

# INFORME N°75

## Radiografía de la capacitación en Chile a la luz de la ENCLA 2023

*Mayo 2026*



Juan Bravo

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA



Observatorio del Contexto Económico

# Radiografía de la capacitación en Chile a la luz de la ENCLA 2023

Juan Bravo<sup>1</sup>

## Resumen

- Las cifras de la ENCLA 2023 indican que el 56% de las empresas realizó capacitaciones laborales para su personal. En las microempresas el 45,4% realizó capacitaciones laborales para su personal en 2022, cifra que sube a 59,3% en la pequeña empresa, a 84,7% en la mediana empresa y a 95,3% en la gran empresa. En la rama Enseñanza el 83,4% de las organizaciones realizó capacitaciones para su personal en 2022. Le siguen Actividades profesionales, servicios administrativos y de apoyo (76,9%) y Actividades financieras e inmobiliarias (74,5%). Por su parte, las 3 ramas con menor porcentaje de empresas que realizaron capacitaciones para el personal fueron Actividades artísticas y recreativas (21,5%), Transporte y almacenaje, información y comunicaciones (37,8%) y Comercio (42,9%).
- El 11,9% de las empresas está adherida a alguna OTIC, aunque esto difiere considerablemente por tamaño de empresa. Mientras que el 4,9% de las microempresas está adherida a alguna OTIC, en la gran empresa esa cifra es de 66,2%.
- El 42,3% de las empresas que realizaron capacitaciones para su personal en 2022 indicaron que durante dicho año las capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por la misma empresa, mientras que el 18,4% mencionó que por una OTEC, el 17,4% por la Mutual y el 21,8% nombró otra institución. Sin embargo, entre las empresas adheridas a alguna OTIC el 55,8% mencionó que durante 2022 las capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC, cifra que es de sólo 10,1% entre las empresas que no adheridas a alguna OTIC. De esta manera, entre las empresas adheridas a alguna OTIC la capacitación es ejecutada mayoritariamente por las OTEC, mientras que en las empresas no adheridas a OTIC la ejecución de la capacitación vía OTEC es minoritaria.
- El 49,6% de los trabajadores capacitados proviene de una empresa cuya fuente de financiamiento más importante de la capacitación es la franquicia tributaria de SENCE. Por su parte, el 42,3% proviene de una empresa cuya primera fuente de financiamiento de la capacitación son recursos propios de la empresa.
- Entre los trabajadores capacitados que provienen de una empresa cuya fuente de financiamiento más importante de la capacitación es la franquicia tributaria, el 87,4% está contratado por una gran empresa. De esta manera, se confirma que el grueso de los trabajadores capacitados a través de la franquicia tributaria son asalariados formales de la gran empresa privada, en línea con lo reportado por el estudio de Dipres (2025).
- En menos de la mitad de las empresas los trabajadores participan en actividades previas a la realización de cursos de capacitación, como detección de necesidades de capacitación, elaboración de un plan de capacitación o definir a quiénes capacitar. De cualquier modo, la participación de trabajadores en el diseño de actividades previas a la realización de cursos de capacitación es significativamente mayor en la gran empresa.
- Entre las empresas que realizaron capacitaciones durante 2022, las competencias o habilidades más frecuentes que apuntaron a desarrollar las capacitaciones fueron las competencias técnicas (destrezas y habilidades necesarias para el desempeño de funciones o cargos específicos), y la prevención de riesgos, salud y seguridad en el trabajo, con 81,5% y 80,7% de las menciones de las empresas, respectivamente. Si se considera únicamente el segmento de empresas cuyas capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC sube de manera importante la prevalencia de empresas que señala que la capacitación se orientó al desarrollo de competencias técnicas, con 92,6% de las menciones.
- Los empleadores y los trabajadores coinciden en que en alrededor del 80% de las empresas la capacitación tuvo el efecto de mejorar el desempeño laboral del personal capacitado. Este resultado es muy relevante, puesto que, aunque los resultados de la ENCLA 2023 muestran que en la mayoría de los casos la capacitación no genera efectos significativos sobre las remuneraciones en el corto plazo, tanto trabajadores como empleadores coinciden mayoritariamente en que la capacitación sí tiene impacto en mejorar el desempeño laboral del personal capacitado.
- Las cifras muestran que, entre las empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación son los recursos de la empresa hay una mayor prevalencia de empresas que realiza acciones de evaluación de impacto posteriores a la realización de los cursos de capacitación en comparación a las empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación es la franquicia tributaria.
- Se propone rediseñar el crédito tributario al empleo del proyecto de ley de Reconstrucción Nacional para que 1) éste no sea un incentivo permanente, sino transitorio y 2) que sólo se otorgue cuando hay aumentos netos de dotación, aunque con flexibilidad para dotarlo de incentivos a la retención en escenarios de destrucción de empleo asalariado formal en las mipymes. Estos cambios son necesarios para que cumpla con el fin de incentivar el empleo asalariado formal en el sector privado, pero reduciendo significativamente su costo en términos de ingresos fiscales. Esto permitiría aliviar las presiones fiscales del proyecto de ley y evitaría tener que eliminar la franquicia tributaria antes de contar con una alternativa concreta que permita abordar los desafíos de capacitación, formación continua y reconversión laboral de manera eficaz y que esté sujeta a resultados medibles en cuanto a productividad laboral.

