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela

preliminar “Normas Generales”, Párrafo 1° “Principios y fines de la educación”, Artículo 2° señala: “La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país.”

El sentido evidente del artículo es el de establecer que el proceso educativo en Chile es de carácter general y continuo, considerando diversas manifestaciones que promueven el desarrollo de todo hombre.

Es más, para zanjar los principios que inspiran al legislador nacional en cuanto a la política de formación continua, la LGE señala en el artículo 3° “- El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios: a) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.”

Las anteriores pertinencias normativas y conceptuales son relevantes para poder sostener que Chile, comparte la valoración que internacionalmente se le da a los procesos formativos en todas sus etapas, como un elemento necesario para el desarrollo humano, que dentro de todas sus amplias dimensiones debe comprender políticas apropiadas para el desarrollo de sistemas de capacitación eficientes a las necesidades del empresariado y los trabajadores.

De lo anteriormente expuesto, es relevante mencionar que la relación existente entre la formación o derecho a la educación, la formación profesional y la capacitación profesional u ocupacional es de género a especie. De esta forma, cada experiencia formativa de competencias es en sí una derivación del fundamental derecho de la educación en su vertiente más extensa: educación continúa y para toda la vida.

Respecto a la formación de competencias o calificaciones, la que realmente concita nuestro interés, es la que se desenvuelve dentro de la etapa laboral del individuo, dado que, dentro de sus particularidades, destaca su íntima conexión con el mundo laboral, caracterizado por la convivencia de múltiples intereses: públicos y privados; convergentes y divergentes, que requieren de una regulación armónica y atinente al presente económico y social.

Julieta Leibowicz, técnico de la OIT/CINTERFOR destaca la importancia de la formación dentro del mundo laboral de la siguiente forma:“en virtud de los

constantemente cambios que se producen en todos los niveles y la acelerada obsolescencia de los saberes, la formación y la selección de una profesión no constituye un acto decisivo único para toda la vida y que finaliza al acceder al primer puesto de trabajo, sino un proceso continuo. Ello exige a las personas desarrollar una capacidad de aprendizaje que les posibilite asumir con flexibilidad puestos de trabajo, analizar en forma constante su potencial personal, desarrollar su iniciativa y autonomía en el desempeño profesional, enfrentar la movilidad laboral y las mutaciones del mercado laboral para obtener el «pasaporte de la empleabilidad».⁴

Desde un punto de vista laboral, la formación para el trabajo en general y la capacitación laboral en particular, son herramientas que toman mucha importancia dentro del panorama internacional, ya que permitiría avanzar de una sociedad de la información a una sociedad del conocimiento, de un trabajo precario a un trabajo decente, de una economía informal a economías cada vez más formales.

A este respecto, la UNESCO describe en el informe mundial: “Hacia las sociedades del conocimiento”, del año 2005, que “La sociedad mundial de la información en gestación sólo cobrará su verdadero sentido si se convierte en un medio al servicio de un fin más elevado y deseable: la construcción a nivel mundial de sociedades del conocimiento que sean fuentes de desarrollo para

⁴Leibowicz, Julieta, “Ante el imperativo del aprendizaje permanente, estrategias de formación continua”, Montevideo, OIT/Cinterfor, 2000. Link: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2000/100B09_417_span.pdf

todos, y sobre todo para los países menos adelantados. Para lograrlo, dos desafíos planteados por la revolución de la información revisten una importancia particular: el acceso a la información para todos y el futuro de la libertad de expresión”⁵.

En efecto, podemos señalar que actualmente se desarrolla un modelo social que desborda de información en diversos contextos sociales, políticos, científicos, laborales, etc. Está claro que el acceso al trabajo de una persona se relaciona directamente con los accesos a la información y las diversas instancias que la entregan, de cómo un individuo determinado puede absorber los conocimientos que se le entregan por los diferentes medios (formales e informales), integrarlos y convertirlos en un bien valorable en el mercado laboral.

Los objetivos de este trabajo se centran en el estudio de la capacitación que, si bien, es una institución que comprende una clara etapa del fenómeno educativo, el grueso de su tratamiento tanto teórico como normativo, surgen del seno del mundo laboral, ya que solo cobra su verdadero valor dentro de este, convirtiéndose en un factor que contribuye al aumento del capital humano⁶ dentro de la sociedad.

⁵Pag. 25, Informe Mundial de la UNESCO: “Hacia las sociedades del conocimiento”, Unesco 2005.

⁶ El sentido que nos preocupa, capital humano adquirido: “el capital que irá constituyéndose a lo largo de la vida de los sujetos, a través de la educación formal, de la educación informal y de la experiencia acumulada”, y que “va a condicionar la instrucción laboral y el sistema de valores de los sujetos”.

La importancia del desarrollo del capital humano se traduce en mayor productividad, mayores oportunidades laborales y menores tasas de desempleo. MIDEPLAN en un estudio titulado “Distribución del capital humano en Chile”, del año 2004, señala que, en la esencia, la inversión en capital humano “permitiría a las personas acceder a ventajas individuales, económicas y sociales. En particular, favorecería la obtención de mejores empleos y remuneraciones más altas, por lo que es percibido como un beneficio valorable económicamente”. Además, plantea que actualmente “también es entendido como un instrumento para la reducción de desigualdades sociales, que permite disminuir la pobreza e incide en el mejoramiento de la calidad de vida”⁷

1.2. SISTEMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN CHILE

El sistema de formación profesional chileno cuenta con dos fuentes: la formación profesional formal y la formación profesional no formal. A este respecto me remito a lo expresado por Don Eduardo Martínez Espinoza, técnico de la OIT/CINTERFOR al señalar que: “La estructura del sistema de educación para el trabajo está constituida por diferentes niveles y trayectorias formativas. Por un lado, está la educación formal, bajo la regulación del Ministerio de Educación. Ésta comienza con un nivel de educación básica obligatoria de ocho años de duración, aunque todavía hay escuelas rurales con seis grados. El nivel siguiente es la educación media, con dos ramas: científico humanista, de

⁷Distribución del Capital humano en Chile, MIDEPLAN. 2004, página 12

carácter propedéutico, y técnico profesional de carácter vocacional. La duración de los estudios es de cuatro años en ambos casos, con los dos primeros de contenidos comunes. Finalmente, en el nivel de la educación superior se pueden distinguir tres sendas posibles: la educación técnica postsecundaria que se imparte en los centros de formación técnica, en cursos de dos a tres años de duración; la educación técnica superior, impartida por los institutos profesionales en programas de cuatro años de duración; y, por último, la educación universitaria de cinco o más años de duración. Por otro lado, está la formación profesional no formal (llamada capacitación, en Chile), que opera bajo la tuición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.”

Así como se puede apreciar, la capacitación laboral comprende solamente uno de los pilares que conforman la formación profesional continua y es un proceso que integra el concepto de educación no formal entendida por la UNESCO como “actividades educativas organizadas por regla general fuera del sistema educativo formal(...) En diferentes contextos, la educación no formal abarca las actividades educativas destinadas a la alfabetización de los adultos, la educación básica de los niños y jóvenes sin escolarizar, **la adquisición de competencias necesarias para la vida diaria y competencias profesionales, y la cultura general**”.⁸

⁸<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-glossary-es.pdf>

El sistema de capacitación ocupacional chileno esta jurídicamente reglado en el Código del Trabajo, título VI del libro I: “De la capacitación ocupacional” y en la ley 19.518, que fija el actual Estatuto de Capacitación y Empleo. Dichos cuerpos normativos son los que estructuran el sistema de capacitación tanto en su orgánica como en su funcionamiento.

El actual estatuto de capacitación y empleo es, la piedra angular del sistema de capacitación, por lo que se hace necesario realizar una breve explicación de su geografía en las aéreas reguladas que son atingentes al estudio. Lo que correspondería al tratamiento orgánico, funcional y técnico que el Estatuto hace de las instancias que regulan la formación de calificaciones en el trabajo y, más específicamente, en la unidad productiva que genera el ambiente laboral, que es la empresa.

La ley 19.518, publicada en el Diario Oficial de 14 de Octubre de 1997, concentra el grueso del tratamiento de la capacitación y comprende un título preliminar, 4 títulos centrales y una serie de disposiciones transitorias. De todos estos, es el título I “De la capacitación”, el que a grandes rasgos busca encauzar, orientar y potenciar un mercado capacitacional que, de no regularse, se estructuraría por las lógicas del libre-mercado, y aquel que suscita el interés de este trabajo.

El párrafo 1º “normas generales” regula las instituciones de las que emanan las diversas acciones capacitacionales: empresa o SENCE (art. 11), detallando

que en caso de tratarse de la empresa, las acciones pueden emanar directamente de ella o de un Organismo Técnico de Capacitación (art. 12).

El párrafo 2º “De los Comités Bipartitos de Capacitación”, regula orgánica y funcionalmente a la institución que, dentro de la empresa, concentra las intenciones del legislador por introducir instancias para generar acuerdos entre empleadores y trabajadores en pos de la horizontalidad de las decisiones respecto a esta materia, además aclara que su correcta implementación conlleva determinados beneficios(art. 14)y determina cual es el órgano público encargado de fiscalizar su correcta constitución: la Dirección del Trabajo (art. 18)⁹.

El párrafo 3º “De los Organismos Técnicos de Capacitación y de los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación”, es particularmente relevante, ya que regula a los dos organismos que encarnan la oferta de acciones capacitacionales del sistema, detallando los requisitos copulativos para su correcta constitución¹⁰.

El párrafo 4º “De la Capacitación y su Financiamiento” desarrolla un principio básico del actual sistema de capacitación diseñado entorno a la empresa: es ella quien debe asumir las responsabilidades privadas del financiamientos de los cursos de capacitación que tomen sus trabajadores (art. 34)¹¹, con

⁹Mayor detalle en capítulo 3 “los comités bipartitos de capacitación”.

¹⁰Ver SUPRA 1.3.1 letra B)

¹¹Artículo 34.- Los desembolsos que demanden las actividades de capacitación a que se refiere este Párrafo serán de cargo de las empresas, las cuales podrán compensarlos, así como los aportes que efectúen a los organismos técnicos intermedios para capacitación, con las obligaciones tributarias que les afecten, en la forma y condiciones que se expresan en los artículos siguientes.

independencia de que la capacitación se realice dentro o fuera de ésta; directamente por la empresa o por algún organismo oferente de capacitación. También articula la responsabilidad pública del Estado respecto a los cursos de capacitación desarrollados por las empresas chilenas, estableciéndose incentivos a ésta, que se traducen en créditos tributarios para costear el todo o parte de los desembolsos que realice en capacitación, en atención a los ingresos remuneracionales anuales de sus trabajadores, conocido como la franquicia tributaria por concepto de capacitación ocupacional (arts. 36 a 38 y arts.40 a 42). Además, se describe en que consiste el beneficio fiscal que se entrega por la ejecución de programas de capacitación que surjan de los acuerdos de un comité bipartito de capacitación (art. 39).

El párrafo 5° “De la capacitación financiada directamente por el Estado y del Fondo Nacional de Capacitación” (artículos 44 a 70) busca articular las circunstancias en las que el Estado realiza un financiamiento completo de determinadas acciones de capacitación por medio de fondos nacionales destinados para este objetivo, que son administrados y encauzados por el Servicio Nacional de Capacitación. Destaca para efectos de este estudio, el tratamiento que se desarrolla en este párrafo de las acciones que surgen del Fondo Nacional de Capacitación destinados a financiar la capacitación del conjunto de empresas que no logran cumplir con los requisitos necesarios para

optar a los créditos tributarios por capacitación, correspondientes a las micro y pequeñas empresas¹².

De la globalidad del Estatuto de Capacitación y Empleo, es relevante destacar que de la forma en cómo se desenvuelven la responsabilidad pública y privada en su estructura, es que nuestro sistema se puede caracterizar **de libre mercado con subsidio e incentivos del Estado a la demanda de cursos de capacitación**¹³. Lo que se complementa además por un subsidio directo por parte del Estado a un fondo nacional (FONCAP), administrado por SENCE, para la capacitación de diversos grupos sociales vulnerables que no tienen acceso al mercado laboral, o cuyas opciones de ingreso a este son bajas, por diversos motivos (falta de formación, edad, grupo socioeconómico al que pertenecieren, etc).

Así podemos distinguir el funcionamiento del sistema por dos flancos, el primero es el de la capacitación que se desarrolla por demanda de la empresa a sus trabajadores (representativo del sector privado) y, por otro lado, la capacitación entregada por fondos directos del Estado a través del FONCAP a trabajadores que ingresan por primera vez al mercado laboral, personas desempleadas y


¹² Artículo 46.- El Servicio Nacional podrá establecer cada año, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación, programas destinados a:

a) La ejecución de acciones de capacitación destinada a trabajadores y administradores o gerentes de empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 unidades tributarias mensuales en el año calendario anterior al de postulación al beneficio;

¹³ Así lo caracteriza Eduardo Martínez Espinoza en "El sistema de formación profesional en Chile y su financiamiento", Estudio: "Caracterización del Impacto de la Capacitación a partir de los datos de la Encuesta CASEN 2000 y 2003"; "Capacitación, competitividad e innovación tecnológica: lógicas sectoriales y perspectiva histórica" de Gabriel Salazar.

grupos vulnerables que requieren de cursos para reinserción laboral (representativo del interés público en la materia).

De manera aclaratoria, se puede apreciar en el siguiente esquema como el sistema distribuye los diversos instrumentos de capacitación que entrega el actual Estatuto, en atención a la posición de la persona en el mercado de trabajo y el tamaño de la empresa y como se conjugan los financiamientos públicos y privados al respecto.

Posición en relación al mercado laboral	Ocupados: desde qué tipo de empresas se demanda capacitación	Relación Empresa - Estado (incentivos a la demanda a través del subsidio o subsidiariedad)	Canales de capacitación
Ocupados	Gran Empresa	Empresa dispuesta a financiar capacitación. Estado: Franquicia como incentivo.	a. capacitados a través de la empresa c. capacitados con recursos propios
	Mediana Empresa	Continuo 	
	Pequeña Empresa		
	Micro Empresa	Empresa no dispuesta a financiar capacitación. Estado: subsidio directo	b. capacitados a través de programas sociales.
Desocupados: cesantes y buscan por primera vez	(Persona)	Estado: subsidio directo	
Inactivos con deseos de trabajar	(Persona)	Estado: subsidio directo	

En el siguiente capítulo expondremos de forma detallada la capacitación que se da en torno a la empresa. Propondremos un enfoque de carácter personal para clasificarla de diferentes formas. Con la certeza de que, ordenando de esa manera el estudio de la materia, podremos realizar un examen más acabado y completo de ésta.

CAPITULO II: LA CAPACITACIÓN EN LA EMPRESA

2.1 LA CAPACITACIÓN ENTORNO A LA EMPRESA

Como mencionamos en el capítulo anterior, la capacitación se implementa en Chile **de forma directa por el Estado** por medio de fondos, bonos y becas que cubren a los grupos sociales más vulnerables, dentro de los que se incluye a cesantes, personas que buscan trabajo por primera vez, mujeres socioeconómicamente vulnerables y amas del hogar, microempresas, trabajadores jóvenes, personas que requieran de herramientas para inserción o reinserción laboral, etc. **Y de forma indirecta**, por medio de franquicia tributaria o subvenciones a las acciones de capacitación que implementan las empresas.

El mercado de capacitación se puede considerar como una extensión o un producto del mercado laboral y todas sus interacciones, por lo tanto es

inevitable articular el primero sobre las inter-relaciones de los actores sociales claves del sistema laboral: Estado, empresa y trabajador.

El Sistema Nacional de Capacitación (SNC) adopta sus lógicas tomando en cuenta los distintos sectores que se involucran en ésta y atribuyéndoles a cada uno, determinados niveles de responsabilidad en su funcionamiento.

Dentro del análisis del sistema, creo que el más interesante es aquel que puede surgir entorno a la empresa como unidad productiva, creadora de empleo y oportunidades para los ciudadanos, y es por esto que la legislación del trabajo le ha conferido una importante labor respecto a la capacitación y que nace de la consecuente responsabilidad que estas tienen en la formación de su personal (y consecuentemente, en el aumento de su propio capital humano).

Del estudio del esquema presentado en el capítulo anterior, se puede inferir que dentro del mundo laboral que comprende a los trabajadores ocupados, el enfoque de los instrumentos de capacitación, se desarrolla de diferentes maneras atendiendo el tipo de empresa de que se trate, concentrándose básicamente en 3 modalidades:

a) **Grandes empresas:** capacitación directa con incentivos a la capacitación por medio de franquicia tributaria y capacitación directa por acciones de capacitación con financiamiento pleno por parte de la empresa. “En general se entiende que las grandes empresas son las más proclives a capacitar a sus trabajadores con recursos propios, de hecho, como explicamos anteriormente,

hay una gran cantidad de capacitaciones que se realizan en este segmento fuera del sistema de la franquicia tributaria. En este nivel la franquicia funciona como un incentivo subsidiario a la demanda de capacitación laboral.”¹⁴

b) **Mediana y pequeña empresa:** Se manifiesta un continuo que comprende tanto acciones de capacitación financiables en diversos porcentajes por la empresa y por el Estado por medio de la franquicia tributaria, como también cursos provenientes de fondos públicos del Estado (FONCAP).

c) **Microempresas:** Dado que sus niveles de ingreso no son altos, no están dispuestas a financiar la capacitación, por lo que los canales de capacitación deben surgir por un financiamiento directo del Estado por medio de fondos sociales.

Con respecto a estos dos últimos grupos [b) y c)], cabe mencionar que “a medida que las empresas disminuyen su tamaño, disminuye también su disposición a financiar la capacitación (ver esquema anterior). A nivel de las empresas menores funciona el subsidio directo del Estado, por medio del Fondo Nacional para la Capacitación. Entre las empresas de mayor tamaño y las de menor tamaño habría entonces un continuo de situaciones intermedias”

En resumen, de lo anteriormente expuesto, las acciones de capacitación que giran en torno a la empresa son básicamente dos:

1) Franquicia tributaria y 2) Bono empresa y negocio (ex becas PYME)¹⁵

¹⁴ESTUDIO: ESTABLECIMIENTO DE LA PERIODICIDAD DE LA CAPACITACIÓN. Universidad de Chile, Fac. de Ciencias Sociales. Santiago, Enero 2007

¹⁵ Ver SUPRA 2.3.3

El juego de la responsabilidad pública y la privada en los ejes centrales de las acciones de capacitación

El sistema de capacitación que se centra en torno a la empresa y la población laboral ocupada del país, comprende dos esferas que se conjugan para dar sentido al mercado de capacitación. Por una parte comprende la preocupación y actuar del Estado, concretizándose en una serie de estrategias públicas para dar forma y fondo al sistema, centralizándose hegemónicamente en la institución llamada Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); y por otro lado, la empresa como institución privada que representa la demanda de las acciones de capacitación

El SENCE es el organismo técnico del Estado en materia de Capacitación cuya misión es la de contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación y la intermediación laboral, que propenda al proceso de formación permanente. Dicha tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para la capacitación a su personal y de una acción subsidiaria, mediante un programa de becas de capacitación financiado con recursos públicos.

El historiador Gabriel Salazar, analiza cómo se desenvuelve lo público y lo privado dentro del sistema de capacitación laboral, en un estudio para la OIT denominado “Capacitación, competitividad e innovación tecnológica. Lógicas sectoriales y perspectiva histórica”, planteando que dentro de la ley se

desenvuelve el fenómeno de la capacitación con perspectivas de un derecho esencial para el trabajador pero delegando las estrategias de capacitación a la responsabilidad de la empresa, esto claramente desarrollado en la idea de que “es la propia empresa quien conoce mejor que nadie sus propias necesidades y por tanto es esta la que debe encauzar los tópicos donde se debe reforzar a sus trabajadores”.

Así, se da paso al grado más puro de la empresa como demandante, ya que es ella la que expresa las decisiones capacitacionales. Respecto a las características de esta demanda, el autor antes mencionado señala que “la incumbencia de las empresas no es, sin embargo, una responsabilidad compulsiva, sino optativa. (...) El Sistema Nacional de Capacitación(SNC) entra a funcionar como tal siempre y cuando las empresas constituyan sus decisiones de capacitación como una demanda voluntaria frente al SENCE”

La responsabilidad empresarial en el desarrollo de la capacitación se puede apreciar claramente en el artículo 179 del Código del Trabajo (que es el artículo que trata de la implementación del sistema de capacitación en Chile, claro que sin obviar los referentes constitucionales y marcos internacionales que pueden existir al respecto), donde se señala:

“Art. 179. La empresa es responsable de las actividades relacionadas con la capacitación ocupacional de sus trabajadores, entendiéndose por tal, el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes,

habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo; y a incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía, sin perjuicio de las acciones que en conformidad a la ley competen al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y a los servicios e instituciones del sector público”

Al mismo tiempo, se puede ver dentro de este artículo y del Estatuto de Capacitación el juego de los dos objetivos bases de la capacitación, como un factor que aumenta la productividad y como un derecho del trabajador a una formación y perfeccionamiento de sus habilidades laborales.