---

<sup>1</sup> Director Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

## **I. Introducción**

La Ley N° 19.518 que fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo indica que el sistema de capacitación y empleo establecido por dicha 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”.

Por su parte, la franquicia tributaria es el principal incentivo fiscal para promover el desarrollo de programas de capacitación al interior de las empresas.

El proyecto de ley para la Reconstrucción Nacional y el Desarrollo Económico y Social (Boletín 18216-05) elimina la franquicia tributaria para gastos en capacitación y las normas que regulan los cursos que se financian con cargo a dicha franquicia tributaria, incluyendo las obligaciones que tienen las entidades empleadoras asociados a los mismos y las funciones del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) sobre la materia.

En este contexto resulta útil contar con mayores antecedentes respecto al ecosistema de capacitación en Chile. Este informe utiliza datos procesados de la Encuesta Laboral (ENCLA) 2023 para recopilar datos, así como las percepciones de empleadores y trabajadores sobre diversas aristas de la capacitación. Una ventaja de esta fuente es que contiene información más reciente a la usada por el estudio de Dipres (2025), la cual utiliza datos para el periodo 2016 a 2019, previo a la pandemia por Covid-19. Asimismo, la ENCLA 2023 permite abordar una serie de aspectos de la capacitación que no pueden ser cubiertos por los registros administrativos.

## **II. Caracterización del sistema de capacitación**

La caracterización del sistema de capacitación se realiza en base a la ENCLA 2023, la cual se aplicó entre los meses de julio y diciembre de 2023. El subconjunto de empresas seleccionadas para la ENCLA 2023 fue conformado por una muestra aleatoria, estadísticamente representativa, de aquellas empresas formales con 5 o más trabajadores que operan en el país y cuyo marco normativo, en lo que respecta a las relaciones laborales, es el Código del Trabajo.

## II.1 Cobertura de la capacitación, organismos e instrumentos involucrados

Las cifras de la ENCLA 2023 indican que el 56% de las empresas realizó capacitaciones laborales para su personal (para el cálculo se excluyen aquellas observaciones sin respuesta). Las cifras de la Tabla 1 dan cuenta que la cobertura es mayor a medida que aumenta el tamaño de la empresa (de acuerdo al número de trabajadores). Así, en las microempresas el 45,4% realizó capacitaciones laborales para su personal en 2022, cifra que sube a 59,3% en la pequeña empresa, a 84,7% en la mediana empresa y a 95,3% en la gran empresa.

**Tabla 1**

**Porcentaje de empresas que realizó capacitaciones laborales para su personal en 2022, según tamaño de empresa**

<b>Total</b>	<b>56,0</b>
Microempresa (5 a 9 trabajadores)	45,4
Pequeña empresa (10 a 49 trabajadores)	59,3
Mediana empresa (50 a 199 trabajadores)	84,7
Gran empresa (200 trabajadores o más)	95,3

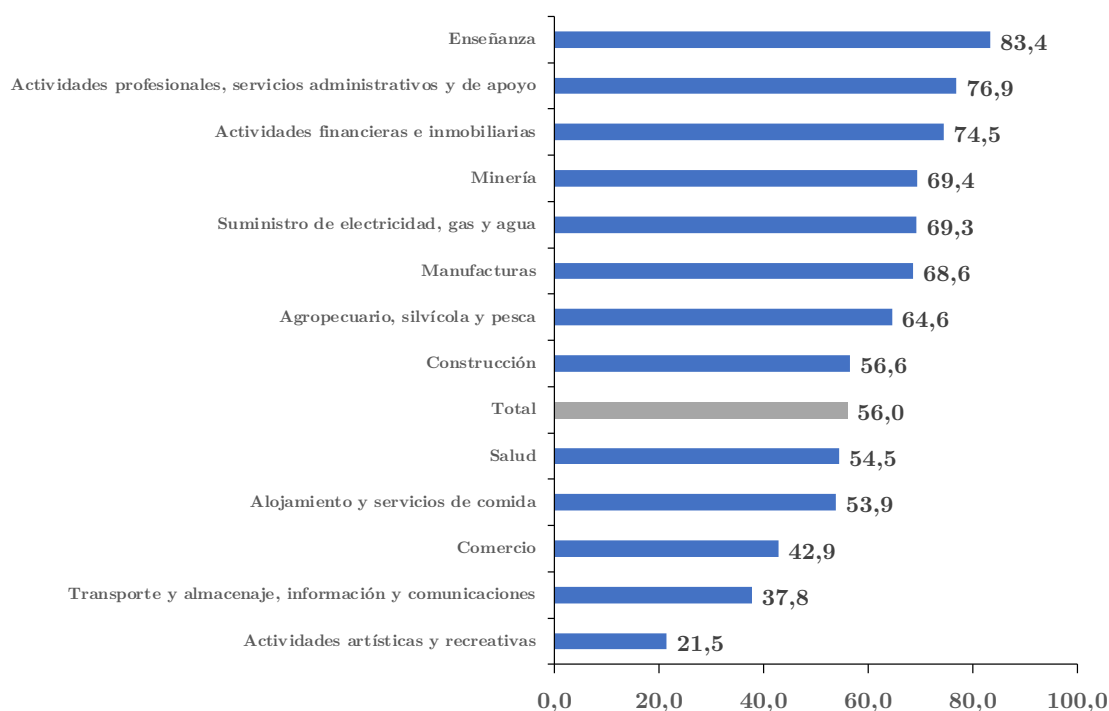
Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores).

Las cifras de la Figura 1 muestran que existe una alta heterogeneidad en la realización de capacitaciones para el personal entre las distintas ramas de actividad económica. La rama Enseñanza lidera, ya que el 83,4% de las organizaciones de esta rama realizó capacitaciones para su personal en 2022. Le siguen Actividades profesionales, servicios administrativos y de apoyo (76,9%) y Actividades financieras e inmobiliarias (74,5%). Por su parte, las 3 ramas con menor porcentaje de empresas que realizaron capacitaciones para el personal fueron Actividades artísticas y recreativas (21,5%), Transporte y almacenaje, información y comunicaciones (37,8%) y Comercio (42,9%).