En el texto de la ley 19.518, se retrucan estas dos clásicas concepciones de la capacitación. Por un lado existen disposiciones que la caracterizan por su importancia respecto a la productividad de la empresa y el mejoramiento de sus procesos productivos; y por otro lado, también hace hincapié en la importancia de ésta en el desarrollo de competencias del trabajador que recibe la capacitación¹⁶.

¹⁶Claros ejemplos de esta dicotomía se aprecia en los siguientes artículos del actual Estatuto de Capacitación y Empleo

1º.- El sistema de capacitación y empleo que establece esta ley tiene por objeto promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos.

La responsabilidad de la empresa en la capacitación de sus trabajadores se refleja en el financiamiento de estas acciones. Las que corren completamente por cuenta de ésta (salvo el caso de determinadas microempresas), pero que dentro de una lógica retributiva, permiten que dichos costos sean compensados por créditos descontables del monto que deben pagar por obligación tributaria al Fisco. En relación a esto, es determinante la redacción del artículo 30 de la ley 19.518, que no deja dudas de quien es responsable de las acciones de capacitación de los trabajadores ocupados, señalando “Incumbe a las empresas, por sí o en coordinación con los Comités Bipartitos de Capacitación, en todos los niveles jerárquicos, atender las necesidades de capacitación de sus trabajadores”.

En resumen, en la empresa se conjugan la mayor cantidad de acciones de capacitación, otorgando la libertad a esta para la elección de los cursos y las habilidades a fortalecer por su medio, lo que genera una descentralización de la responsabilidad de capacitación del sector público al privado y una focalización en la detección de las áreas laborales de la empresa que deben reforzarse por

Artículo 11.- Las actividades de capacitación corresponderán a las empresas con acuerdo de los trabajadores o decisión de la sola administración; o al Servicio Nacional, actuando en este último caso en conformidad con lo dispuesto en la letra d) del artículo 2º de esta ley.

Artículo 12.- Las acciones de capacitación se realizarán directamente por las empresas o a través de los organismos técnicos de Capacitación(...)”

Y en el otro ámbito, capacitación como un derecho del trabajador podemos mencionar el artículo 3º, artículo 4º, artículo 5º, artículo 10º, etc..

capacitación. Así lo asevera Guillermo Pérez Vega, abogado y consultor especializado de la OIT en Chile, en un estudio realizado el año 2002, señalando que “la descentralización en la toma de decisiones (de capacitación), ha permitido cubrir a empresas de todas las regiones del país y de diversos sectores productivos, posibilitando además, que la decisión por capacitación sea tomada en el lugar más cercano a la necesidad (la empresa), sin intervención de entidades públicas o sistemas centralizadamente comandados”¹⁷

“El sistema de capacitación laboral en Chile está estructurado fundamentalmente en torno al sistema de subsidio a la capacitación en las empresas por medio de la franquicia tributaria (Bravo, en Ljubetic et al., 2006). Bajo este sistema, la decisión sobre los sectores y empleos a capacitar se encuentra descentralizada, quedando ésta en manos de empresas que disponen de información específica de sus necesidades”

¿Cuál es el rol del trabajador en el Sistema Nacional de Capacitación diseñado entorno a la empresa?

Hasta 1997, la lógica de implementación de capacitación era voluntad unilateral de la empresa, entendida dicha voluntad como la del empleador. Dentro de este esquema el trabajador era considerado como un beneficiario de las políticas del

¹⁷Anne Caroline Posthuma. “Dialogo social, formación profesional e institucionalidad”, Herramientas para la Transformación, CINTERFOR/OIT 2002, pp. 249.

sistema, ya que en definitiva era éste el que recibía los conocimientos provenientes de los diversos cursos de capacitación. Pero su rol era marcadamente pasivo. Lo que realmente daba dinamismo a la capacitación eran las políticas estatales y las decisiones ejecutivas del empleador para decidir que conocimientos era mejor recibir para el aumento de la productividad de la empresa y, por ilógico que parezca, también era quien decidía la pertinencia de los diversos cursos implementados para el desarrollo de las habilidades del trabajador en el ámbito laboral, no sólo respecto a su funcionalidad en la empresa, sino respecto de todo el mercado laboral, “(..) con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo (...)” (artículo 9 ley 19518).

Desde 1997 en adelante, se promueve la creación de los comités bipartitos de capacitación. Dado que el desarrollo de esta institución es tratado más adelante, solo nos remitiremos por el momento a señalar que su verdadera importancia es el de revertir la implementación de gran parte del sistema de capacitación de la decisión unilateral de los puestos administrativos más altos de la empresa (entendidos a grandes rasgos como la voluntad del empleador) y poder introducir la voluntad de los trabajadores en las decisiones capacitacionales. Dichas modificaciones se tuvieron en cuenta para poder introducir canales que democratizaran el sistema de capacitación.

2.2. LAS MODALIDADES DE CAPACITACIÓN QUE TIENEN POR EJE A LA EMPRESA

Las acciones de capacitación que se desarrollan entorno a la empresa se pueden analizar desde dos perspectivas:

2.2.1. EN ATENCIÓN A LOS SUJETOS QUE GENERAN LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN

A) DIRECTAMENTE POR LAS EMPRESAS

Bajo esta modalidad las empresas por sí mismas o en coordinación con los comités bipartitos de capacitación, organizan y desarrollan programas o acciones de capacitación para su personal (cursos internos de empresa o interempresa), valiéndose de un Departamento o Unidad de Capacitación, cuando se cuente con este tipo de Unidad. En esta situación, las empresas no recurren a los servicios de los organismos capacitadores para preparar o perfeccionar a su personal, realizándose la capacitación en la empresa o fuera de ella.

Con relación a los cursos internos, se puede decir que bajo esta modalidad, la empresa opta por contratar instructores externos o por medio de su propio personal, para dicho fin. La ley determina que dichos cursos deben ser autorizados por SENCE a través de un formulario denominado “Solicitud de autorización de Curso de Empresa”, debiendo cumplir con 4 requisitos:

- 1) Solicitar autorización a lo menos 1 día hábil previo a su inicio.
- 2) Los cursos presentados no podrán tener una duración inferior a 8 horas cronológicas.
- 3) Presentar Formulario de Solicitud de Autorización de Curso Interno Empresa y su anexo¹⁸.
- 4) Presentar Formulario Único de Comunicación de Acciones de Capacitación.

La modalidad de cursos internos de la empresa, a su vez tiene 4 sub-modalidades:

Curso interno presencial-grupal: la empresa debe presentar con antelación de, al menos, un día antes de la ejecución del curso respectivo, un formulario de

¹⁸**Comunicación:** Proceso a través del cual la empresa presenta al SENCE el Formulario correspondiente a la comunicación del curso, al menos un día hábil antes que este comience, registrando todos y cada uno de los datos e informaciones que se requieren. De estar conforme la información, el SENCE visará la comunicación asignándole un N° de Registro.

La Comunicación se considera una información relacionada con un **COMPROMISO** de parte de la empresa de dictar el curso tal como fue informado dentro del proceso de capacitación para sus trabajadores, motivo por el cual la presentación y visación que el SENCE le otorgue a este documento no es suficiente para otorgar el derecho a la empresa a hacer uso del descuento tributario por los valores que le hayan sido aceptados. Por el contrario, para obtener este derecho, es requisito indispensable que la empresa realice el proceso de **liquidación**, La comunicación no podrá corresponder a cursos de capacitación que sean asignaturas, ramos o partes de carreras conducentes a la obtención de un título o grado académico, aún cuando quien ejecuta el curso cuente con el código correspondiente, otorgado por SENCE, ya que en esa situación, los OTEC deben haber presentado información falsa o engañosa.

Cada acción de capacitación debe ser presentada en formularios independientes. Además, estas comunicaciones se pueden realizar por diferentes vías.

1. A través de formularios:
2. A través de Internet:
3. A través de módulos de atención instalados en municipalidades en convenio de prestación de servicios con el SENCE:
4. A través de los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación OTIC (SENCE, Manual de Franquicia Tributaria 2006, páginas 14 y 15)

“Solicitud de autorización de curso interno de la empresa”, de una duración no menor a 8 horas cronológicas.

Curso interno de modalidad individual: en este entendido, la empresa debe presentar el “Formulario de Solicitud de autorización de Curso interno de empresa” donde debe consignar una fundamentación respecto del motivo por el que se debe utilizar esta modalidad y no un curso presencial-grupal para dar solución al problema organizacional que se relaciona con el curso a efectuar.

Curso interno Modalidad a Distancia (cursos E-learning): es el aprendizaje que se produce en la interacción del participante con uno o varios medios didácticos, ya sean escritos y audiovisuales (texto, vídeo, disquete, etc.), o basados en las nuevas tecnologías de información y comunicación (CD, vía red electrónica, etc.), entendiéndose, también, que en un entorno virtual, es posible lograr ambientes de aprendizaje colaborativo.

Cursos internos inter empresas: De entre las empresas, una de ellas deberá asumir el rol de coordinadora de la acción de capacitación en representación de todas las involucradas, en el sentido de realizar ante el SENCE, los trámites necesarios para obtener la autorización y el código correspondiente para los cursos internos de empresas.

En la respectiva solicitud de autorización de curso interno empresa, se debe especificar a todas las empresas que participarán de la acción de capacitación.

Para finalizar este punto, es necesario señalar que como un correlato de la autonomía de la voluntad y la libertad del mercado, es obvio que una empresa puede decidir invertir parte de su capital en el desarrollo de un mejor capital humano. Y más aún, es libre de poder realizar cursos de capacitación por ella misma mientras tenga los recursos suficientes para desarrollar actividades de capacitación de calidad.

B) POR ORGANISMOS EXTERNOS A LA EMPRESA QUE CUBREN LA OFERTA DE CAPACITACIÓN

El sistema de capacitación, puede ser comprendido desde un punto de vista socioeconómico como un mercado donde se da libremente el intercambio de bienes y servicios. En este ámbito, la capacitación laboral es entendida como una necesidad de la empresa en el refuerzo de recursos humanos y la productividad de ésta y que se caracteriza por una clásica demanda.

Dadas las condiciones naturales en que se desarrollan las lógicas mercaditas, respecto a la capacitación se genera naturalmente una oferta, a través de determinados entes interesados en cubrir las necesidades de capacitación por medio de cursos y programas. En Chile, dicha oferta es cubierta por los organismos técnicos de capacitación (OTEC) y los organismos técnicos intermedios para la capacitación (OTIC), todos reconocidos por SENCE.

I) CAPACITACIÓN A TRAVÉS DE ORGANISMOS TÉCNICOS DE CAPACITACIÓN (OTEC)

Los OTEC son instituciones acreditadas por el SENCE con exclusividad para la ejecución y diseño de cursos que respondan a las necesidades de capacitación de la demanda empresarial¹⁹. Al respecto, son conceptualizados por la ley 19.518, en el artículo 12°, como personas jurídicas que tienen por único objeto social la prestación de servicios de capacitación, a excepción de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica reconocidos por el Ministerio de Educación y las municipalidades.

De manera más detallada, están facultados para ejecutar acciones de capacitación para empresas, que den derecho a acceder a la franquicia tributaria de capacitación, acciones de capacitación cuyo financiamiento provenga del FONCAP (Fondo Nacional de Capacitación) y acciones de capacitación cuyo financiamiento provenga de los presupuestos de los organismos públicos para la capacitación de sus funcionarios (de tratarse de cursos que busquen la nivelación de estudios de la enseñanza general básica y media, deberán ser acreditadas además por el Ministerio de Educación).

Además de las características señaladas, la ley establece 3 requisitos adicionales para su constitución:

¹⁹. Paula Agurto Spencer, "Sistema de capacitación y formación profesional en Chile". Ministerio del trabajo y previsión social y servicio nacional de capacitación y empleo. Estudios SENCE.

1) Cumplir con la certificación bajo la norma Chilena de Calidad para Organismos exenta N° 155 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Lo que tiene por objeto acreditar su sistema de gestión de la calidad respecto a los cursos de capacitación, como una de las medidas básicas para regular por parte del Estado los estándares de calidad global de la oferta de capacitación nacional en base a estándares internacionalmente aprobados, que en este caso emanan de la ISO 9001 en su versión del año 2000.

2) Estar inscrito en el Registro Nacional de OTEC: de carácter público y que tiene por objeto dar publicidad a los organismos habilitados para ejecutar acciones de capacitación, sus características y su respectivos desempeños dentro del sistema (el número de acciones de capacitación, cursos ejecutados y beneficiarios involucrados)

3) Disponer en forma permanente de una oficina administrativa en la Región en la que se solicita su inscripción en el registro²⁰.

Básicamente, en esta modalidad se da la interacción pura entre la oferta y la demanda empresarial de capacitación. Al respecto, es importante señalar que el SENCE, en un documento del año 2006 expresó: “SENCE dará por supuesto que la empresa conoce todas y cada una de las características con que fueron

²⁰Guía para la acreditación de Organismos técnicos de capacitación, OTEC. SENCE, 7 DE JUNIO 2012.

autorizados los cursos que está contratando con los OTEC. Para efectos de cumplir con este supuesto, la empresa se encuentra facultada para requerir de estos últimos, copia de la Resolución Exenta a través de la cual el SENCE le otorgó la autorización y le asignó el código correspondiente, requerimiento al cual los organismos se encuentran obligados de satisfacer”²¹.

II) CAPACITACIÓN A TRAVÉS DE APORTES DIRECTOS A ORGANISMOS TÉCNICOS INTERMEDIOS PARA CAPACITACIÓN (OTIC)

Las OTIC son entidades cuyo objetivo es otorgar apoyo técnico a las empresas adheridas, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación, de evaluación y certificación de competencias laborales y de asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos. Su fin es servir de nexo entre las empresas afiliadas, el SENCE y los organismos técnicos de capacitación.

Por ley, se exige para su constitución la reunión de a lo menos 15 empresas que así lo acuerden, en sesión celebrada al efecto. Estas empresas deberán reunir, en su conjunto, a lo menos 900 trabajadores permanentes, cuyas remuneraciones mensuales imponibles no sean inferiores a diez mil unidades tributarias mensuales a la época de constitución; o, por un grupo de empresas, cualquiera sea su número, que cuenten con el patrocinio de una organización

²¹Manual de Procedimientos sobre Franquicia Tributaria. Gobierno de Chile, SENCE, pagina 5.

gremial de empleadores, empresarios o trabajadores independientes, que disponga de personalidad jurídica y de la solvencia necesaria para responder por las obligaciones que pudiere contraer el organismo técnico intermedio para capacitación²².

Las empresas están libres de adherirse a los OTIC, y de optar por la adhesión, pero una vez adheridas, toman la obligación de efectuar determinados aportes en dinero, que son considerados por el sistema como costos directos que pueden imputarse al beneficio de la franquicia tributaria²³.

Básicamente, esta modalidad se caracteriza por ser un mecanismo de aportes, ya que en ella, la empresa “aporta el todo o parte de sus 1% de franquicia o bien de las 9 o 7 UTM, a los OTIC, con el objeto de que sean estas entidades quienes les administren esos recursos²⁴. Los OTIC no ejecutan directamente acciones de capacitación, sino que deben contratarlas con los OTEC²⁵. Lo anterior caracteriza también a la modalidad de capacitación por OTIC, como una alternativa para que la empresa se desentienda de los costos asociados a la administración y tramitación de los instrumentos que establece la ley para hacer uso de los beneficios tributarios. Para dicho objetivo, deben mantener a lo menos tres cuentas independientes por empresa:

²²Inciso 2° artículo 23, ley 19518.

²³Ibíd., inciso 3°.

²⁴La ley las faculta para poder utilizar hasta un 15% del total de los aportes recibidos durante el año tributario para cubrir sus gastos de administración.

²⁵Página 6, Sence, “El sistema de Capacitación en las empresas vía franquicia Tributaria”, Noviembre 2004.

- En la primera, denominada cuenta de capacitación, se ingresarán únicamente aquella parte de los aportes destinada a la capacitación del personal de la empresa aportante;
- En la segunda, denominada cuenta de reparto, se registrarán los aportes que voluntariamente la empresa destina a la capacitación de trabajadores de otras empresas aportantes, cuyas remuneraciones mensuales no excedan el equivalente a 6,25 Unidades Tributarias Mensuales al valor que ella tenga el mes de enero de cada año; y
- En la tercera, denominada cuenta de administración, los montos fijados para gastos de administración del mencionado organismo²⁶.

En definitiva, “administran parte o todos los recursos que sus empresas afiliadas pueden destinar a capacitación gracias a la franquicia tributaria Sence. Además, sirven de nexo entre la empresa y el OTEC. La adhesión de las empresas a alguno de los OTIC es voluntaria.”²⁷

²⁶ibíd.

²⁷ Extraído del link http://www.sence.cl/sence/?page_id=632

2.3.2. EN ATENCIÓN AL TIPO DE RELACIÓN QUE TIENEN LOS PARTICIPANTES A LA CAPACITACIÓN CON LA EMPRESA

1. CAPACITACIÓN A TRABAJADOR CON CONTRATO: es el proceso de capacitación que se lleva adelante por la empresa con los trabajadores que tienen contrato de trabajo vigente y que forman parte de la planilla anual de remuneraciones y respecto de los cuales se cumplen con las correspondientes obligaciones de imposiciones previsionales.

2. CAPACITACIÓN POR PRE-CONTRATO: es una alternativa que entrega la ley para poder contratar los servicios de un OTEC, para capacitar a personas antes de la entrada en vigencia de una relación laboral formal, o personas que al momento de participar de la capacitación no son trabajadores de la empresa. La particularidad de esta modalidad es que permite capacitar a personas que no pertenecen al círculo laboral de la empresa, pero cuya capacitación surge y se desarrolla por voluntad de ésta, sin embargo, no se crea ningún vínculo contractual laboral entre las partes, ni durante el desarrollo de la capacitación, ni al momento de su finalización.

En conclusión, la ejecución de esta modalidad no genera una obligación de contratar al sujeto capacitado, ni procede el pago de una remuneración o cotización mientras dure la capacitación por pre-contrato. Por otra parte, el

participante de la capacitación por pre-contrato no se halla obligado a aceptar el ofrecimiento de contrato por parte de la empresa.

Los requisitos que surgen de este contrato son:

- 1) La capacitación debe tener una vigencia que no exceda de 2 meses, pudiendo incorporar 1 o más acciones de capacitación durante ese periodo
- 2) Que para estos efectos solamente se pueden contratar los servicios de un OTEC.
- 3) Los eventuales trabajadores contratados bajo esta modalidad no podrán superar en el mes respectivo, el cincuenta por ciento (50%) de los trabajadores de la empresa respecto de los cuales haya realizado cotizaciones en el sistema de pensiones del decreto Ley N° 3.500, de 1980, o en el Instituto de Previsión Social, durante el mes anterior a aquel en que se efectúe el descuento.
- 4) Presentar, antes de la fecha de término de la acción de capacitación correspondiente, el contrato de capacitación firmado por la empresa y cada uno de los participantes
- 5) La empresa que utilice este instrumento debe poseer una planilla de remuneraciones anuales imponibles superior a 35 UTM, lo que equivale a \$1.411.410, al mes de agosto del año 2013.

Por último, para lograr un eficiente análisis de este instrumento, debo referirme a las modificaciones que introdujo la ley 20.454, publicada en el diario oficial de 31 de Julio de 2010, que introdujo un incentivo de carácter tributario, adicional al crédito por franquicia tributaria de la ley 19.518. Este “incentivo” consiste en un crédito por gastos de precontrato que la empresa que utiliza este instrumento puede hacer valer, consistente en una suma adicional (al crédito por franquicia tributaria de capacitación) de hasta un 0.25% de la planilla anual de remuneraciones imponibles del conjunto de sus trabajadores. De igual forma, la ley también permite realizar dicho descuento en forma mensual, descontando de los pagos provisionales mensuales obligatorios que la empresa deba pagar hasta un 0.25% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el respectivo mes.

Para hacerlo efectivo, la empresa debe incluir 2 requisitos en el respectivo precontrato:

- 1) los gastos de traslado y alimentación, hasta por el monto de \$ 3.000 pesos diarios, los que por cada uno de estos conceptos, no podrán exceder de \$ 1.500 pesos por día asistido por cada beneficiario del pre-contrato (dichos gastos a considerar en descuento por precontrato por la OTEC, deben ser autorizados por mandato simple por la respectiva empresa u OTIC).

- 2) los gastos necesarios para cubrir los accidentes que puedan experimentar los eventuales posibles trabajadores con motivo de la asistencia a los cursos de

capacitación, no pudiendo exceder del 5% de los gastos descontables. Para esto, las empresas deberán registrar al momento de comunicar el pre-contrato, los montos correspondientes a la prima de seguro de cada participante²⁸.

3. CAPACITACIÓN POR POST-CONTRATO: Esta modalidad corresponde a la capacitación que pueden efectuar las empresas para sus ex trabajadores.

Estas acciones de capacitación pueden ser comunicadas al menos un día hábil antes de que comiencen. Los requisitos que señala la ley para este contrato son:

- 1) Que su duración no puede exceder de 5 meses contados desde la fecha de término de la vigencia de la relación laboral.
- 2) la última remuneración de los participantes del post-contrato, no debió exceder de 25 UTM, lo que equivale a \$1.008.150, al mes de agosto del 2013.

²⁸Información extraída del "Manual de Procedimientos para empresas: PRECONTRATO DE CAPACITACIÓN", Agosto 2010

2.3.3 EN ATENCIÓN A LOS INSTRUMENTOS QUE ENTREGA LA LEY

2.3.3.1.LA FRANQUICIA TRIBUTARIA: Lógica del Sistema de Capacitación Laboral Chileno y su influencia en el desarrollo de éste.²⁹

Chile ha planeado el programa de capacitación de la empresa desde una perspectiva puramente liberal, estructurando su implementación en cuanto a la oportunidad y el tipo de capacitación de los trabajadores según la misma empresa. Tomando como eje la premisa de que “la empresa es quien sabe mejor que nadie, sus propias necesidades”. Teniendo esto en cuenta, es que el Estado ha decidido fortalecer la demanda de la capacitación por medio de un incentivo tributario, que busca darle dinamismo al sistema, enlazando la necesidad social de desarrollo de capital humano con la lógica individual de aumento de productividad de la empresa.

La franquicia tributaria se entiende entonces como un instrumento que modifica la imputación de los gastos de capacitación (financiamiento de acciones, actividades o programas de capacitación ocupacional en favor de sus trabajadores) desarrollados exclusivamente en el territorio nacional y que, dentro de una lógica de libre mercado, debiesen mermar las utilidades globales de la

²⁹Si bien, el grueso de este trabajo se centra en el análisis de las instancias e incentivos al dialogo social, me parece importantísimo hacer un análisis de la franquicia tributaria, como incentivo base a la demanda de capacitación, ya que de esta lógica surge los instrumentos que buscan proliferar las instancias de diálogo social entre el trabajador y la empresa y su correcta comprensión permite formarse una idea concreta del funcionamiento del sistema de capacitación con eje en la empresa.

empresa, convirtiendo dicho gasto/inversión, en un crédito “que sirve al contribuyente como medio de pago de los impuestos a la renta de la empresa”³⁰

¿EN QUE CONSISTE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA POR CONCEPTO DE CAPACITACIÓN?

En términos tributarios, se puede entender como un “crédito por gastos de capacitación (CGC)” que “favorece a los contribuyentes clasificados en la primera categoría de la Ley de la Renta”, que se identifican como “las empresas”³¹. La F.T. se traduce en un instrumento que el Estado crea para trasladar todo o parte del gasto (caso que se da si el gasto por capacitación es mayor que la cobertura que puede realizar la franquicia) en que se incurra para financiar acciones de capacitación.

Desde una perspectiva laboral, se entiende como una bonificación o financiamiento a la capacitación que otorga el Estado para que el contribuyente/empresa pueda contar con trabajadores capacitados, elevando o mejorando su productividad y la calidad de sus servicios; permitiendo también, que el mejoramiento de las habilidades del trabajador, aumenten la apreciación que este tiene en el mercado laboral.

³⁰Manual de consultas tributarias: crédito por gastos de capacitación, mayo 2009, n°377.

³¹Entendida en su sentido natural y obvio, como: “Entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción, dedicada a las actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad” (Oficio N° 4.149/99). Para mayor detalle, revisar SUPRA 1.3

¿CUAL ES EL MONTO QUE LA LEY PERMITE DESCONTAR POR CONCEPTO DE CREDITO AL IMPUESTO A LA RENTA POR GASTOS DE CAPACITACIÓN?

Este dependerá exclusivamente del monto que tenga la planilla anual de remuneraciones de la empresa.

Por regla general, el artículo 36 de la ley 19.518 establece un tope máximo al que puede alcanzar el crédito por gastos de capacitación contra el impuesto anual de la renta, el que no puede exceder el 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el año.

Sin embargo, las empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones cuyo monto sea igual o superior a 45 UTM (a la fecha \$ 1.814.670) e inferior a 900 UTM (a la fecha \$ 36.293.400) y tengan cotizaciones efectivamente canceladas correspondientes a dicha planilla, pueden deducir como crédito hasta 9 UTM, lo que equivale a \$ 362.934, actualizado a la fecha.

Respecto a lo anterior, si la planilla de remuneraciones imponibles anuales supera el monto de 900 UTM, el contribuyente está facultado para poder deducir el 1% por concepto de franquicia.

Si el contribuyente cuenta con una planilla anual de remuneraciones imponibles de monto menor a 45 UTM y mayor a 35 UTM (\$1.411.410, a la fecha) y que registren cotizaciones efectivamente canceladas por esa planilla, pueden

descontar como crédito hasta 7 UTM, equivalente a \$ 282.282, actualizado al mes de agosto del año 2013.

Si el contribuyente cuenta con una planilla anual de remuneraciones imponibles de un monto menor a 35 UTM, no puede hacer uso del crédito por franquicia tributaria, teniendo la alternativa de acceder al subsidio directo vía FONCAP.

Gastos en capacitación imputables a la franquicia tributaria en UTM³²

Planilla Anual de remuneración imponible	Gastos imputables a la franquicia tributaria
0-34.99	0 (acceso a FONCAP)
35-44.99	7
45-900	9
MÁS DE 900	Hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones

³²Tabla extraída de "Evaluación en profundidad del programa franquicia tributaria para capacitación de la empresa" del centro de servicios empresarios de la Universidad Central

Gastos de capacitación imputables a la franquicia tributaria en pesos, en atención al valor de la UTM al mes de agosto de 2013.

Planilla anual de remuneraciones imponibles	Gastos imputables a la franquicia tributaria
0 a \$1.440.078	\$ 0
\$1.444.205 a \$ 1.852.708	\$ 282.282
\$ 1.444.205a \$ 37.136.700	\$ 362.934
Más de \$37.136.700	Hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones

CONTRIBUYENTES QUE PUEDEN ACCEDER A LA FRANQUICIA

Aunque resulte evidente, se debe dejar en claro que por contribuyente de primera categoría se engloba a la entidad de la empresa, entendida en su sentido natural y obvio, como: “entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción, dedicada a las actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad³³

Este ahorro procede también en determinadas casos en que 1) el contribuyente no se encuentre afecto al impuesto de primera categoría por una situación de pérdida tributaria en el ejercicio comercial respectivo o 2) se encuentre exento del impuesto por no exceder su base imponible el monto exento que alcanza el

³³oficio n°4.149/99 de la dirección del trabajo

referido gravamen o 3) que la exención al impuesto de primera categoría provenga de una norma legal expresa.

Al respecto es útil señalar que dentro de dicho criterio, podemos encontrar que si pueden hacer uso de la franquicia tributaria:

- Contribuyentes que desarrollan actividades en zonas francas, o acogidas a la ley Navarino y Ley de Tierra del Fuego.
- Las cooperativas, que si bien conforme a lo dispuesto en la Ley general de cooperativas se encuentran exentas del impuesto de primera categoría, no las excluye de acceder a la franquicia.
- Personas que obtengan rentas de bienes situados en Isla de Pascua o actividades desarrolladas en dicho lugar y caigan dentro de la clasificación de contribuyente de primera categoría, si bien por la ley 16.441 se hallan exentos de tributar en primera categoría, si pueden tener acceso a la franquicia.
- Universidades estatales, conforme lo señaló el SII en el oficio 1.782 del 11 de agosto de 1997³⁴.

Este crédito se puede imputar a los impuestos anuales a la renta de la empresa, incluso a los impuestos personales del empresario individual o a los socios de las sociedades de personas.

³⁴<http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/adminis/1997/otras/sep12.htm>

Por otro lado, existen determinados contribuyentes de la primera categoría, que no pueden acceder a la franquicia:

Los contribuyentes cuyas rentas provengan de dividendos y demás beneficios derivados del dominio, posesión o tenencia a cualquier título de acciones de sociedades anónimas extranjeras, que no desarrollen actividades en el país, percibidos por personas domiciliadas o residentes en Chile; rentas que provengan de depósitos de dinero; y pequeños contribuyentes de la primera categoría sujetos a un impuesto único sustitutivo del impuesto a la renta: pequeños mineros artesanales, pequeños comerciantes que desarrollan actividad en la vía pública, suplementeros estacionados (oficio N°2518), propietarios de un taller artesanal u obrero y pescadores artesanales.

Es prudente mencionar también que como crédito imputable a la ley de la renta, **se busca que tome una correcta dirección**, con respecto a esto, la ley dispone que **el uso de la misma** se radique en la **capacitación de trabajadores menos calificados**, para lograr dicha focalización establece que la imputación del crédito al gasto por capacitación efectivamente realizado por la empresa, se haga válido en atención al ingreso del trabajador capacitado. Para esto se establece un valor a la hora del participante a un determinado curso de capacitación (actualmente de \$4.000 pesos³⁵), lo que tiene por objetivo establecer un monto máximo imputable a la franquicia tributaria y además

³⁵Resolución exenta N° 11297, del Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, 28 de diciembre del 2012. Link: <http://www.sence.cl/sence/wp-content/uploads/2013/02/RES-valor-hora-sence-2013.pdf>

entrega al SENCE un mecanismo para establecer el monto legítimo a franquear por cada trabajador al entregarle las facultades para definir el valor de la hora de un curso de capacitación, en atención a las circunstancias económicas que se reflejen en cada periodo anual.³⁶

Así, si la empresa invierte en acciones de capacitación en trabajadores con menores ingresos por remuneración de la empresa, tendrá el derecho legítimo **de imputar como crédito de capacitación el 100% del valor hora de capacitación de dicho trabajador.**

En términos concretos, lo expuesto anteriormente se puede comprender en la siguiente tabla³⁷

Valor hora SENCE por participante imputable al crédito por franquicia tributaria	Monto de la remuneración bruta individual del trabajador capacitado (valor en UTM)
100%	MENOS DE 25 UTM (equivalente a \$1.008.150, al mes de agosto del 2013)
50%	MÁS DE 25 MENOS DE 50 UTM (más de \$1.008.151 y menos de \$2.016.300)
15%	MÁS DE 50 UTM (más de \$ 2.016.301)

³⁶A modo de referencia, por resolución exenta N°12793, del 29 de Diciembre del año 2011, el SENCE, a través de su Director nacional fijo en \$ 4.000 el valor hora participante en cursos de capacitación para el año 2012, valor que para el año 2013 se ha mantenido (Resolución exenta N°11297 del 28 de diciembre del 2012)

³⁷Tabla de elaboración propia en atención a lo señalado en el artículo 37 ley 19518

Reiterando lo antes dicho, lo que busca el legislador laboral es focalizar el uso de la franquicia a los trabajadores con menor ingreso bajo la lógica de que el nivel de ingreso en una empresa se mide de menor a mayor, en atención a las habilidades competitivas en el sector laboral en que este inmerso el trabajador.

En vista de estas precisiones antes dichas, es que se termina concretizando un sistema de capacitación en torno a la empresa, donde al hacer uso de lógicas económicas de costo-beneficio, para lograr diversas proporciones de financiamiento propio y estatal, para completar el total del gasto que se incurre en capacitación, logrando un juego de responsabilidades públicas y privadas en el financiamiento de la capacitación, en atención al grupo de trabajadores de la empresa que resulte capacitado, buscando dirigir las responsabilidades públicas de la capacitación hacia acciones de capacitación que se enfoquen en los grupos más vulnerables y necesitados de capacitación, dentro del mundo de los trabajadores ocupados. Como se puede apreciar en la tabla³⁸, el juego de responsabilidades determina el porcentaje que SENCE y empresa deben aportar a la capacitación, en atención a la remuneración anual del trabajador participante de los cursos de capacitación.

³⁸Esquema extraído de "Manual de funcionamiento de los Comités Bipartitos de Capacitación", elaborado por el Centro de Estudios Laborales Alberto Hurtado (CELAH), por encargo del SENCE, LINK: <http://www.sence.cl/sence/wp-content/uploads/2011/02/ManualFuncionamientoCBC.pdf>

Escala de acceso a la Franquicia Tributaria		
<i>(dentro del contexto del valor hora por participante fijado anualmente por SENCE)</i>		
Remuneración mensual	Aporte SENCE	Aporte Empresa
Hasta 25 UTM	100%	0%
+ 25 UTM y hasta 50 UTM	50%	50%
+ 50 UTM	15%	85%

2.3.3.2. BONO EMPRESA Y NEGOCIO

Dentro de la realidad laboral, la ocupación laboral que representa la MYPE es del 58%³⁹, concentrando experiencias tanto de trabajo formal como de la economía informal. Hace 2 años, en el 2011, las proyecciones que entregaba el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo eran que un 90% de los nuevos puestos de trabajo eran generados por la Micro, Pequeña y Mediana empresa (empresas con 200 trabajadores o menos). Por otro lado es preciso señalar que el fenómeno de informalidad del trabajo tiende a generarse en cifras ascendentes en este sector empresarial⁴⁰.

En atención al alto porcentaje de dichas empresas en la economía chilena, es que el sistema de capacitación tuvo que elaborar un plan específico para estas, dado que en términos concretos, no logran cumplir con uno o más requisitos

³⁹ OIT y SERCOTEC; La situación de la micro y pequeña empresa en Chile- 2010; Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2010.

⁴⁰ Ibíd., también lo expresa "El trabajo decente en las micro y pequeñas empresas Chilenas. Teoría y práctica" OIT, SERCOTEC, 2011.

para operar dentro del beneficio de franquicia tributaria establecido por la ley y respecto a estas, es más eficiente un sistema de subsidio directo del Estado con fondos públicos.

El Estado cuenta con los bonos empresa y negocio para esto, estableciendo los siguientes requisitos para su postulación:

- 1) Ser representante legal, dueño o socio de la empresa que postula.
- 2) Tener iniciación formal de actividades.

Respecto a este requisito, es necesario realizar una pequeña apreciación, su razón en un doble sentido, el primero y obvio es que el SENCE requiere de un registro físico que sea de confianza para tener presente el número de empresas que beneficia con este subsidio. Pero por otro lado, tiene un objetivo de fondo más trascendental, que es el comenzar a disminuir los niveles de informalidad que se generan en el sector Micro y Pequeña empresa, ya que en perspectivas laborales, y en atención a los que venía señalando anteriormente, se ha instalado una cultura dentro de este sector de distanciamiento con la formalización⁴¹.

En el estudio de evaluación de la implementación del programa bono empresa y negocio (ENERO, 2013), encargado por el SENCE, refiriéndose a las características de los beneficiarios del bono, se señala “La realidad de los

⁴¹ “Informe final: Estudio de evaluación de la implementación del programa bono empresa y negocio”, elaborado por Clodinámica Asesorías, Consultoría e Ingeniería Limitada por encargo del SENCE, Enero 2013.

beneficiarios del programa se enmarca dentro de esta línea. Se observa un alto nivel de formalización entre éstos, lo que puede estar asociado con los requisitos de entrada al programa (lo que no los hace totalmente representativos de este segmento en términos generales), aproximadamente tres de cada cuatro beneficiarios (77%) señala tener iniciación de actividades como persona natural o independiente en el SII, mientras que un 5% lo hace como empresa individual de responsabilidad limitada y sólo un 2,6% tiene iniciación como otro tipo de empresa.

No obstante, este dato es interesante ya que un 22,13% de los encuestados declaró que desarrolla su trabajo como microempresario, y sólo un 7,6% ha formalizado su actividad como empresa”.

3) Ventas anuales iguales o inferiores a 25.000 U.F, equivalente aproximadamente \$573.850.000 al mes de agosto del año 2013.

4) Pertener a la categoría de contribuyente del artículo 22 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en la medida que sea validado en las bases de datos de que disponga el SENCE.

5) En caso de ser trabajador por cuenta propia, no tener cotizaciones previsionales (como trabajador dependiente), en los últimos tres meses.

Como conclusión a lo expuesto en este capítulo, se puede señalar que el sistema nacional de capacitación se puede estructurar desde diversos puntos de vista atendiendo a su funcionamiento, orgánica, objetivos, la mayor o menor participación pública y privada, etc. Dentro de los diversos enfoques, se realizó un estudio del sistema agrupando el análisis de la capacitación en atención a 3 modalidades: a los sujetos que generan los cursos de capacitación⁴², en atención al tipo de relación que tienen los participantes de la capacitación con la empresa⁴³ y en atención a los instrumentos que entrega la ley⁴⁴. Con lo que se buscó estructurar el sistema, de forma armónica, en torno a la organización que da vida a la realidad laboral: la empresa.

Dichas precisiones se consideran en absoluto necesarias para abordar el estudio del siguiente capítulo: “El Diálogo Social”. Dado que este concepto puede ser enfocado y tratado en diversas instancias, ya que llama a la democracia y a la participación en la toma de decisiones , se le puede considerar un fin que no sólo se busca dentro de la realidad laboral en particular, sino que también, es uno de carácter social y político. Pero para el objeto de este estudio, nos importa el diálogo social en la capacitación laboral y en la empresa.

En el siguiente capítulo titulado “El Diálogo Social”, primeramente se analizará a fondo este paradigma social, desentrañando en su lógica, su importancia, sus

⁴² Véase páginas 29 a 38.

⁴³ Véase páginas 38 a 41.

⁴⁴ Véase páginas 42 a 53.

diversas aristas y clasificaciones. Para terminar hablando de las diversas instancias que presenta el Estatuto de Capacitación para instalar y promover al diálogo social dentro de ella. Asimismo, se contrastarán los datos que se obtengan respecto de la realidad actual de dichas instancias, con los objetivos que existieron detrás de su creación.

El objetivo de los dos capítulos anteriores era detallar el sistema de capacitación, en cuanto a su importancia, los sujetos que lo componen y su funcionamiento. El método empleado para ello fue, en un principio, de referencias generales a explicaciones más detalladas del sistema, para estructurar el estudio de la capacitación respecto de la unidad de la empresa. Sólo de esta manera, podemos comenzar a tratar los temas que desarrollaremos más adelante y que tienen una relación más estrecha con los objetivos de este trabajo.

CAPITULO III EL DIÁLOGO SOCIAL

3.1. CAPACITACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL

El concepto de diálogo social es un tema que está en constante construcción, por lo tanto, no es extraño poder encontrar un gran número de definiciones en torno a éste. Sin embargo, y desde ya, es importante dejar en claro que el eje entorno al cual se mueve dicho concepto, tiene un mismo centro, que es el de la democratización de las instancias en las que intervienen múltiples actores, con el fin de alcanzar acuerdos que satisfagan las necesidades de todos los interlocutores interesados.

En lo que respecta a este punto del estudio, me remitiré a las definiciones e indicaciones que sobre el particular establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como un referente indiscutible de un correcto enfoque en lo relativo al fenómeno del trabajo

Dicha organización se constituye como una agencia especializada en el tratamiento del trabajo a nivel mundial desde su creación en el año 1919. Su importancia se manifiesta en el gran número de países que la conforman y que buscan integrar a sus legislaciones laborales nacionales los mandatos de ésta (a la fecha 185 países, incluyendo a Chile).

Es por eso que indiscutiblemente, las consideraciones, normas, instrucciones y estudios que emanen de este organismo, son una inagotable fuente de doctrina, para lo que nos importa: la capacitación, el diálogo social y el trabajo decente.

Además de todo lo antes expuesto, creo que lo más relevante para considerar los aportes de la OIT respecto a los 3 temas mencionados, es que dentro de sus objetivos estratégicos se encuentra la constante búsqueda del trabajo decente y del diálogo social en el trabajo. Así se contempla a cabalidad dentro de su misión: “la OIT favorece la creación de trabajo decente y las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso. Su estructura tripartita ofrece una plataforma desde la cual se promueve el trabajo decente para todos los hombres y mujeres. Sus principales objetivos son: fomentar los derechos laborales, ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo”.⁴⁵

⁴⁵<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm>

3.2. ¿QUE ES EL DIÁLOGO SOCIAL?

La OIT señala que el diálogo social es “todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social”.

Para su correcta comprensión ha de tenerse claro en el mundo del trabajo, tanto en su estructura, mercado, implementación y regulación, que intervienen 3 actores claves: El Estado, los empleadores y los trabajadores. Al configurarse este tripartismo es claro que el papel de una política que promueva la democracia, el estado de derecho y la justicia social, requiere de mecanismos que permitan generar consensos, especialmente en la relación entre los empleadores y los trabajadores, dado que como sujetos sociales diversos, pueden observar intereses congruentes tanto como divergentes que son necesario de equilibrar en pos de un mayor beneficio para ambos, y en concordancia con el objetivo primordial del establecimiento y defensa de un trabajo justo y decente.

En el ámbito del diálogo social se detallan 3 diferentes niveles de interacción entre los diferentes interlocutores: INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, CONSULTA y NEGOCIACIÓN. La diferencia entre cada una de estas instancias

radica en la intensidad en que se genera el diálogo, como se puede apreciar en el siguiente gráfico⁴⁶:



El **simple intercambio de información** se reconoce como el proceso más básico de diálogo social y no implica ni acción, ni discusión real, pero se erige como un pilar base para construir los cimientos de un diálogo social duradero.

El ámbito de la **consulta** conlleva situaciones en las que los actores comparten información, pero también genera espacios de compromiso a un diálogo más profundo de los asuntos planteados. Junko Ishikawa, técnico de la OIT, señala

⁴⁶Extraído de "Aspectos claves del diálogo social nacional: un documento de referencia del diálogo social". Junko Ishikawa. Programa infocus sobre diálogo social, legislación y administración del trabajo, OIT, GINEBRA, MAYO 2004.

que “mientras que la consulta en sí misma no conlleva poder para tomar decisiones, estas pueden tener lugar como resultado de dicho proceso”⁴⁷, intentado dejar en claro que el logro de acuerdos puede darse como una tendencia natural al contexto, pero no es de la esencia de dicho proceso.

Por último, se tiene el caso de **la negociación**, como la instancia donde se logra el mayor grado de diálogo social, y comprende dos facetas: la negociación colectiva y la concertación política.

La **negociación colectiva** es el conjunto de negociaciones que tiene lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o representantes de empleadores y los representantes de los trabajadores con el fin de determinar los temas relacionados con los salarios y las condiciones del trabajo.

La concertación política es definida como “la co-determinación de las políticas públicas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales”.

Por otra parte, existe otra corriente de pensamiento que considera que el diálogo social y la negociación no son lo mismo. Así lo señaló Jelle Visser⁴⁸, quien postula que el diálogo social es sólo una primera etapa para poder lograr futuras negociaciones colectivas en las que los interlocutores sociales negocien sobre sus posiciones. El diálogo social sería “una instancia de carácter

⁴⁷IBID

⁴⁸Profesor de sociología empírica y ocupa la cátedra de sociología del trabajo y la empresa de la universidad de Ámsterdam, donde es director científico del Instituto de Estudios Laborales Superiores de Ámsterdam (AIAS), un centro de excelencia que reúne a economistas, sociólogos, psicólogos y abogados

comprensiva, previa a la negociación (...) en la cual se define un marco de referencia común, que apunta a definir o esclarecer los problemas y sus soluciones alternativas”⁴⁹

La manifestación del diálogo dentro de la sociedad puede darse de diversas maneras y escalas, así se puede apreciar que a nivel macro se materializa en facetas de la sociedad civil, a niveles gubernamentales, administrativos o políticos. Como a nivel micro, en diferentes manifestaciones organizacionales: grandes empresas, pymes, ongs, clubes, sociedades, fundaciones, corporaciones, cooperativas, comunidades, etc.

El sinnúmero de aéreas a los que se aplica el diálogo social, se debe básicamente a que como instrumento que es, aspira a fines globales que la sociedad busca en todo su conjunto: el fortalecimiento de la democracia en todos los ámbitos en las diversas instancias donde se pueda apreciar variados intereses.

3.3 CLASIFICACIONES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Teniendo en cuenta la multiplicidad de formas y características que puede adoptar, es que los diversos textos que lo tratan, han generado clasificaciones de éste, en atención a diferentes estándares, que pasaremos a describir.

⁴⁹“Las condiciones para el diálogo social en la pequeña empresa: la perspectiva de los actores”. Cuaderno de investigación 39, Dirección del Trabajo, Diciembre 2010.

A) Nacional, regional, sectorial.

En atención al nivel que puede adoptar, se puede clasificar en nacional, regional o sectorial. El diálogo social nacional es aquel que cuenta con la participación de los interlocutores sociales y el gobierno, que tiene por objeto el logro de acuerdos, negociaciones o concertaciones de carácter nacional, dejando de lado el espectro territorial, y destacándose más bien por los interlocutores envueltos en el diálogo y el grado de los acuerdos.

El diálogo regional es aquel que involucra a interlocutores regionales y la representación del gobierno regional, como parte o mediador y tiene por objeto definir políticas y acuerdos que afecten a una determinada región.

El diálogo sectorial es el que se da entre la empresa o representantes de la empresa y los trabajadores de dicha empresa o representantes de éstos. Obviamente el nivel de los acuerdos solo afectará y comprometerá a dichos actores, y no al resto.

B) Restringido, amplio y extendido

Esta es una clasificación que emana del diálogo social nacional y se desarrolla en atención a las materias o asuntos que son objeto del debate social.

El diálogo social restringido es aquel que tiene como objeto asuntos de índole laboral, y que “tiene lugar en aquellos foros donde los empleadores, los

trabajadores y sus organismos representativos tratan temas propios de los trabajadores como salarios, condiciones de trabajo, derechos laborales o seguridad social, mediante los procedimientos de consulta o mediante negociación colectiva”⁵⁰

Por otro lado, el diálogo social amplio es aquel que tiene por objeto asuntos económicos y sociales de índole más general, “tiene lugar en foros donde los representantes de los trabajadores directamente beneficiarios del acuerdo también dialogan sobre cuestiones que afectarán a los no representados por ellos, como por ejemplos sobre las medidas para la creación de puestos de trabajo y la política del empleo”⁵¹

El diálogo social extendido es aquel que tiene por objeto cuestiones económicas y sociales más amplias y que se da “en foros donde tanto los empleados como los desempleados debaten sobre las cuestiones sociales y económicas en las que ambos están interesados. En este tipo de foros, junto a las organizaciones de empleadores y trabajadores participan, entre otros, los representantes de los jóvenes, los desempleados, los pensionistas, los consumidores y los grupos del entorno. Los diversos estudios de los diferentes ámbitos en que se manifiesta el diálogo social han derivado en distintas clasificaciones de este, en atención a lo que veníamos señalando

⁵⁰ Junko Ishikawa, “Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social”, OIT, Mayo 2004.

⁵¹Ibíd.

anteriormente, la amplitud de circunstancias en las que puede servir el diálogo social”.⁵²

C) Tripartito, bipartito

Clasificación en atención a los actores sociales que se ven envueltos en el diálogo.

El diálogo social tripartito es aquel que se desarrolla con participación directa del gobierno en el diálogo, incluyendo también en este a los otros actores sociales (que en el ámbito del trabajo, consistirían en los empleadores y los trabajadores)

Es en este tipo de instancias de diálogo social, lo que permite apreciar con mayor claridad una de sus características más relevantes: “el ejercicio inclusivo”. Pues supone la convergencia en dichos espacios del conjunto de actores presentes en la realidad laboral de las sociedades, a saber, gobiernos, trabajadores y empleadores⁵³

El diálogo social bipartito se desarrolla entre trabajadores y empleadores, con o sin la intervención indirecta del gobierno (en calidad de interviniente o mediador).El fundamento que hay detrás de la naturaleza bipartita del diálogo

⁵²Ibíd.

⁵³Oficina Regional para América Latina y el Caribe, “Mapeo de las instancias de diálogo social en Chile”, OIT, 2010.

es que “la autonomía de las organizaciones sociales exige también el impulso de iniciativas por parte de los propios actores sociales con el fin de crear sus propias agendas y acuerdos y marcar sus líneas de acción”⁵⁴.

D) Otras clasificaciones del diálogo social: informal o ad hoc y formal o institucionalizado / orgánico é inorgánico / permanente o continuo e intermitente y accidental o esporádico.

La clasificación del diálogo social en informal o formal, se realiza en atención a la institucionalización de éste. En su carácter formal, el diálogo social se haya institucionalizado a través de normas jurídicas, mientras que el informal responde a “iniciativas espontáneas y no reglamentadas”⁵⁵.

El diálogo social orgánico es aquel que se gesta dentro de los órganos que expresamente se crean para ello, mientras que el inorgánico tiene un desarrollo autónomo a cualquier órgano y nace de manera espontánea.

La última clasificación toma atención en la temporalidad del diálogo. Al respecto, el profesor de Derecho Laboral de la Universidad de la República del Uruguay y especialista de la OIT/ CINTERFOR, Oscar Ermida Uriarte, señala que esta clasificación es importante ya que, la mayor o menor permanencia de

⁵⁴ IBID, pp 13.

⁵⁵Oscar Ermida Uriarte, “Diálogo Social: teoría y práctica”.<http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Latinoamerica.OscarErmida1.htm>

estos canales democráticos, son una “señal de madurez y estabilidad del sistema de relaciones laborales (...) indicando un cierto grado de consenso”.⁵⁶

En un primer análisis y a grandes rasgos, destacamos que en materia de capacitación nacional, el diálogo social comprende las siguientes características:

i) Se constata la intención del legislador laboral de promover en materia de capacitación, una instancia de diálogo social a nivel nacional con la creación de la Comisión Nacional de Capacitación(CNC); también se aprecia a nivel regional el establecimiento de Comisiones Regionales de Capacitación(CRC); y a nivel sectorial interempresa se promueven los comités bipartitos de capacitación (CBC).

ii) El tripartismo se puede apreciar tanto en la Comisión Nacional de Capacitación como en las Comisiones Regionales de Capacitación. El diálogo social de carácter bipartito se refleja en los comités bipartitos de capacitación, al ser una instancia donde participan representantes del empleador y de los trabajadores.

iii) Por último, se señala que las intenciones del legislador en la creación de la comisión nacional, las comisiones regionales y los comités bipartitos de capacitación son clara manifestación del ánimo de originar un diálogo social formal y orgánico de acuerdos, e interacciones en torno a la materia.

⁵⁶Ibíd.

3.4 IMPORTANCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN EL DERECHO DEL TRABAJO: DIÁLOGO SOCIAL Y TRABAJO DECENTE.

Para poder comprender la importancia del diálogo social, es indispensable realizar un tratamiento paralelo del concepto de trabajo decente dado que están en estrecha relación, ya que para alcanzar niveles más óptimos de trabajo decente se requiere de diferentes instancias en las políticas laborales que fortalezcan el diálogo social entre el Estado, el empleador y el trabajador (lo que evidentemente engloba también las políticas de capacitación). Así se estableció claramente en la Declaración de Montevideo del año 2006, adoptada en la XVI Cumbre Iberoamericana donde la OIT aportó al debate por la búsqueda del trabajo decente, señalando que: “El diálogo social y el tripartismo son tanto un objetivo y componente del trabajo decente como un medio para alcanzarlo y extenderlo. La promoción y fortalecimiento del diálogo social y del tripartismo son requerimientos insoslayables de la democracia, el desarrollo con equidad y la competitividad en una globalización más justa.”⁵⁷

Como podemos apreciar, de la última concepción del trabajo decente, se agrega como un elemento de importancia capital el de promover y fortalecer el diálogo social.

⁵⁷Cohesión social, trabajo decente, tripartismo y diálogo social aporte de la OIT a la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Es pertinente mencionar que el trabajo decente es un concepto global que se compone de muchas y variadas aristas, así lo señala una publicación de la OIT Chile titulada: “El trabajo decente en las micro y pequeñas empresas chilenas. Teoría y práctica”, al expresar que el “trabajo decente es multidimensional, dado que un trabajo no puede ser calificado como decente si, por ejemplo, los ingresos son buenos pero la situación de seguridad laboral es precaria”, de igual manera, un trabajo no puede ser calificado como decente si la seguridad laboral es buena, pero las estrategias de capacitación son precarias.

El trabajo antes mencionado, realiza una enumeración de los diferentes aspectos que engloban el trabajo decente, incluyendo dentro de éste a la capacitación laboral.

En una serie de estudios de la OIT denominados “Textos de Capacitación”, destacamos al respecto el estudio de la socióloga Malva Espinoza, elaborado en el marco del proyecto sobre “Formación Sindical” de la OIT y la CUT de Chile, denominado “Trabajo decente y protección Social” del año 2003, donde se plantea que dentro de los diversos conceptos que se pueden distinguir del trabajo decente, existe uno en particular, que dentro de sus lineamientos, defiende la labor de la formación profesional como uno de los componentes del trabajo decente en Chile, especialmente la formación que se caracteriza por ser “continua y pertinente a la empleabilidad” y donde se manifiesta que “este es un desafío que el gobierno ha declarado prioritario, toda vez que la competitividad de la economía chilena presenta flancos justamente en torno a la

calidad de los recursos humanos, a la inversión en ciencia y tecnología y a su aplicación a los procesos productivos del país”

Del estudio del universo del trabajo decente, lo más relevante para efectos de este trabajo es el poder destacar la existencia indiscutible de un estrecho vínculo entre el diálogo social y aquél, ya que solo por medio de un sano diálogo entre los distintos interesados de las políticas laborales se genera y fortalece la democracia necesaria para el logro de mayores estándares de acercamiento al trabajo decente.

3.4.1 EL TRABAJO DECENTE: UNA PROPUESTA TEÓRICA PARA DERROTAR AL TRABAJO PRECARIO

Este concepto del trabajo impone lineamientos hacia la humanización de las prácticas laborales, y por tanto posee un indiscutible contenido ético. En términos sociales, nace para hacer contraposición a prácticas laborales enmarcadas en el llamado trabajo precario, que se genera por los cambios económicos y sociales que significó el establecimiento del fenómeno de la globalización en todo el mundo.

¿Qué es el trabajo precario?

Básicamente el trabajo precario se identifica como “un medio utilizado por los empleadores para trasladar los riesgos y las responsabilidades a los

trabajadores. (...) Si bien un trabajo precario puede tener diversas facetas, se lo suele definir por la incertidumbre que acarrea en cuanto a la duración del empleo, la presencia de varios posibles empleadores, una relación de trabajo encubierta o ambigua, la imposibilidad de gozar de la protección social y los beneficios que por lo general se asocian con el empleo, un salario bajo y obstáculos considerables tanto legales como prácticos para afiliarse a un sindicato y negociar colectivamente⁵⁸

3.4.2 TRABAJO DECENTE: DEFINICIONES Y ANTECEDENTES

El concepto de trabajo decente fue propuesto por primera vez por el chileno don Juan Somavía como Director General de la Organización Internacional del Trabajo en 1999, y desde entonces se ha desarrollado como un objetivo primordial para dicha organización. En palabras de él: “la OIT puede promover la finalidad fundamental de un trabajo decente”, más adelante señala que el trabajo decente “...es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual

⁵⁸OIT, ESTUDIO: “Políticas y regulaciones para luchar contra el trabajo precario”, 2011.

pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores”.

Es relevante señalar que dentro del desarrollo de esta tesis, se reconoce el papel del diálogo social, como un componente que necesariamente debe estar integrado a las políticas laborales para conseguir estándares de trabajo decente, caracterizándolo como un “medio para conseguir un fin (la erradicación del trabajo precario y la instauración del empleo decente, o en términos más amplios, el logro de una sociedad más democrática)”.⁵⁹

En esta definición se resalta la productividad del trabajo en condiciones dignas como sinónimo de trabajo decente, lo que dentro de todo se puede lograr con las políticas de capacitación, ya que como describimos, uno de los objetivos claves de dichas acciones es el incremento de la productividad empresarial y su injerencia respecto al aumento de los ingresos de los trabajadores capacitados.

En agosto del año 2004, Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe de ese entonces, al describir la memoria de don Juan Somavía de desarrollo del concepto de trabajo decente, lo resume caracterizándolo en cuatro objetivos estratégicos: “los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y

⁵⁹OIT, Memoria del Director General: Trabajo Decente, 87ª reunión de Ginebra. 1999. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal”. Los ejes en torno al cual gira el concepto del trabajo decente se han mantenido casi invariablemente inalterables, salvo en ciertos casos en que se ha hecho hincapié en un trabajo decente más relacionado con el concepto de trabajo de calidad que con el de trabajo productivo. De esta forma, los objetivos a cumplir no son solamente la creación de puestos de trabajo, sino que además “exige que sean de una calidad aceptable y dignos, con igualdad de oportunidades. Así, una segunda noción de “trabajo decente” (OIT, 1999) lo define como “un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social”⁶⁰

Demás está decir que no sólo cobran relevancia los altos estándares de humanización del trabajo que comprende la noción de trabajo decente, sino que también el solo hecho que sea planteado y promovido por una institución internacional como la OIT, le otorga al concepto pilares fuertes que no sólo se enraízan a base de la justicia social que emanan de sus palabras, sino que también se gestan a base de la autoridad que hay tras dichos argumentos. Ya que la verdadera importancia de este concepto no surge de un vasto desarrollo teórico, que en lineamientos lógicos, parece bastante básico, sino por el gran número de organizaciones que tienen por objeto repensar el fenómeno del

⁶⁰http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-94001_recurso_1.pdf.

trabajo y que han reiterado el valor del trabajo decente como un objetivo clave, lo que ha llevado a la internacionalización de dicho concepto. Ejemplo de esto se puede apreciar en la declaración que emana del seno del Consejo Económico y Social de la ONU, titulada “Promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para erradicar la pobreza en el contexto de un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo en todos los niveles a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, como lo señala expresamente en sus numerales 11 y 12⁶¹.

El apoyo a políticas que busquen la promoción del trabajo decente, encaminado en igual sentido, se puede ver en los esfuerzos y objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (del que Chile es parte desde abril del 2010), representados en las palabras del Secretario General Ángel Gurría, que en un discurso del año 2012, realizado en forma conjunta con el Secretario General de la OIT a los líderes del G20 (reunión del año 2012 a la que Chile fue formalmente invitado), se efectuó una invitación a “favorecer el crecimiento con alto coeficiente de empleo y la

⁶¹11. Reiteramos la necesidad de adoptar políticas orientadas al futuro, incluidas políticas macroeconómicas, dirigidas a lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, empleo pleno y productivo **y trabajo decente para todos**, la erradicación de la pobreza y una inflación baja y estable y procuren reducir al mínimo los desequilibrios internos y externos para que los beneficios del crecimiento lleguen a todos, especialmente a los pobres, e integrar esas políticas, de manera coherente, en objetivos sociales y de empleo centrados en estrategias que se apoyen mutuamente y conduzcan a una expansión rápida del empleo productivo con una remuneración adecuada.

12. Destacamos la necesidad de contar con una participación de los gobiernos más efectiva, a fin de asegurar una regulación apropiada de los mercados que promueva la capacidad productiva, el pleno empleo y el trabajo decente

creación de trabajo decente a través de políticas macroeconómicas, empleabilidad, políticas del mercado laboral(...)"⁶².

El diálogo social es un concepto que ha sido desarrollado y defendido por la Organización Internacional del Trabajo de manera reiterada como un objetivo clave para lograr una mayor humanización y dignificación del trabajo. Así claramente lo establece entre sus objetivos: "En la actualidad la OIT favorece la creación de trabajo decente y las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso (...) La misión de la OIT está agrupada en torno a cuatro objetivos estratégicos:

- 1) Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- 2) Crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos.
- 3) Mejorar la cobertura y la eficacia de una seguridad social de todos.
- 4) Fortalecer el tripartismo y el diálogo social."⁶³

⁶²http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_190724/lang--es/index.htm.

⁶³Página web de la OIT, donde realiza referencias específicas a los objetivos de la organización. Link: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm>

3.5. DIÁLOGO SOCIAL EN EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN NACIONAL

En esta sección corresponde que me refiera a las manifestaciones del diálogo social dentro del sistema de formación para/en el trabajo, sus características y la eficacia de su implementación.

Al respecto, es prudente dejar claro desde un comienzo que se puede apreciar en 3 instancias diversas: la Comisión Nacional de Capacitación (C.N.C), las Comisiones Regionales de Capacitación (C.R.C.) y los Comités Bipartitos de Capacitación (C.B.C). Lo que procederé a detallar en su orgánica y funcionamiento de aquí en adelante.

3.5.1 La Comisión Nacional de Capacitación

Es un órgano de composición tripartita y cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en materia de políticas generales de acción pública respecto a la capacitación. Su regulación se halla en el párrafo 2° de la ley 19.518, artículos 9° y siguientes, bajo el título: “Del Consejo Nacional de Capacitación.

El artículo 9° inciso 2° establece la orgánica de dicho organismo. En representación del Estado, la preside el Ministro del Trabajo y Previsión Social y cuenta con la participación de los Ministros de Hacienda, de Economía, de Fomento y Reconstrucción, de Educación y el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción (o por quienes los representen). Cuenta además con la participación de 4 consejeros que provengan del sector laboral,

obviamente, en representación de los trabajadores y con 4 consejeros del mundo empresarial.

Si bien la designación de los 8 consejeros citados anteriormente dependen del presidente de la comisión, debe existir un canal de consulta con las organizaciones más representativas de cada sector, lo que se identifica claramente con una manifestación de una de las modalidades del diálogo social (LA CONSULTA) dentro del proceso de constitución de este organismo tripartito (artículo 9°, inc. 2° ley 19.518).

El aspecto técnico de dicho organismo está representado en una secretaría a cargo del Director Nacional del Sence (art. 9° inc. 3° ley 19.518).

El funcionamiento particular de esta comisión se verifica en las sesiones que realice y que deben ser implementadas en un rango no menor de 3 meses. El claro objetivo de la ley, es que dentro de su funcionamiento anual, sesione 4 veces como mínimo. Y que del seno de dicho diálogo se emita anualmente un informe público de las deliberaciones y acuerdos adoptados (art. 9 inc. 4° ley 19.518).

Su función radica en el ASESORAMIENTO a un organismo público (el Ministerio del Trabajo y la Previsión Social). Esta función no se circunscribe dentro de los niveles de interacción que señalábamos anteriormente⁶⁴

Esto se debe, básicamente, a que las escalas de interacción antes mencionadas se aprecian en el seno de dicho organismo entre actores técnicos

⁶⁴Ver paginas 59, 60, 61 del trabajo

y de la sociedad civil, que tienen interés en las políticas de capacitación, pero el diálogo entre este comité y el ministerio respectivo, tiene un carácter especial, es un diálogo en la administración pública, denominado “CONSULTAS DIRECTAS”. Estas interacciones son las que “podrían mantenerse a nivel individual, con los representantes del personal, o bien recurriendo a órganos de asesoramiento del servicio público. Pueden tener lugar antes de la adopción de decisiones y/o a posteriori, durante su aplicación”⁶⁵.

Respecto a su funcionamiento, se puede señalar que es bastante precario, así lo ratifica el estudio de la OIT denominado “Mapeo de las instancias de diálogo social en Chile”, donde se señala que no existirían muestras de su funcionamiento desde hace, al menos, dos años desde la fecha de elaboración de dicho informe (año 2010)⁶⁶.

De forma más concreta, puedo señalar que según un informe solicitado por ley de transparencia al Estado de Chile, a la fecha no se ha realizado ninguna sesión respecto del Consejo Nacional de Capacitación.

⁶⁵Venkata Ratnam y Shizue Tomoda, “Guía práctica para fortalecer el diálogo social en la reforma de los servicios públicos” (Página 8), OIT Chile, 2005.

⁶⁶Oficina regional para América latina y el Caribe, Programa regional para la promoción del diálogo y la cohesión social en América Latina, “Mapeo de las instancias de diálogo social en Chile”, 2010, pp. 22: “(...)que contempla la creación del Consejo Nacional de Capacitación compuesto tripartitamente por representantes del Gobierno –Ministros del Trabajo, de Economía, de Hacienda, de Educación y por el Vicepresidente de CORFO–, de los trabajadores a través de la CUT, y de las agrupaciones gremiales de empleadores.

A pesar de su creación por ley, no hay muestras de su funcionamiento desde hace, al menos, dos años a la fecha de elaboración de este informe”.

3.5.2 Las Comisiones Regionales de Capacitación

Buscando la descentralización administrativa del sistema de capacitación y el fortalecimiento de la autonomía regional de cada zona con respecto a la toma de decisiones programáticas entorno a la materia, se han creado los comités regionales de capacitación. El objetivo particular de esta instancia regional es asesorar a los respectivos gobiernos regionales en materias relacionadas con el desarrollo y la aplicación de las distintas políticas nacionales de capacitación a desarrollarse en las regiones del país.

El inciso final del artículo 9° de la ley 19.518, señala su conformación: “Este órgano regional será presidido por el Secretario Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social y estará integrado por los Secretarios Regionales Ministeriales de los Ministerios que integran el Consejo Nacional. También lo integrarán dos consejeros provenientes del sector laboral y dos consejeros provenientes del sector empresarial, quienes serán designados por su Presidente de la misma forma como lo son los que integran el Consejo Nacional de Capacitación. Cada uno de estos consejos tendrá una Secretaría Técnica que estará a cargo del respectivo Director Regional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Para terminar, es necesario detallar que en cuanto a su diseño, tanto el consejo nacional como el regional buscan un diálogo tripartito de los diferentes actores sociales, con la finalidad de lograr acuerdos programáticos y asesorías pertinentes a la materia a los órganos administrativos nacionales y regionales

existentes en Chile que implementan las políticas laborales. Ambos se destacan por ser una expresión de la diferenciación de políticas y estrategias de asesoramiento a dos niveles: nacional y regional. Resaltando, especialmente, el deseo de focalizar regionalmente las estrategias de capacitación, dado que una de las particularidades de un diálogo social maduro es que “las acciones de diálogo deben reconocer las particularidades existentes en cada uno de los sectores de la economía y en cada una de las regiones”, la consolidación de las políticas en la promoción del diálogo social como un motor de modernización de las relaciones laborales, lleva a la hipótesis de que la tendencia lógica es la de “estrechar vínculos con la dimensión territorial, configurándose así instancias de diálogo cada vez más locales”

Así, los comités regionales de capacitación, buscando focalizar las necesidades en atención a un territorio específico, lo que a la fecha ha demostrado tener una mayor funcionalidad práctica que el Consejo Nacional de Capacitación. Destacando por ejemplo, el CRC de la Región Metropolitana, que lleva 4 sesiones; el CRC de la Región de Valparaíso, que ha implementado comités provinciales de capacitación, al igual que el de la Región de los Ríos; la Región de los Lagos ha realizado 3 sesiones, etc.

De forma más concreta, se puede apreciar en las siguientes tablas, el funcionamiento de los comités regionales durante los años 2012 y 2013 respectivamente⁶⁷.

Año 2013		Año 2012	
Región	Fecha Convocatoria	Región	
Arica y Parinacota	03.octubre.2013	Arica y Parinacota	Realizado
Tarapacá	25.junio.2013	Tarapacá	Realizado
Antofagasta	25.julio.2013 Antofagasta	Antofagasta	Realizado
	19.agosto.2013 Calama	Atacama	No realizado
Atacama	25.junio.2013	Coquimbo	Realizado
Coquimbo	13.agosto.2013	Valparaíso	Realizado
Valparaíso	02.julio.2013 Quillota	Metropolitana	Realizado
	08.julio.2013 Valparaíso		Realizado
Metropolitana	10.abril.2013	O'Higgins	Realizado
O'Higgins	Por definir	Maule	Realizado
Maule	16.mayo.2013	Bio Bio	Realizado
Bio Bio	12.julio.2013	Araucanía	Realizado
Araucanía	18.julio.2013	Los Ríos	Realizado
Los Ríos	25.junio.2013	Los Lagos	Realizado
Los Lagos	20.junio.2013	Aysén	Realizado
Aysén	27.marzo.2013	Magallanes	Realizado
	17.julio.2013		
Magallanes	02.julio.2013		

3.5.2 Los Comités Bipartitos de Capacitación (CBC)

Debido a que considero que el estudio de este organismo intraempresa es vital para el análisis de la eficacia de los canales de diálogo social dentro de ésta, y dado que fue uno de los puntos más relevantes a legislar al momento de

⁶⁷Tabla realizada por el SENCE, en respuesta a una solicitud de información pública en el marco de la ley de transparencia, registrada como N°SQL-133767-M1X5T9 a través del formulario de registro de solicitudes ciudadanas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

que el poder legislativo aprobara el actual estatuto de capacitación, en el año 1997, su estudio detallado se realizará en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV EL DIÁLOGO SOCIAL INTRAEMPRESA: LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN

En el capítulo anterior, abordamos el fenómeno del diálogo social como una herramienta y un fin de sociedades que buscan y velan por la democracia de todas las instancias propias de un Estado de Derecho.

En este capítulo desarrollaremos un estudio exhaustivo de los Comités Bipartitos de Capacitación (CBC), ya que a nuestro entender, es uno de los instrumentos más relevantes de la Ley 19.518 para fortalecer el diálogo social entre empleador y trabajadores en materia de capacitación, por lo que requiere de nuestra mayor atención. En una segunda parte, intentaremos enlazar lo estudiado en los últimos capítulos, con el fin de obtener una panorámica, amplia, de las instancias que concretan el diálogo social en el sistema de capacitación nacional.

4.1. IMPORTANCIA DE LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN: Horizontalidad de las relaciones dentro de la empresa y la ampliación del concepto de empresa.

1) LA HORINZOTALIDAD DE LAS RELACIONES LABORALES DENTRO DE LA EMPRESA.

El objetivo primordial de este capítulo, es el análisis pormenorizado de los comités bipartitos de capacitación, porque en el actual Estatuto de Capacitación y Empleo, encarnan el diálogo social en el engranaje de la realidad laboral, que es la empresa.

La propia ley 19.518, define la importancia de este organismo empresarial en el ámbito de la capacitación. En el artículo 13, señala que sus funciones serán:“(...)acordar y evaluar el o los programas de capacitación ocupacional de la empresa, así como asesorar a la dirección de la misma en materias de capacitación”. Sin embargo, del análisis aislado de la función de un CBC, se puede concluir que esta función es propia de cualquier sector administrativo de la empresa respectiva, que se encargue de las políticas de capacitación, es por eso que su importancia real se manifiesta en su orgánica legal, y en los incentivos para su constitución y funcionamiento, que pasaremos a analizar posteriormente.

El Comité Bipartito de Capacitación es una instancia de diálogo social de carácter bipartito, con representantes del empleador y los trabajadores, para

llegar a consensos en materia de capacitación respecto al tipo de acciones a las cuales optará e implementará la empresa en beneficio de su fuerza de trabajo.

Desde la perspectiva de las relaciones laborales, materializa un esfuerzo por lograr la horizontalidad de las relaciones entre estos dos sujetos distintos y que por dicha diversidad generan múltiples necesidades que pueden ser divergentes tanto como convergentes, para el logro de acuerdos entorno al tema de los recursos humanos, como una forma de concretizar canales de democracia dentro de la empresa en relación a la capacitación.

2) AMPLÍA LA INTERPRETACION DEL CONCEPTO DE EMPRESA

Es relevante destacar que el desarrollo de este canal de diálogo social para el logro de acuerdos respecto a la capacitación es un intento por parte del legislador laboral de incluir un nuevo concepto de empresa, que extiende la interpretación legal que el Código del Trabajo hace de ella.

En el inc. 3° del artículo 3° del Código del Trabajo, se establece el concepto legal de empresa, señalando que es: (...) toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada.”. Este concepto legal apunta a una entidad que consigue su clasificación de empresa en atención a los fines que busca y los medios que tiene y como los organiza para el logro de dichos fines,

sumando como requisito que cuente con una identidad legal (persona natural o jurídica) determinada.

Si bien esta definición ha sido criticada, no es importante para este estudio el análisis de las posturas discrepantes al concepto legal, más bien, lo relevante es señalar que introduciendo la estructura del CBC en la orgánica de algunas empresas, **se busca insertar el concepto de COOPERACIÓN dentro de esta unidad productiva denominada empresa, para el FOMENTO DE LA CAPACITACIÓN**, lo que da como resultado una ampliación teórica del concepto de empresa en Chile.

En definitiva, lo que se logra es reinterpretar la noción legal de empresa a “una comunidad de trabajo”, por lo que requiere el concurso participativo, creativo y dialogante de sus componentes.

Una empresa moderna no es tan solo aquella que incorpora tecnología de punta, sino que establece relaciones de activa cooperación entre sus integrantes, haciendo que los frutos de su esfuerzo recompensen efectivamente a trabajadores y empresarios⁶⁸.

Dentro del desafío por integrar una dimensión de empresa basada en la cooperación y el diálogo, se hace imprescindible el actuar del Estado en concordancia con su evidente responsabilidad, lo que se vió planteado de forma clara en el Mensaje del Ejecutivo en el proyecto de ley que creaba el nuevo y actual Estatuto de Capacitación y Empleo, al señalar que “(...) el Estado debe

⁶⁸Historia de la ley 19.518: fija nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 14 de Octubre de 1997, pp. 212

asumir su responsabilidad estratégica. Ello consiste en crear las condiciones apropiadas para que empresarios y trabajadores encuentren los estímulos adecuados para impulsar, en conjunto, la modernización de la estructura productiva mediante la producción de la participación y la capacitación técnica de los trabajadores.

En suma, el proyecto que hoy corresponde conocer constituye la creación de una verdadera oportunidad para promover una alianza estratégica entre los empresarios y los trabajadores, con su diversidad de expresiones, para la superación exitosa de los desafíos nacionales vinculados al mejoramiento de la productividad, competitividad y equidad social.”⁶⁹

También se pronuncia en dicho sentido la Comisión de Trabajo que estuvo a cargo de la revisión del proyecto de la ley 19.518, que en su primer informe, aboga por la necesaria **democratización de las instancias de diálogo entre trabajador y empleador**, al señalar: “Los esfuerzos de las empresas por conseguir mayor productividad y por ampliar sus tasas de participación en los mercados, resulta cada vez más viable en organizaciones productivas menos piramidales, lo que genera un perfil de relación interna en ellas, que promueve la participación de los trabajadores y, en consecuencia, un mayor compromiso con los objetivos de éstas. Como resultado de lo anterior, los trabajadores esperan mayores espacios de interlocución y beneficiarse de la riqueza generada en conjunto.

⁶⁹IBID.

La innovación tecnológica, los cambios en la organización del trabajo y la redefinición de competencias que requiere la economía moderna, se facilitan en la medida en que aumenta la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación dentro de las empresas, a través de acuerdos entre trabajadores y empresarios.

Así, el Sistema Nacional de Capacitación, en el marco señalado, enfrenta retos distintos y simultáneos: el de la cobertura, la calidad y la participación, lo cual supone el mejoramiento de instrumentos que apoyen a los sectores más dinámicos, y el rediseño y creación de otros dirigidos a los sectores más rezagados de la economía.”

El verdadero sentido de la ley, que impone la obligación a las empresas con más de 14 trabajadores de constituir un CBC, es crear una nueva oportunidad para promover una alianza estratégica entre empresarios y trabajadores, respetando la diversidad de intereses de ambos, a fin de que el esfuerzo coordinado de estos en cada empresa y sector de la economía permita al país superar exitosamente los desafíos vinculados al mejoramiento de la productividad, competitividad y equidad social⁷⁰

⁷⁰Guillermo Pérez Vega, “Innovación en el Sistema Nacional de Capacitación: Los Comités Bipartitos de Capacitación en Chile”, Oficina Internacional del Trabajo y CINTERFOR, 2002,

4.2. ANTECEDENTES

La idea de los CBC se materializa en la ley el año 1997, donde se promueve dentro de otras cosas los comités como una clara respuesta a las falencias que hasta ese momento presentaba el Estatuto de Capacitación en torno al diálogo social entre el empleador y los trabajadores y, como mencionamos anteriormente, convertían la política de la demanda de acciones de capacitación en una expresión unilateral de la voluntad del empleador (respecto de la formación para el trabajo que se generaba desde o por la empresa). Dicha intencionalidad esta expresada en forma clara en la historia del Estatuto de Capacitación y Empleo, al mencionarse expresamente en el mensaje del proyecto de ley como uno de los principales objetivos que buscó la modificación realizada el año 97:

“En el marco de lo anteriormente expuesto, el proyecto de ley que someto a vuestra consideración contempla los aspectos que a continuación paso a exponer:

(...)

4. Facilitar y promover la participación de empresarios y trabajadores en la ampliación y desarrollo del Sistema de Capacitación.

- Se contempla un mecanismo bipartito al interior de la empresa, destinado a promover el acuerdo entre la gerencia y los trabajadores, sobre él o los programas de capacitación que ésta desarrollará.

A esta última iniciativa, el Supremo Gobierno le asigna la mayor importancia, pues está convencido que el acuerdo entre la gerencia y los

trabajadores al interior de nuestras empresas, es una de las claves para enfrentar exitosamente los desafíos vinculados al desarrollo económico que el país demanda.

Para lo anterior, el proyecto de ley propone la creación de Comités Bipartitos de Capacitación (...)

Se puede mencionar que además de ser bipartito, este diálogo social es de carácter orgánico, formal y restringido al área de capacitación laboral, y que tiene por objeto el logro de ACUERDOS en materia de capacitación y su posterior implementación.

4.3 CARACTERÍSTICAS DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LOS CBC.

En atención a la clasificación presentada en el capítulo anterior respecto al diálogo social, se puede señalar que los comités bipartitos de capacitación, presentan las siguientes características:

FORMAL: Se regulan explícitamente en la ley 19518, párrafo 2° “De los Comités Bipartitos de Capacitación”. Los artículos 13 y siguientes tratan la forma de constituirlos, su funcionamiento y el organismo fiscalizador que se encargará de verificar que se cumpla la ley; el artículo 39, establece el incentivo

de carácter tributario al que pueden acceder las empresas que apliquen realmente las acciones de capacitación emanadas de los acuerdos del CBC y art. 75 establece la sanción a las infracciones a la ley de capacitación.

Respecto de esta característica del diálogo social que surge de los Comités Bipartitos de Capacitación, es necesario mencionar que más de una vez se ha puesto en duda la supremacía de la ley 19.518, para la regulación de dicho diálogo en el ámbito capacitacional. Sin embargo, y sin excepción, la Dirección del Trabajo ha defendido su supremacía, sobre todo en lo que respecta a las normas que están redactadas de forma imperativa, como lo es, por ejemplo, el artículo que obliga a determinadas empresas a constituir un comité bipartito de capacitación.

Por otra parte, se puede destacar que dentro del funcionamiento interno de un CBC también se deben seguir determinadas formalidades, debiendo dejarse constancia de sus acuerdos en actas que se levantan en las respectivas sesiones que realice el comité. Debe entenderse dichas actas como instrumentos de carácter formal, en donde se plasma el resultado final del diálogo social.

Respecto a la primacía de esta característica, se pueden señalar los siguientes dictámenes de la Dirección del Trabajo:

ORD. N°3167/90 del 07.08.2003, por el que responde a la Asociación Comunal de Funcionarios de la Salud de la Comuna de Renca, respecto a si las corporaciones municipales también se adhieren en lo que respecta en materia de capacitación a las normas del Estatuto de Capacitación y Empleo, ley 19.518, atendiendo especialmente a que la capacitación de los trabajadores de la salud primaria municipal, se rigen por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, que da un sentido diverso a la capacitación al de la ley 19.518⁷¹, entendiendo a esta como “un elemento de la carrera funcionaria que permite el mejoramiento de la remuneración del funcionario y, particularmente, ascender a cargos de nivel y categoría superiores dentro del sistema funcionario, cuando acredita la capacitación en los términos exigidos por la ley”. Al respecto, la Dirección del Trabajo señala que en tanto las acciones y actividades de capacitación desarrolladas al amparo de la ley 19.518 se lleven a cabo sin que modifiquen, reemplacen, sustituyan ni desvirtúen el proceso de capacitación que señala el Estatuto de Atención Primaria de Atención Municipal, no existiría impedimento legal para que las entidades administradoras de la salud municipal se acojan al sistema de capacitación contemplado en la ley 19.518. Del análisis general, corresponde expresar que en el caso particular, respecto a la conformación de los comités bipartitos de capacitación, se debe respetar el mandato del artículo 17 de la ley 19.518.

⁷¹ Inc. 1º, artículo 10, ley 19518: “Se entenderá por capacitación el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar, y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía”.

En el mismo sentido se pronuncia el dictamen N°2299/55 de fecha 17/06/2003, respecto a las dudas planteadas por la Universidad de Chile de si le correspondía aplicar las normas referentes a la capacitación y los comités bipartitos de capacitación del Estatuto de Capacitación y Empleo, dado que en sus apreciaciones particulares, dicha institución no poseía la estructura de una empresa, contando con asociaciones de funcionarios en vez de sindicatos. Al respecto, la Dirección del Trabajo señala que, efectivamente esta institución corresponde a una persona jurídica de Derecho Público, a una entidad estatal de educación superior, que se rige por la ley 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, la que no contempla disposiciones relativas a la designación de representantes de los trabajadores sindicalizados en los comités bipartitos de capacitación. Por lo que se requiere, para resolver la controversia, la aplicación del argumento de analogía, que se entiende en el aforismo jurídico “donde existe la misma razón debe existir la misma disposición”. Consiste en resolver, conforme a las leyes que rigen casos semejantes, uno no previsto por la ley en su letra ni en su espíritu, o uno previsto pero cuya ley aplicable no tiene un sentido claro a su respecto. Por lo tanto, en caso de los trabajadores afiliados a la Asociación de Funcionarios deben reputarse, para el sentido del artículo 17 de la ley 19.518, como trabajadores afiliados y, aquellos no asociados, deben entenderse como trabajadores no sindicalizados⁷². Con esto, se buscó encuadrar dicha situación

⁷²En igual sentido se pronuncia el dictamen 5390/354 de 04/11/1998,

particular a los parámetros normativos de la ley 19.518, con el fin de encontrar una reglamentación formal a la situación de los trabajadores de la Universidad de Chile.

ORGÁNICO: El diálogo social se manifiesta en la estructura y funcionamiento de un comité bipartito de capacitación, el que es obligatorio en toda empresa que cuente con una dotación de 15 o más trabajadores (artículo 13 inc. 1°). Además, es un órgano de carácter permanente en la empresa, desde que se acuerda su constitución.

La obligación de fijar el período y el número de sesiones a realizar se deja a la voluntad de los integrantes de dicho comité, al momento de realizar su constitución. Con excepción de lo que plantea el inciso segundo del artículo 16 de la ley 19.518, que establece la obligatoriedad de sesionar ante “el requerimiento de a lo menos 4 de sus integrantes”.

Solo se permite la constitución y funcionamiento de 1 comité por empresa, independiente del número de trabajadores que ella tenga.

Al respecto, es pertinente mencionar el dictamen de la Dirección del Trabajo N°01/01 del 4/01/99, respecto a consulta realizada por el Gerente de Recursos Humanos de la Central de Restaurantes LTDA., referente al hecho de que dicha organización está constituida como un holding, por lo que se genera la duda

legítima de si se puede constituir un solo comité bipartito por todo el Holding⁷³. Al respecto, la Dirección del Trabajo expresa que la obligación de constituir dicho comité se establece en relación a las empresas que cuenten con más de 14 trabajadores y si bien dicha obligación nace de la apreciación del número de trabajadores de la empresa, es igual de cierto que la ley permite un solo comité por una empresa. Por lo que señala que “(...) en ámbito de la legislación laboral y de seguridad social, el término empresa comprende los siguientes elementos:

- a) Una organización de personas y de elementos materiales e inmateriales;
- b) Una dirección bajo la cual se ordenan estas personas y elementos;
- c) La prosecución de una finalidad, que puede ser de orden económico, social, cultural o benéfico y
- d) Que esta organización esté dotada de una individualidad legal determinada.

Precisado lo anterior, cabe tener presente que de los antecedentes aportados por el requirente, aparece que, en el caso que nos ocupa, si bien las empresas de que se trata son administradas centralizadamente por la empresa Central de Restaurantes Limitada, son organizaciones que tienen una individualidad legal determinada, circunstancia que se manifiesta por el hecho que poseen su propios trabajadores, quienes a su vez, han constituido en ellas organizaciones sindicales y por tanto, deben ser consideradas empresas diversas cada una de

⁷³Holding (voz ingl.) Sociedad financiera que posee o controla la mayoría de las acciones de un grupo de empresas. Link:<http://lema.rae.es/drae/?val=holding>

ellas (...). Dejando en claro que como unidad económica, el holding se integraba por 3 empresas, teniendo cada una de estas, la obligación de constituir un comité.

En el dictamen N°1677/098 del 14/04/98, respecto a la consulta realizada por el sindicato de trabajadores de la Compañía Minera del Pacífico S.A., Mina “El Romeral”, sí corresponde a dicha empresa constituir un comité bipartito de capacitación por cada establecimiento que dicha empresa tenga en diversas regiones del país. La Dirección es enfática al señalar que la obligatoriedad que establece el artículo 13 de la ley 19.518 es respecto a una unidad determinada, considerada como empresa, lo que permite afirmar que para tal efecto no procede considerar los establecimientos que éste posea, cualquiera fuere su número y los lugares en que se encuentren ubicados. Complementando dicha interpretación, precisa que el hecho que el legislador laboral ha sido claro en relación a aplicar una determinada disposición legal a “establecimientos, faenas, agencias o sucursales de una empresa”, lo que no ocurre en este caso. Situación que se puede apreciar claramente en Código del Trabajo cuando trata el derecho a sindicalización por cada establecimiento de la empresa y respecto a la obligación de constituir un Comité Paritario de Higiene y Seguridad⁷⁴.

⁷⁴Inciso 3°, artículo 227 del Código del Trabajo: “Si la empresa tuviere más de un establecimiento, podrán también constituir sindicato los trabajadores de cada uno de ellos, con un mínimo de veinticinco trabajadores que representen, a lo menos, el treinta por ciento de los trabajadores de dicho establecimiento.”

Art. 1°, D.S. N°54 de la Dirección de Trabajo: “En toda empresa, faena, sucursal o agencia en que trabajen más de 25 personas se organizarán Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, compuestos por representantes patronales y representantes de los trabajadores, cuyas decisiones, adoptadas en el ejercicio de las atribuciones que les encomienda la ley 16.744, serán obligatorias para la empresa y los trabajadores.

Si la empresa tuviere faenas, sucursales o agencias distintas, en el mismo o en diferentes lugares, en cada una de

BIPARTITO: Es una instancia que busca el diálogo entre el empleador y los trabajadores. Para lograr la democrática representación de estos dos sujetos sociales, la ley establece que se compondrá por 3 representantes del empleador y por 3 representantes de los trabajadores.

Es la administración de la empresa la que se encarga de nombrar a 3 representantes de la empresa, de entre su personal calificado, debiendo contar con, a lo menos, un integrante con la calidad de personal superior de ésta (inc. 1° artículo 17 ley 19.518).

La elección de los 3 representantes de los trabajadores es más compleja ya que se debe abarcar tanto a los sindicalizados como a los no sindicalizados

Al respecto, es importante señalar que en este aspecto se suscitó un gran debate en las diferentes instancias de discusión en sala del Congreso, debido a que existían diversas posturas en torno a la representación de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados. Al final de cuentas, se optó por una fórmula en la que se involucrara el voto de los sindicatos dentro de la empresa en consideración al objetivo de lograr una mejor representatividad y un correcto respeto a la realidad laboral.

El mecanismo que se utiliza es de proporcionalidad, y como se señala en la discusión del proyecto de ley: “Este mecanismo reconoce el rol central que los

ellas deberá organizarse un Comité Paritario de Higiene y Seguridad.
Corresponderá al Inspector del Trabajo respectivo decidir, en caso de duda, si procede o no que se constituya el Comité Paritario de Higiene y Seguridad

sindicatos pueden y deben jugar en la tarea de modernizar las relaciones laborales y contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad de sus empresas”.

Así, el sistema funciona en atención al número de trabajadores sindicalizados para la designación de un porcentaje de los integrantes del CBC, que representen a la fuerza de trabajo, en la forma que se explica en el siguiente esquema⁷⁵.

Porcentaje de trabajadores sindicalizados en la empresa	Número de trabajadores que designa el sindicato	Número de trabajadores que eligen los trabajadores no sindicalizados
75% o más	3	0
Menos de 75 y más de 50%	2	1
Menos de 50 y más del 25%	1	2
Menos de 25% o no existen sindicatos	0	3

Como se puede apreciar, si la empresa cuenta con un sindicato que represente menos del 25% de sus trabajadores, no tiene injerencia alguna en la designación de integrantes del CBC, dejando la elección a los trabajadores.

Si se diere este caso, los trabajadores que votan deben alcanzar un quórum igual a los porcentajes exigidos por la ley para que exista sindicato, para elegir 3, 2 o 1 representante dentro del CBC.

⁷⁵Tabla de elaboración propia en atención a los datos entregados por el artículo 17 de la ley 19518

De existir cargos sin completar por no alcanzar los quórum requeridos, se elegirán a los representantes por votación de todos los trabajadores de la empresa sin necesidad de cumplir con los quórum, siendo elegidos aquellos que alcancen la mayoría en la votación respectiva.

En relación a la votación para designar a los representantes en el CBC, se han suscitado variadas controversias, lo que ha clarificado la Dirección del Trabajo a través de numerosos dictámenes.

Al respecto se pueden mencionar los siguientes:

ORD. N°1056 del año 2013, donde se formula la duda por parte del área gerencial de la empresa BancoEstado Corredores de Seguros S.A., de sí procedía incluir dentro del grupo de trabajadores no sindicalizados para efectos de la votación de los representantes de los trabajadores dentro del C.B.C a 12 trabajadores de rango gerencial (gerentes y subgerentes). La D.T. fue enfática al señalar que el artículo 17 de la ley 19.518 que se refiere a la designación de los representantes de la empresa y de los trabajadores (sindicalizados y no sindicalizados) en el C.B.C, no realiza distinción de ninguna naturaleza para considerar al grupo de los trabajadores, por lo que debiese incluirse a los trabajadores de rango gerencial dentro del universo de trabajadores de la empresa, con derecho a voto para los efectos de designar a los representantes de los trabajadores.

En el mismo sentido, se pronuncia la D.T en el dictamen ORD. N°99/10 del 07/01/1999, respecto a la consulta pronunciada por el gerente de la empresa ASENAV S.A., donde también se hace hincapié en que el artículo 17 se refiere a los trabajadores de la empresa sin realizar distinciones de ninguna naturaleza, salvo con respecto a si están o no afiliados a un sindicato, por lo que en atención al aforismo jurídico “donde el legislador no distingue, no resulta lícito al interprete distinguir”, era forzoso concluir que, para los efectos de la designación de los representantes en el comité bipartito de capacitación, participan todos los trabajadores de la empresa, independiente de las facultades que en virtud del contrato de trabajo se le hayan otorgado.

El ORD. 3027/223 del 09/07/1998, se pronuncia de igual forma respecto a la consulta realizada por el Jefe de Capacitación de la empresa Cía. Minera Mantos de Oro, señalando que el universo de trabajadores que pueden votar para designar a representantes de estos en el C.B.C, comprende también a los dependientes con contrato a plazo fijo. Además también concluye que aunque la compañía cuente con 2 sindicatos, no corresponde aumentar el número de representantes en el comité bipartito de 3 a 7; primero que todo porque la ley es clara en el sentido de señalar que el número de representantes del CBC es de 6: 3 representantes de los trabajadores y 3 representantes del empleador; y segundo, el hecho de que dentro de la constitución del CBC se cuente con igual número de representantes de los trabajadores que de representantes del empleador, es muestra esencial de la naturaleza bipartita de este órgano.

El ORD. 5694/375 del año 1998, se pronuncia respecto a la consulta realizada por el Departamento de Capacitación de la Cámara de Comercio, Turismo e Industria de Linares, respecto a si es dable considerar dentro del universo de trabajadores que pueden votar por sus representantes en el comité bipartito de capacitación a trabajadores transitorios contratados por más de 30 días y solamente por determinados períodos (trabajadores temporeros). Al respecto, la D.T. resuelve el asunto aplicando el mismo aforismo jurídico expuesto anteriormente, y señala que “para los efectos de la designación de los representantes en el comité bipartito de capacitación, participan todos los trabajadores de la empresa, ya sea que se trate de trabajadores con contratos indefinidos o de plazo fijo.

4.4. PRINCIPIOS QUE CONSAGRAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN

Estimamos que estos principios se pueden resumir en:

Cooperación, voluntariedad, competencia técnica, flexibilidad y adecuada representación laboral.

Cooperación: La convocatoria a sesionar del Comité y el acuerdo alcanzado respecto al programa de capacitación requieren del acuerdo de la parte que representa al empleador y a los trabajadores. Por otro lado, ninguna de las

partes ha sido dotada de medios de más peso para obtener el consentimiento de la otra.

Competencia o supremacía técnica: Los acuerdos alcanzados en un CBC tienen por objeto establecer determinadas materias que ha de considerar el programa. Así lo establece al menos el artículo 15 de la ley 19.518, que fija las menciones mínimas de aquellos acuerdos los que: “(...)contendrán a lo menos las siguientes menciones:

- a) Las áreas de la empresa en las cuales se desarrollarán actividades de capacitación, y el objetivo de dichas actividades;
- b) El número y características de los trabajadores que participarán en las actividades de capacitación, y
- c) La época del año en que se ejecutarán las referidas acciones”

También, se refleja en que la ley ha sido cauta al señalar que el objeto de la sesión y los acuerdos logrados por el CBC deben ser la creación de programas, no solo sobre acciones específicas o aisladas, lo que se traduce en la promoción de una programación en el área de capacitación y que sea una ventaja de carácter estratégico para la competitividad de las empresas.

Flexibilidad: La ley busca permitir que dentro de una misma empresa puedan existir uno o más programas de capacitación, y que sea el CBC quien decida el plazo por el cual estos han de regir.

Diversidad laboral: como ya mencionamos, dentro de su orgánica rige un mecanismo de proporcionalidad de los trabajadores para su integración.

4.5. INCENTIVO LEGAL PARA EL DIÁLOGO SOCIAL DENTRO DE LA EMPRESA.

4.5.1 ¿EN QUE CONSISTE EL INCENTIVO LEGAL?

El inciso segundo del artículo 39 del actual Estatuto de Capacitación y Empleo dispone que las empresas que desarrollen actividades de capacitación a través de una OTIC, que emanen de un acuerdo programático de los comités bipartitos de capacitación pueden descontar hasta un 20% adicional respecto al valor hora participante fijado por el SENCE⁷⁶.

Como se puede comprender de su lectura, este incentivo no **solo busca promover la constitución de comités bipartitos**, ya que para que opere requiere que las acciones de capacitación que se desarrollen provengan del

⁷⁶Ley 19.518, artículo 39: “El Servicio Nacional autorizará, conforme a los artículos anteriores, el monto de los gastos de capacitación que las empresas podrán descontar en conformidad al inciso primero del artículo 36.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas que realicen actividades de capacitación incluida en un programa acordado en los términos del artículo 13 y siguiente de la presente ley, podrán descontar hasta un veinte por ciento adicional al monto del gasto imputable.

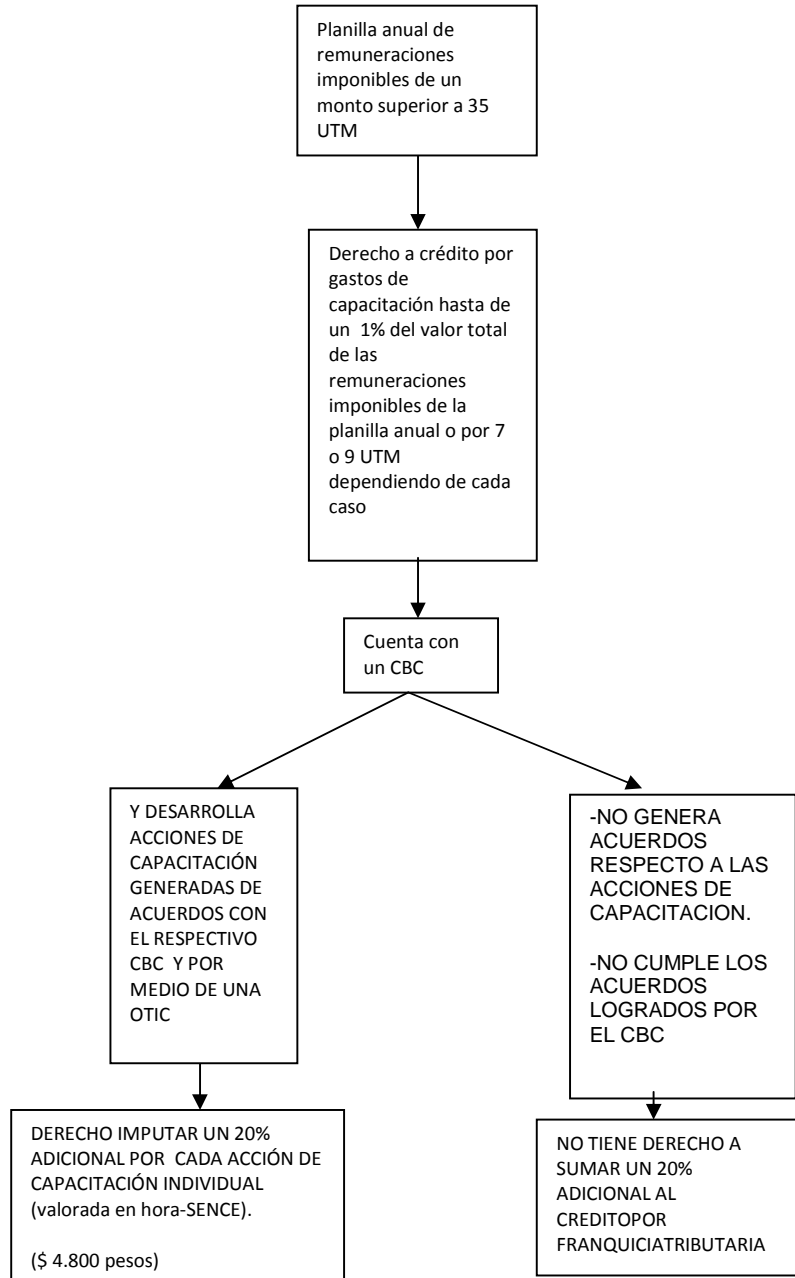
Con todo, el monto autorizado a descontar no podrá exceder del gasto efectivamente realizado por la empresa.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable a las acciones de capacitación que realicen las empresas a través de los organismos técnicos intermedios para capacitación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente.”

acuerdo programático generado en el seno de dichos comités, con lo que se **busca la generación de acuerdos y su posterior implementación**, como se puede apreciar en el esquema siguiente⁷⁷.

⁷⁷Esquema de elaboración personal, analizando los datos entregados por la ley 19.518

FUNCIONAMIENTO DEL INCENTIVO TRIBUTARIO PARA LA EJECUCIÓN DE ACUERDOS GENERADOS EN UN CBC



4.5.2 LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA Y EL INCENTIVO TRIBUTARIO PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN.

Debo comenzar señalando que si bien ambas herramientas clasifican como incentivos para la capacitación, tanto una como la otra cuentan con diferentes diseños y objetivos dentro del sistema de capacitación de la empresa.

Por una parte, la franquicia tributaria tiene por objeto ser un crédito contra el impuesto de primera categoría para ciertas empresas con el objeto de impulsar la demanda de cursos de capacitación. Para ello cuenta, como ya analizamos, de un diseño técnico de carácter tributario.

El incentivo para la promoción de los comités bipartitos de capacitación tiene por objeto dotar de horizontalidad las relaciones entre el empleador y los trabajadores en el área de capacitación, para la decisión democrática de los mejores programas para la empresa en dicho ámbito, con el fin de conseguir acuerdos y potenciar su aplicación. Para ello cuenta con un incentivo adicional al valor hora-SENCE, fijado anualmente por el Director de esta entidad (que hasta hace un año era de 4.000 pesos y que actualmente asciende a \$ 5.000).

Si bien son herramientas completamente diferentes dentro del ámbito de la capacitación laboral en cuanto a sus objetivos y su funcionalidad, es necesario destacar que el legislador laboral articuló ambos instrumentos para que funcionasen de forma conjunta y complementaria en la realidad laboral, lo que

se puede deducir con solo analizar el caso que la ley establece de la obligatoriedad de la constitución de los comités bipartitos. El artículo 13 del actual Estatuto de Capacitación y Empleo señala que en empresas con más de 14 trabajadores es obligatoria la constitución de CBC, poniéndonos en el entendido jurídico de que a la fecha el ingreso mínimo mensual es de \$210.000 pesos, y cada uno de los trabajadores recibiera como remuneración el monto del sueldo mínimo, la planilla anual de remuneraciones imponibles superaría por mucho el piso mínimo que planteó el legislador laboral para la obtención del crédito por gastos de capacitación, que es de 35 UTM por el total de la planilla de remuneraciones imponibles anuales de una empresa⁷⁸.

Tomando en cuenta que las empresas se guían por lógicas económicas, siempre optarán por las alternativas que le permitan abaratar costos para maximizar los beneficios económicos, lo que volvería inviable un escenario en que solamente se solicite el beneficio del artículo 39 sin solicitar el crédito por gastos de capacitación que plantea el artículo 36 de la ley 19.518.

Por otra parte, ambos instrumentos tributarios funcionan dentro del tope máximo que impone la ley. No pueden superar tanto el crédito por gastos de capacitación, ni el crédito por gastos de acciones de capacitación generados en

⁷⁸Basta con realizar el siguiente ejercicio: si la empresa cuenta con un piso mínimo de 14 trabajadores a los cuales les remunera como base el valor del sueldo mínimo, el costo mensual por remuneración a estos trabajadores sería de $210.000 \times 14 = \$ 2.940.000$, que anualmente se contabilizaría en un valor de \$ 35.280.000.

En relación con piso mínimo establecido por ley para ser beneficiario de la franquicia tributaria que es de una planilla anual de remuneraciones imponibles igual o superior a 35 UTM, $UTM = \$ 40.000$ APROX, $40.000 \times 35 = \$ 1.400.000$, se puede decir que el entendido legal que plantea el art. 39, se sitúa muy por encima del requisito mínimo establecido por la ley para ser beneficiario de la franquicia tributaria por gastos de capacitación.

acuerdos programáticos de los comités bipartitos de capacitación, del 1% del total de la planilla anual de remuneraciones imponibles de la empresa. Dejando en claro que existe una relación estrecha entre el incentivo tributario por acciones de capacitación y el incentivo para la promoción del diálogo social en materia de capacitación dentro de la empresa.

4.6 REALIDAD ACTUAL DE LOS COMITES BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN

Como señalamos anteriormente, la implementación de estos órganos desde 1997 ya tiene una data de 16 años, durante los cuales se han podido hacer notar algunas de sus falencias en cuanto al escaso cumplimiento de los objetivos fijados por el Poder Ejecutivo y Legislativo en las numerosas discusiones que se dieron en torno a la promulgación de la actual ley de capacitación.

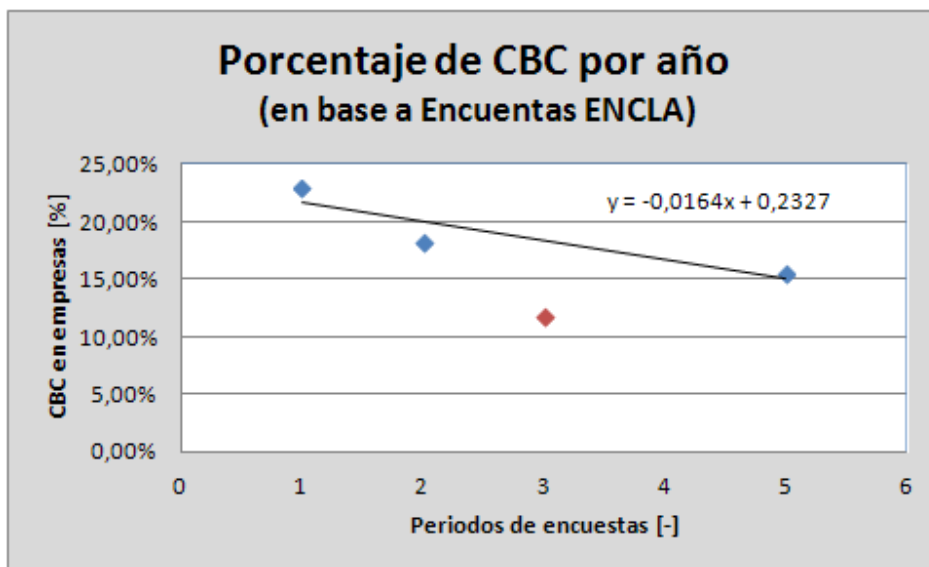
Como venía indicando, se buscó reforzar el diálogo social en materia capacitacional por medio de 3 instancias: Consejo Nacional de Capacitación, Consejo Regional de Capacitación y Comités Bipartitos de Capacitación.

En lo que respecta a los CBC, los estudios más recientes muestran que no se han concretado dentro de la mayoría de las empresas que legalmente deben constituirlos (empresas con una dotación de personal de más de 14 trabajadores), por lo que no se da efectivo cumplimiento al verdadero sentido que se buscó con el artículo 13, al señalar que “(constituir un comité bipartito de

capacitación) (...)será obligatorio en aquellas empresas cuya dotación de personal sea igualo superior a 15 trabajadores”. En términos económicos, se identifica con las grandes empresas y cierto porcentaje de medianas y pequeñas empresas (en atención a los parámetros que la SOFOFA entrega en su página web, clasificando a las empresas según el número de trabajadores, señalando expresamente que las empresas con más de 5 y menos de 199 trabajadores, caen dentro de la clasificación de PYMES).

En relación a esto, se ha podido constatar por medio de los datos suministrados por la ENCLA 2011, que de las empresas que tienen la obligación legal de constituir un CBC, sólo lo han hecho un 15,5 %.

Al realizar un estudio pormenorizado de los datos entregados por ENCLA en el año 2004, 2006 y 2008, se pueden extraer pautas determinadas para construir una tendencia que puede ayudar a visualizar cual sería las posible evolución del porcentaje de comités bipartitos de capacitación por empresa este año 2013 y para el futuro. Lo que en definitiva queda plasmado en el siguiente gráfico.



(Esquema de elaboración propia en base a los datos entregados en ENCLA 2004 (1), 2006(2),2008(3),2011(4))⁷⁹

Sí analizamos el esquema anterior, se puede constatar que la tendencia a la constitución de CBC va en una leve baja, entre los años 2004 al 2011.

De los datos suministrados por la ENCLA los años 2004, 2006 y 2011⁸⁰ respecto al porcentaje de CBC en las empresas, se notará que actualmente la tendencia va a la baja, reduciéndose paulatinamente en un 0,017 %

⁷⁹Caso aparte consiste el análisis del año 2008 y parte del 2009, que se vió afectado por una fuerte crisis económica y financiera a nivel mundial. La crisis económica también afectó la realidad laboral, y al respecto es necesario señalar que uno de los más significativos efectos se tradujo en una baja de la calidad del empleo.

En un estudio del año 2009 de la CEPAL-OIT titulado "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe", se trató el tema de la crisis como un empeoramiento de la calidad del empleo que se manifiesta "en un menor dinamismo de la ocupación protegida por la seguridad social y en una aparente informalización del empleo, lo que se constata con el incremento del trabajo por cuenta propia frente al rezago del empleo asalariado". La informalización se traduce como una circunstancia de hecho en el mundo laboral en que "uno o más de los requisitos legales que habitualmente se relacionan con el empleo no son cumplidos".

⁸⁰En términos estadísticos, los datos proporcionados por la realidad laboral durante la crisis económica (período 2008) se reconocen como factores externos, que para efectos del estudio no ayudan a fijar una pauta de en relación al asunto planteado, dado que las condiciones sociales y económicas de ese tiempo, obligan a los diferentes entes públicos y privados a comportarse de forma diversa a las tendencias que se pueden observar en periodos normales.

anualmente. Lo que claramente va en contra del real sentido de la ley, que es posicionar estas instancias en las empresas.

Dentro del análisis de la actual situación de los CBC en Chile, corresponde dilucidar cuál es el organismo encargado de la fiscalización del correcto cumplimiento de las disposiciones que ordenan la constitución y el funcionamiento de los CBC. Esto porque dentro de las numerosas potestades de la administración (inspectora, sancionadora, interpretadora, mediadora, ministro de fe, técnica, conciliadora, fiscalizadora, etc.), es precisamente la potestad de fiscalización la que permite dar cumplimiento eficaz a las leyes, otorgándole a las normas de carácter imperativo, un instrumento que haga efectivo el cumplimiento íntegro de éstas ya que por más acabada que resulte una norma, ésta sólo tiene valor si se aplica de modo efectivo⁸¹.

La ley no menciona expresamente al organismo fiscalizador de esta materia, sin embargo la interpretación que ha realizado respecto al tema la Dirección del Trabajo ha sentado una clara doctrina administrativa, señalando categóricamente que tanto la fiscalización de la correcta integración como la correcta constitución de los CBC corresponde a la Dirección del Trabajo. Así lo ha establecido en el dictamen del año 98 ORD. N°1935/124, argumentado al respecto, a base de las normas de interpretación del Código Civil,

⁸¹Gallardo Urrutia, Camila Belen. "Aplicación del procedimiento administrativo a la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo", memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, depto. Del Trabajo. 2010. Pp. 83

específicamente el inciso 1° del artículo 22 que señala: “El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía” .Así prosigue afirmando que “(...) es posible sostener que la norma contenida en la primera parte del artículo 18⁸², debe analizarse dentro del contexto del mismo artículo, específicamente su parte final, que establece que la fiscalización de la aplicación de los programas de capacitación corresponderá al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. De esta forma(...)ha sido intención del legislador que a la Dirección del Trabajo le corresponda no sólo fiscalizar el cumplimiento de las reglas de designación de los representantes de los Comités Bipartitos de Capacitación, sino además, que dicha competencia comprende también la fiscalización de la constitución de los referidos comités, toda vez que, conforme lo dispone expresamente la parte final del artículo 18, sólo se excluye de la competencia la materia relativa a la aplicación de los programas de capacitación.”

(...)Sostener lo contrario, significaría aceptar que, procesos tan ligados entre sí, como lo son la constitución de los Comités Bipartitos de Capacitación y la designación de sus representantes, sean fiscalizados por distintos Servicios, esto es, por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y la Dirección del

⁸²Artículo 18.- Será competencia de la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior (referente a la correcta constitución de los CBC), y conocer de las infracciones que por su incumplimiento se produjeren, salvo lo relativo a la aplicación del programa, cuya fiscalización corresponderá al Servicio Nacional.

Trabajo, respectivamente. Lo que recalcamos, resulta ilógico y va contra políticas de economía procesal en procesos administrativos.

A su vez, también se utiliza como argumento el elemento histórico de interpretación, citando al respecto el trámite del proyecto de ley del Estatuto de Capacitación se agrega que “en el mensaje del Proyecto de la Ley en comento, (...) se expresa:

"Finalmente, se ha entregado al ámbito de competencia del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo exclusivamente aquellas cuestiones que deriven de la aplicación del Programa de Capacitación, entregando los aspectos procedimentales a la Dirección del Trabajo".

Otro punto a analizar respecto a los CBC, más allá de la baja tendencia a su creación dentro de las empresas, se puede apreciar en los diversos problemas que se han suscitado en cuanto su integración. Así lo demuestran diversas instancias en que se ha solicitado a la Dirección del Trabajo, dirimir respecto a la correcta manera en que se debería haber constituido un determinado CBC. Al respecto, sientan jurisprudencia los siguientes dictámenes:

Ord. N°1935/124 del año 1998, en la que la Directora del Trabajo de ese tiempo, responde a las consultas formuladas por el Jefe del Departamento de Relaciones Laborales, respecto a diversas materias en relación a los CBC:

Competencia, Constitución, Plazo para la constitución, forma de elección de sus representantes, Sanción a la infracción de no constituir el CBC.

Ord. N°1056/010 del año 2013, en que la Dirección del Trabajo se pronuncia respecto a la situación de los trabajadores de mayor jerarquía de la empresa BancoEstado Corredores de Seguros S.A. y el Presidente del Sindicato de Trabajadores constituido en ella, que no estaban sindicalizados, expresando que debían ser considerados para efectos de la elección de los representantes de los trabajadores en el Comité Bipartito de Capacitación, según lo establecido en el art. 17° de la ley 19.518.

Ord. N°2299/55 del año 2003, donde la Dirección del Trabajo se pronuncia por una consulta realizada por Universidad de Chile, respecto a que no cumple con todos los requisitos para ser definida como empresa y por estar regida por un Estatuto Administrativo propio, ley 18.834. Por lo que le generaba dudas la aplicación del Estatuto de Capacitación y de ser aplicable, como dilucidaba que trabajador era sindicalizado y cual no. Al respecto, la Dirección del Trabajo expresó que los dependientes de una entidad como la Universidad de Chile, que se encuentren afiliados a asociaciones de funcionarios regidas por la ley N° 19.296, deben reputarse sindicalizados para los efectos previstos por el inciso 2°, letra a) del artículo 17 de la ley N° 19.518, que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo y, por tanto, dichos dependientes deben designar a sus representantes en el comité bipartito de capacitación en la forma contemplada por la referida norma; en tanto que los dependientes de la aludida

Universidad que no se encuentren afiliados a alguna de las mencionadas asociaciones deberán elegir a los representantes de que se trata en conformidad a lo establecido por el inciso 4º, letra b) de la misma disposición legal.

Ord N° 1473/031 del año 2007, en donde la Dirección del Trabajo responde a las consultas de la C.C.A.F. Los Héroes respecto del quórum necesario para elegir al representante de los trabajadores no sindicalizados, cuando se trata de sólo uno y de si es necesaria la mayoría absoluta de votos o solo basta con la obtención de la mayoría de ellos. Señala que respecto del quórum, se requiere del voto efectivo de más del 25% de los dependientes no sindicalizados. Con respecto al dependiente que será elegido, señala que en este campo rige la Autonomía de la Voluntad, pudiendo ser o la mayoría absoluta o la mayoría de votos dependiendo del acuerdo arribado por las partes.

Ord N° 4558/323 del año 1998, en la que la Dirección del Trabajo responde a la consulta efectuada por el Director Regional del trabajo de Coquimbo-La Serena, respecto que no es necesaria la concurrencia en igual proporción de representantes del empleador y de los trabajadores. Señalando que el artículo 16 de la ley 19.518 solo exige la concurrencia de al menos 4 de sus 6 integrantes por tanto “permite-indistintamente-que esta mayoría se constituya con el acuerdo de tres representantes de los trabajadores y uno de los empleadores, o viceversa; con tres representantes de los trabajadores y dos

de los empleadores, o también viceversa; con dos representantes de los trabajadores y dos de los empleadores; y, en fin, pueden lograrse también acuerdos con la unanimidad de los miembros del Comité”⁸³.

Ord. 5694/375 del año 1998, en donde la Dirección del Trabajo responde a las consultas formuladas por la Directora de Capacitación del Departamento de Capacitación de la Cámara de Comercio, Turismo e Industria de Linares A.G. Respecto de esto, es importante mencionar lo que expresó la Dirección del Trabajo con respecto de la situación en la que los trabajadores de la empresa no desearan elegir o designar al representante en el respectivo CBC. La D.T. señaló que solo correspondía a la institución pertinente, presentar instrucciones a la empresa, no pudiendo sancionar a los trabajadores ni tampoco a la empresa, si se trata de un caso que le es inimputable a ésta. Y que será la empresa la que deberá buscar los medios idóneos para que se lleve a cabo la elección de los representantes del CBC. También se le consultó respecto de la situación de un empate en la votación de los acuerdos en acciones de capacitación, manifestando que estará a la autonomía de los CBC el determinar cómo resolver el empate determinado.

Ord 2983/160 del año 1999, en donde la D.T. se pronuncia respecto a las dudas planteadas por el Departamento de Asesoría Laboral del Boletín del Trabajo, expresando que un establecimiento educacional subvencionado, que cuenta con 15 o más trabajadores, tiene la obligación de constituir un comité

⁸³Extraído de la página <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-article-86507.html>, representación digital del dictamen ORD. N° 4558/323 del año 1998.

bipartito de capacitación y que podrán participar en la constitución del comité bipartito de capacitación todos los trabajadores de un establecimiento educacional subvencionado, sean docentes, paradoctentes o administrativos.

Ord. 4471/313 del año 1998, resolviendo una consulta realizada por el Sub Gerente de Recursos Humanos de la empresa CADE-IDEPE, respecto de cuantos CBC correspondía establecer en caso de CADE-Idepe Servicios de Ingeniería Limitada y CADE-Idepe Ingeniería y Desarrollo de Proyectos Limitada. Expresa que ambas constituyen una misma empresa, para efectos laborales, en atención a las múltiples condiciones laborales comunes que presentan y que por tanto sólo corresponde formar un CBC.

¿Cuál es el organismo responsable de fiscalizar el cumplimiento de las normas del Estatuto de Capacitación y Empleo?

La ley es la encargada de definir qué organismo debe fiscalizar, señalándolo expresamente en el artículo 18: “Será competencia de la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, y conocer de las infracciones que por su incumplimiento se produjeren, salvo lo relativo a la aplicación del programa, cuya fiscalización corresponderá al Servicio Nacional” Con lo deja claro que respecto de la constitución de los CBC conoce la Dirección del Trabajo y respecto de la ejecución de los programas de capacitación que nacen de las sesiones del CBC, fiscaliza el SENCE.

Ahora bien, respecto de la fiscalización en el cumplimiento de las normas de la ley 19.518 respecto de la constitución y funcionamiento de los CBC ¿De dónde nacen las iniciativas necesarias para que proceda la fiscalización?

La fiscalización del cumplimiento de los aspectos de forma de los CBC (constitución, designación, elección, representación, etc.), puede originarse básicamente de dos iniciativas:

- I) De oficio, por la Dirección del Trabajo o
- II) Denuncia de los trabajadores.

Se entiende que DE OFICIO puede pronunciarse respecto a las materias del Estatuto de Capacitación con excepción de la aplicación y ejecución de los programas de capacitación dentro de la empresa (que le corresponde al SENCE),

Si tanto la ley como la jurisprudencia administrativa así lo establecen para dar cumplimiento del mandato imperativo del artículo 13 de la ley 19.518 y, aún así, no se ve el cumplimiento efectivo de esta norma en la práctica, lo que puede significar a lo menos dos cosas:

- La Dirección del Trabajo ejerce su facultad de oficio y aún así es insuficiente, o bien,
- No posee los recursos necesarios para poder realizar la fiscalización de las empresas en materia de capacitación.

También existe la posibilidad de que el pronunciamiento de la Dirección del Trabajo emane de una iniciativa de los trabajadores. Al respecto, cabe hacer la apreciación de que es ilógico considerar que la denuncia por incumplimiento del artículo 13 la realice la empresa. Es la ley y la jurisprudencia administrativa⁸⁴ las que establecen que la constitución del CBC es obligación de la empresa y por tanto, las sanciones por incumplimiento de la respectiva constitución recaen exclusivamente en ésta. Por lo que sería contradictorio pensar que la propia empresa vea mermadas sus utilidades por la denuncia del incumplimiento en lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 19.518, que provenga de su propia iniciativa, ya que como unidad económica que esta representa, uno de sus objetivos base es el de aumentar los ingresos y disminuir gastos.

Establecido que los actores sociales válidos para reclamar por la constitución de los CBC son los trabajadores de la empresa, ¿existe alguna vinculación entre este hecho y la baja constitución de estos comités?

Planteamos esta legítima duda partiendo de la base de que existen los medios para reclamar por el incumplimiento de la constitución de CBC en toda empresa con más de 14 trabajadores. ¿Por qué la oportunidad de denuncia de los trabajadores no se ha reflejado en el incremento de CBCs?

Una de las posibles respuestas es la falta de información que, los trabajadores no organizados (sin sindicato) o con organizaciones ineficientes, tienen respecto a lo que es un CBC y cuáles son sus objetivos estratégicos, y por otra,

⁸⁴en dictámenes 1.935-124, de 29.04.98 y 5.694-375, de 18.11.98, entre otros

la ineficacia que puede generarse por parte de las autoridades que deben mantener informado a los interlocutores del mundo laboral respecto a sus derechos y obligaciones.

Otro aspecto a discutir es el sentido que tiene para la ley la materialización de acciones de capacitación que surjan de los acuerdos logrados dentro de un comité bipartito de capacitación. Actualmente, la ley pretende promover la capacitación que nazca del diálogo social empleador-trabajador por medio de un incentivo enmarcado dentro de lógicas económicas de costo y beneficio de las empresas, al señalar en el inciso segundo y tercero del artículo 39 que“(…) las empresas que realicen actividades de capacitación incluidas en un programa acordado en los términos del artículo 13 y siguientes de la presente ley (referentes a los comités bipartitos de capacitación), podrán descontar hasta un veinte por ciento adicional al monto del gasto imputable. Con todo, el monto autorizado a descontar no podrá exceder del gasto efectivamente realizado por la empresa.”

Respecto a lo anterior, es importante destacar que dicho “premio” se enmarca dentro del espíritu del Estatuto de Capacitación, teniendo por límite el 1% de la planilla anual de remuneraciones imponible de la empresa.

Es prudente acudir a la historia de la ley 19.518 para comprender el verdadero sentido con que los legisladores quisieron dotar a los CBC. En los orígenes de la discusiones legislativas, se presentó dudas válidas respecto al sentido del artículo y se logró el veto de un inciso que imponía no solo un premio a la

capacitación que surgiera del acuerdo logrado en un CBC, también contemplaba un castigo al empleador, (calificación discutible, ya que dentro de la tramitación del proyecto, un sector representado por el diputado señor Gajardo, señalaba que la esencia del asunto era tan sólo una distinción respecto a un mayor o menor subsidio⁸⁵), señalando la letra b) del antiguo artículo 39 de la ley, que “Las empresas que realicen actividades de capacitación no incluidas en un Programa acordado en los términos del referido artículo 13 y siguientes de la presente ley, sólo podrán descontar hasta el 80por ciento del gasto imputable”.

La necesidad de mencionar esta precisión de los orígenes de la ley, no tiene por objeto argumentar que la implementación de una sanción por la no constitución de un CBC era una vía eficaz para promover el efectivo cumplimiento de la ley. Lo que se destaca es la discusión parlamentaria que se dió al respecto, para descartar este castigo en el subsidio capacitacional. La ex Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Evelyn Matthei, que en el tiempo de la discusión era diputada e integrante de la Comisión del Trabajo encargada de revisar la ley 19.518 en la sesión donde se defendía la eliminación de la controvertida letra b) del artículo 39, respondió las palabras del diputado Navarro, que argumentaba la poca fiabilidad del incentivo desarrollado para la proliferación de acuerdos en materia de capacitación entre el trabajador y el

⁸⁵ Historia de la ley 19.518 fija nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, página 386, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Link <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=76201>

empleador⁸⁶. Lo que dicha Honorable Diputada señaló fue lo siguiente: “Nos oponemos a este artículo no porque no compartamos sus objetivos, sino porque **creemos que está mal diseñado** y, por consiguiente, no se conseguirán los efectos buscados. He escuchado a la Diputada señora Rebolledo y al Diputado señor Navarro y les digo que mediante el artículo no lograrán lo que desean. Quiero darles el siguiente ejemplo que es de actualidad: **Una empresa dispone de un millón de pesos del 1 por ciento para gastar en capacitación y esa suma le alcanza para capacitar a diez trabajadores con cursos de 100 mil pesos cada uno. Supongamos que llegan a acuerdo trabajadores y empresarios. ¿Creen que eso significa que contarán con 1.200.000 pesos para gastar? No es así.** Tal como está redactado el artículo, lo único que significa es que **tendrán el mismo millón de pesos pero podrán capacitar a ocho trabajadores -no a diez-, con cursos más caros, de 120 mil pesos. El único efecto que logra la actual redacción del artículo, es que se capaciten menos trabajadores con cursos más caros.** No aumentan los fondos para la capacitación cuando hay acuerdo entre trabajadores y empresarios. Nosotros

⁸⁶ Al respecto, dejamos a disposición un extracto de las palabras del Diputado Navarro: “Aunque el tema lo discutimos largamente en la Comisión de Trabajo, no surgió ninguna fórmula alternativa. Los Diputados de Gobierno y de Oposición intentamos buscarla; eso hay que reconocerlo. Intentamos acuerdos sobre muchos temas en los cuales había discrepancia; pero, sobre este punto -repito-, a pesar de las observaciones, no hubo fórmula alternativa. ¿Cómo incentivamos a que los trabajadores lleguen a un acuerdo con la empresa cuando se requiere capacitación, en la expectativa de que miles y miles de ellos se incorporarán a ese desafío? Si **hubiera un recurso alternativo, real y concreto -que no sea un estímulo adicional-, podríamos bien evaluarlo; pero no existe ni ha sido presentado.** Por lo tanto, **sólo cabe confiar en la buena fe de los empresarios y de los trabajadores en cuanto a que necesariamente buscarán acuerdos sobre este tema, porque es de beneficio mutuo.** Además, porque ese hecho no significa un daño patrimonial para la empresa, toda vez que los recursos son de cargo fiscal, es evidente que no puede ser cuestionado en el sentido de que restaría parte de la propiedad de la empresa.

Por ello, aunque no hay una alternativa que incentive a que trabajadores y empresarios coincidan en el tema de la capacitación, votaremos favorablemente este artículo. He dicho.

tenemos muy clara cuál es la solución para esto. Escuché al Diputado señor Navarro decir que no se presentó ninguna indicación. No la presentamos no porque no tengamos clara cuál es la indicación apropiada, si no **porque es materia de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.** Si realmente se quiere premiar el acuerdo entre empresarios y trabajadores, ***debiera aumentarse en un 20 por ciento el 1 por ciento que pueden gastar como monto total, y si quieren castigarlo, disminuyan el monto total por gastar en capacitación;*** pero la actual redacción del artículo, sólo permite que cuando hay acuerdo se capaciten menos trabajadores con cursos más caros, y que si no lo hay se capaciten más trabajadores, pero con cursos más baratos, no tiene ningún objetivo. El mecanismo está mal diseñado y por eso nos oponemos. Llamo la atención sobre esta materia que en forma reiterada hemos planteado en la Comisión de Trabajo: no es que estemos en contra de los objetivos, de los premios y castigos; sencillamente, creemos que la norma está Técnica-mente mal diseñada. He dicho”⁸⁷.

Así, al mantenerse intacto el tope máximo del 1% del total de la planilla anual de remuneraciones imponibles, lo que se logra realmente es subvencionar cursos más caros pero que mantienen el tope legal máximo de subvención que se tendría si no se realizaran cursos acordados por comité bipartito, lo que no refleja en sentido alguno un real y eficiente incentivo al diálogo social.

⁸⁷Historia de la ley 19518 que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, página 389.

Por último, creo que el hecho puede deberse a una situación fáctica presente en el mundo laboral, el fenómeno de la economía y el empleo informal.

A grandes rasgos, se caracteriza la economía informal como un sistema con “una menor seguridad en el empleo, ingresos más bajos, falta de acceso a una serie de prestaciones sociales y escasas oportunidades de participar en los programas de educación y formación: en resumen, por la ausencia de los elementos esenciales del trabajo decente”⁸⁸.

Respecto al empleo informal, los estudios son distintos y en variadas perspectivas. Las perspectivas más comunes respecto a este fenómeno son básicamente tres: la escuela dualista, la escuela estructuralista y la escuela legalista.

La escuela dualista considera que la informalidad se desarrolla siempre en un ámbito de dualidad, en donde se gestan acciones en el mercado laboral para migrar a una economía formal, pero donde existe un mercado sector inferior de dicho mercado que no tiene ninguna vinculación directa con el mercado formal.

Aquellos que adhieren a este pensamiento, piensan que paulatinamente el sector informal debiese absorberse, en última instancia, por el sector formal.

La escuela estructuralista pone énfasis en la descentralización productiva y las conexiones e interdependencias del sector formal e informal. Esta escuela considera que el sector informal se compone de pequeñas empresas y trabajadores no registrados subordinados a grandes empresas. Relaciones de

⁸⁸ OIT, “La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo”, Suiza, 2009, pp. 9. Link: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/jobs_devel_countries_s.pdf

este carácter, generan demandas de relaciones laborales más flexibles que solo puede entregar la economía informal.

Por último la escuela legalista, considera que el sector informal está integrado por microempresarios que prefieren actuar de manera informal para evitar los costos asociados al registro de formalidad y otros procedimientos administrativos gubernamentales. Esta teoría se enfoca en la voluntariedad existente en la informalidad cuando trabajadores y empresas deciden abandonar la economía formal tras un análisis costo-beneficios.

Es esta última acepción la que nos interesa, para efectos del respectivo análisis, dado que en la situación particular, que es el incumplimiento de las normas que obligarían a constituir comités bipartitos de capacitación en atención al número de trabajadores de la empresa. Debo dejar en claro, que dicha actitud de las empresas respecto al Estatuto de Capacitación sería solo una de las diversas manifestaciones del abandono que dichas instituciones hacen del cumplimiento de la normativa legal laboral y que podría concretizar en una manifestación de la economía informal. Para los objetivos del estudio, lo antes expuesto permite relacionar el incumplimiento legal con un comportamiento que prolifera como tendencia social en el mundo empresarial en atención a sus intereses, en un razonamiento de costo-beneficios.

Los antecedentes que relacionan a la economía informal con el incumplimiento de la normativa laboral, se extraen del concepto “exit” del economista Albert

Hirschman (1915-2012), que señala: “muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado. Es decir, realizan análisis implícitos de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen pertinente hacia la formalidad, y con frecuencia, deciden no cruzarlo⁸⁹.”

En resumen, el bajo cumplimiento de la norma se podría deber a diversos problemas interrelacionados que surgen desde los orígenes de la ley y que se distinguen, primeramente, como una falta de calidad técnica de la norma. Y que por otro lado, se agudizan aún más en la aplicación diaria de dicha ley en el mundo laboral, al presentar medios fiscalizadores de bajo impacto en su cumplimiento sumado a las actuales tendencias laborales que se contagian del fenómeno de la economía informal y el comportamiento de “exit” que pueden tender a manifestar las empresas bajo lógicas de costo-beneficio.

⁸⁹ Informalidad: escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. 2007. Link:<http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/archivos/Articulo/Informalidad%20escape%20y%20exclusion.pdf>

5.0 A MODO DE SINTESIS

La Capacitación es un instrumento necesario para el aumento del capital humano de las empresas y de la sociedad. Respecto de la realidad laboral, es una herramienta beneficiosa para empleadores como también para trabajadores. Como se describió en el primer capítulo de este trabajo, la legislación laboral chilena reconoce su importancia sometiéndola a regulación en el Código del Trabajo (Libro I, título VI) y en una la ley propia, ley 19.518.

Como se describió anteriormente en el capítulo “Diálogo social”, dicho concepto se erige como un objetivo fundamental respecto de las políticas laborales, ya que concretiza los esfuerzos de democratizar las instancias donde interactúen los empleadores y los trabajadores.

Las instancias de interacción en el mundo laboral pueden ser trabadas de diversas formas, pero lo que suscitó nuestro interés fue una clasificación territorial de dichas interacciones laborales, en torno a un objetivo común, como lo es la capacitación. Destacando en el capítulo “Diálogo social”, tres instancias: una a nivel nacional, el Comité Nacional de Capacitación; una en cada región: los Comités Regionales de Capacitación; y una a nivel intra empresa: el Comité Bipartito de Capacitación.

Dentro del espíritu de la ley 19.518, el Legislador se manifestaba a favor de otorgarle un real dinamismo y vida al diálogo social en materia de capacitación. Como se pudo observar, el legislador planteaba respecto del Consejo Nacional

de Capacitación, que este sesionara a lo menos 4 veces dentro de un año. Respecto de los Comités Regionales de Capacitación, no señala un número de sesiones, pero puede entenderse que su funcionamiento debe ser, a lo menos semejante, al del Consejo Nacional de Capacitación o al menos, debiese sesionar cuando el Gobierno Regional solicitare su asesoramiento. Sin embargo, el funcionamiento de estos comités, en la práctica, ha sido deficiente y respecto del Comité Nacional de Capacitación, ha sido nulo.

Por otra parte, debemos hacer notar que en términos técnicos, estas 3 instancias cumplen con las características necesarias para dar nacimiento el fenómeno del diálogo social, sin embargo, el solo cumplimiento estructural de los requisitos para construir el diálogo social no ha bastado para poder otorgarle eficacia.

Por lo tanto, los objetivos de difusión y fortalecimiento del diálogo social en las dimensiones político-territoriales de Chile han sido sumamente deficientes. Cosa que atribuimos a un patente desinterés político respecto de la materia.

Caso aparte, merece el estudio del Comité Bipartito de Capacitación, dado que su funcionamiento no está sujeto a estándares políticos, sino puramente laborales, y es donde se concreta la instancia en la que los actores principales del fenómeno capacitacional pueden dialogar, siempre cuando entendamos al fenómeno de la capacitación desde una perspectiva laboral, cuyo núcleo o eje sea la empresa, tal cual fue expuesto en el capítulo "La capacitación entorno a

la empresa". A mi entender, la lógica que usó el Legislador fue intentar fortalecer la democracia de los acuerdos respecto a la capacitación en sus bases, dictando una norma de carácter imperativo respecto a la creación de un CBC en toda empresa de 15 o más trabajadores. Sin embargo, dicha norma, que posee todo un fondo político-social, carece de eficacia práctica, al no poseer medios coercitivos eficaces para su cumplimiento. Por otra parte, los entendidos en la materia podrían señalar que la eficacia de este tipo de normas, de baja o nula coercitividad, se crea a través de incentivos. Respecto de la materia en comento, existen créditos de carácter tributario que puede hacer uso la empresa que logre acuerdos capacitacionales emanados de un CBC. Pero en la práctica, no entusiasma al empresario de la manera que efectivamente debiese hacerlo.

Como propusimos dentro del desarrollo de este último capítulo, creemos que las principales razones que explican el fracaso de la promoción del diálogo social dentro de la empresa se debe básicamente a 3 factores.

El primero de ellos es la deficiencia técnica del incentivo tributario para promover el logro de acuerdos en materia de capacitación, que nazcan del intercambio de posturas dentro del CBC respectivo.

En segundo lugar, creemos que existe una deficiencia de fiscalización en el cumplimiento de las normas imperativas que establece la ley 19.518, específicamente en cuanto a la obligación de determinadas empresas a formar

un CBC en atención al número de sus trabajadores. Siendo atribución de la Dirección del Trabajo, el fiscalizar y sancionar respecto del incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 13 de la ley 19.518.

En tercer lugar, propusimos que la inoperancia de la normativa relacionada con la creación y funcionamiento de los CBC, se debe a la conducta de cada empresa, que en términos sociológicos, no ve la utilidad económica para cumplir eficientemente con lo dispuesto en la ley.

CONCLUSIÓN

Como expusimos en la introducción de este trabajo, el propósito central de este fue el de incursionar en el sistema de capacitación nacional que se estructura en torno a la empresa, para analizar el porqué de la ineficacia actual de los recursos e instancias para la promoción del diálogo social entre empleador y trabajadores, en materia de capacitación.

Al respecto, planteamos como hipótesis base de esta cuestión que si bien la ley 19.518 posee instancias, recursos e instrumentos específicos para promover el diálogo social en materia de capacitación laboral, pensamos que dichos elementos promotores son sumamente ineficaces y, que dicha ineficiencia resulta no sólo del incumplimiento o cumplimiento parcial de la ley, sino que también se debe a fallas en la técnica y el diseño de tales elementos.

Ahora bien, a base de lo expuesto en el desarrollo del trabajo, puedo señalar que la hipótesis se confirma, por las siguientes razones que pasó a enumerar:

- 1) Como vimos, el fortalecimiento del diálogo social en materia de capacitación se pretende lograr por medio del establecimiento y funcionamiento de 3 instancias: Comisión Nacional de Capacitación (CNC), Comisión Regional de Capacitación (CRC), Comité Bipartito de Capacitación (CBC). Los que a su vez, están diseñados en base a un criterio territorial. Por lo expuesto, confirmamos por medio del estudio del

número de sesiones del CNC y de los CRC que el funcionamiento de dichos organismos es ineficaz; sin embargo, debemos destacar que dicha ineficacia en el caso del CNC y los CRC proviene, por sobre todo, de un desinterés político en su funcionamiento.

Sobre este punto, es necesario que mencione que en el mes de enero del año 2014 ingresó a trámite legislativo un proyecto de modificación del Estatuto de Capacitación y Empleo, en el que se propone la creación de organismos llamados Consejos de Competencias Sectoriales (CCS) que son alianzas público-privadas que definen las prioridades del mercado laboral de un sector productivo, pretendiendo ajustar la oferta de cursos de capacitación a la demanda de competencias en términos cuantitativos (número de empleos) y cualitativos (perfiles ocupacionales). Como vemos, el eje central que se propone con la creación de estos organismos es realizar un estudio de inteligencia del mercado en atención al sector productivo. No corresponde a la materia de este trabajo analizar el fortalecimiento de competencias laborales, sin embargo, es rescatable señalar que dicho organismo se erige como una forma de fortalecer la eficacia de la capacitación nacional pero su efectividad solo se producirá si se logra concretar un fluido diálogo social entre los actores sectoriales (Estado, empresas, sindicatos y organizaciones de trabajadores), sin restar de la discusión y los acuerdos al sector de los trabajadores.

2) Respecto de los CBC, vimos que el diseño planteado por la ley era el de que se constituyeran en todas las empresas de 15 o más trabajadores. El sentido del artículo 13° es de carácter imperativo. Sin embargo, la constitución efectiva de estos organismos es baja, en la práctica. Lo que se puede deber a múltiples motivos, entre ellos consideramos la mala labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, así como también a que la sanción por incumplimiento de esta norma, se materializaría en una multa a beneficio fiscal de no más de 50 UTM lo que, a todas luces, parece una sanción ineficiente para darle un correcto cumplimiento a la norma en comento.

3) También tratamos la otra cara del Estatuto de Capacitación, aquella que busca entregarle sentido a la ley para promover el diálogo social en la capacitación intra empresa por medio de incentivos de carácter tributario a favor de éstas, consistentes en que las empresas que realicen actividades de capacitación incluidas en un programa acordado en los comités bipartitos de capacitación, podrán descontar hasta un veinte por ciento adicional al tope del valor hora por participante a un curso de capacitación fijado por el SENCE y sin superar tampoco el tope del 1% de la planilla anual de remuneraciones de la empresa. Como analizamos en su momento, existen claras deficiencias técnicas en este incentivo, ya

que permitiría, en la práctica, la capacitación de menos empleados en cursos capacitacionales más caros. Dentro de este punto creemos que lo más eficiente hubiere sido el entregar un incentivo que fuere adicional al incentivo base para promover la demanda de capacitación en nuestro sistema: la franquicia tributaria. Como destacamos en un momento, el hecho de haber considerado que el 20% se imputase al 1% de la planilla anual de ingresos remuneracionales, hubiere sido más efectivo y acorde a la lógica que predomina dentro del Estatuto de Capacitación.

- 4) Como vimos, la capacitación es concebida, en nuestra legislación y a nivel internacional, como un derecho u obligación dependiendo de si se ve desde el lado del empleador o del trabajador, y que también es vista como un beneficio global para ambos y que así lo establece nuestra legislación. Pero el diseño de los incentivos está exclusivamente enfocado a las empresas y a beneficios tributarios a los empleadores, dando por sentado que el beneficio del trabajador basta con que sea el desarrollo de habilidades. Sin embargo, creemos que esto es no se condice con la realidad, en donde existen situaciones de desmotivación de diversa índole, para asegurar la asistencia continua de los trabajadores a determinados cursos, lo que se podría revertir con una política de incentivos enfocados hacia ellos.

5) Podemos concluir por lo tanto, que el actual sistema de capacitación entorno a la empresa, presenta grandes falencias en cuanto a la promoción del diálogo social, a nivel de sociedad y a nivel empresarial, lo que queda demostrado, al realizar un contraste del verdadero sentido de la ley 19.518, tanto a un nivel literal como uno histórico, con los resultados de su aplicación práctica durante los años precedentes a su promulgación.

Creemos también, que la capacitación nacional es un tema que está y debe estar siempre en evolución, dada su importancia en aspectos productivos y de fortalecimiento de competencias/habilidades laborales. Y previsto que supone un beneficio global para los sujetos de la relación laboral, es prioritario encauzar la aplicación de dicha materia de forma coordinada y conjunta entre ellos. Para lo cual, creo que es necesario un buen canal de información por parte del SENCE al mundo laboral de los roles, derechos, deberes y beneficios globales de la capacitación y el fortalecimiento del diálogo social. Así como también, creemos que es importante mejorar la actividad fiscalizadora de la Dirección del Trabajo y del SENCE en esta materia.

Insistimos en la importante labor que supone la constitución y funcionamiento del CBC dentro de la empresa, no sólo como una mesa de diálogo intraempresarial que genera acuerdos transversales, también

como un motor que potencie el acceso a instancias de formación, un regulador de la atingencia de los cursos de capacitación que se armonicen con las potencialidades y el desarrollo formativo de los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ermida Uriarte, Oscar, "Trabajo, formación decente y profesional", Boletín técnico interamericano de formación profesional. Trabajo decente y formación profesional. Montevideo, OIT/Cinterfor, n. 151, 2001.
2. "Hacia la educación para todos a lo largo de toda la vida", Informe mundial de la UNESCO: "Hacia las sociedades del conocimiento", Ediciones Unesco, 2005.
3. Leibowicz, Julieta, "Ante el imperativo del aprendizaje permanente, estrategias de formación continua", Montevideo, OIT/Cinterfor, 2000.
4. Eduardo Martínez Espinoza, "El sistema de formación profesional en Chile y su financiamiento". Artículo comprendido en "Financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas". Herramientas para la Transformación N° 33. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor/OIT). Montevideo, Año 2007.
5. Salazar, Gabriel. "Capacitación, competitividad e innovación tecnológica: lógicas sectoriales y perspectiva histórica", publicación del volumen "Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?", Montevideo, OIT/Cinterfor, 2001.
6. "Estudio: Establecimiento de la periodicidad de la capacitación". Universidad de Chile, Fac. de Ciencias Sociales. Santiago, Enero 2007.

7. Anne Caroline Posthuma. "Diálogo social, formación profesional e institucionalidad", Herramientas para la Transformación, CINTERFOR/OIT 2002.
8. SENCE, "Manual de procedimientos sobre Franquicia Tributaria", Gobierno de Chile, Santiago, 2006.
9. Paula Agurto Spencer, "Sistema de capacitación y formación profesional en Chile". Ministerio del Trabajo y Previsión social y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Estudios SENCE.
10. "Manual de consultas tributarias: crédito por gastos de capacitación", legalpublishing, Mayo 2009, n°377.
11. SENCE, "Manual de funcionamiento de los Comités Bipartitos de Capacitación", Centro de Estudios Laborales Alberto Hurtado (CELAH). <http://www.sence.cl/sence/wpcontent/uploads/2011/02/ManualFuncionamientoCBC.pdf>.
12. Oficina Internacional del Trabajo, "OIT y SERCOTEC; La situación de la micro y pequeña empresa en Chile". 2010; Santiago.
13. Ishikawa, Junko "Aspectos claves del diálogo social nacional: un documento de referencia del diálogo social". Programa Infocus sobre diálogo social, legislación y administración del trabajo, OIT, Ginebra, Mayo 2004.
14. "Las condiciones para el diálogo social en la pequeña empresa: la perspectiva de los actores". Cuaderno de Investigación 39, Dirección del Trabajo, Diciembre 2010.
15. OIT, "Cohesión social, trabajo decente, tripartismo y diálogo social. Hacia una sociedad más inclusiva en Iberoamerica", aporte de la OIT a la XVII

- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 2007.
16. Oficina regional para América latina y el Caribe, Programa regional para la promoción del diálogo y la cohesión social en América Latina, “Mapeo de las instancias de diálogo social en Chile”, 2010.
 17. “Historia del proyecto de ley N° 19.518: fija nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 14 de Octubre de 1997.
 18. Pérez Vega, Guillermo. “Innovación en el Sistema Nacional de Capacitación: Los Comité Bipartitos de Capacitación en Chile”, Oficina Internacional del Trabajo y CINTERFOR, 2002.
 19. OIT, “La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo”, Suiza, 2009.
 20. Informalidad: escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. 2007.