**Figura 1**

**Porcentaje de empresas que realizó capacitaciones laborales para su personal en 2022, según rama de actividad económica**



Excluye no clasificados

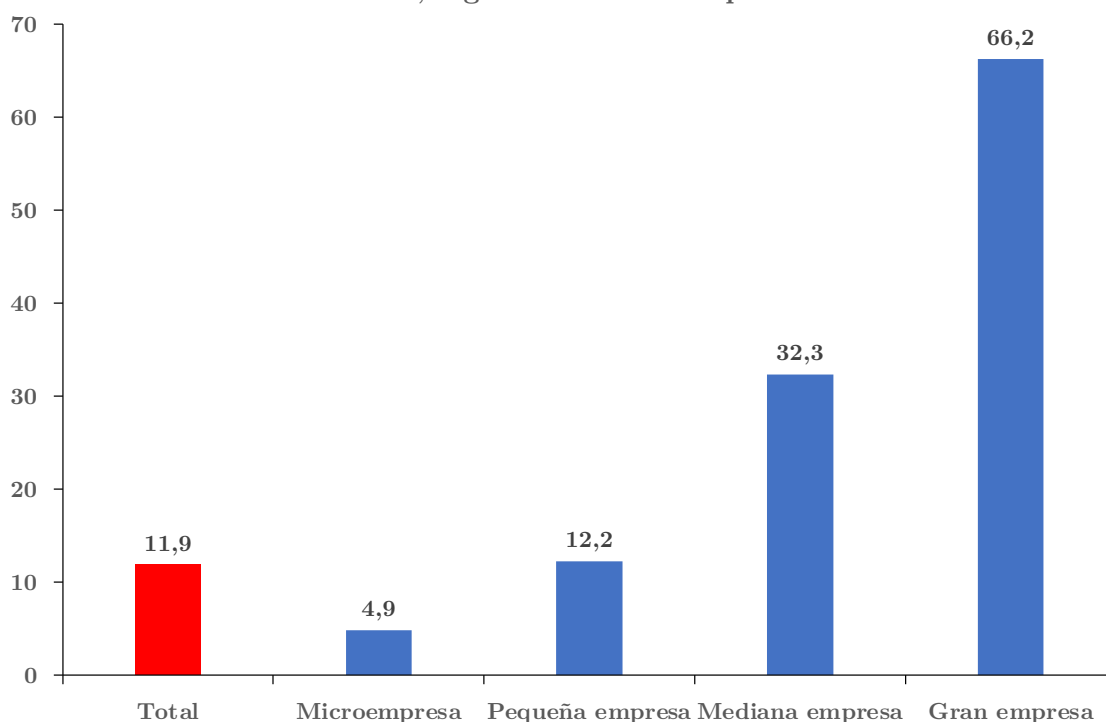
Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores).

Dentro del sistema de capacitación en Chile los OTIC (Organismo Técnico Intermedio para Capacitación) son organizaciones sin fines de lucro que tienen como rol, de acuerdo a la Ley 19.518, otorgar apoyo técnico a sus empresas adheridas, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos. Por ley, los OTIC solo ejercen funciones de intermediador, por lo cual no pueden impartir ni ejecutar directamente acciones de capacitación laboral, por lo que sirven de nexo entre las empresas afiliadas y los organismos técnicos de capacitación (OTEC).

Las cifras de la ENCLA 2023 muestran que el 11,9% de las empresas está adherida a alguna OTIC, aunque esto difiere considerablemente por tamaño de empresa, como se observa en la Figura 2. Mientras que sólo el 4,9% de las microempresas está adherida a alguna OTIC, en la gran empresa esa cifra es de 66,2%.

**Figura 2**

Porcentaje de empresas que se encuentra adherida a alguna OTIC, según tamaño de empresa



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores).

El 42,3% de las empresas que realizaron capacitaciones para su personal en 2022 indicaron que durante dicho año las capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por la misma empresa, mientras que el 18,4% mencionó que por una OTEC, el 17,4% por la Mutual y el 21,8% nombró otra institución (ver Tabla 2). Sin embargo, entre las empresas adheridas a alguna OTIC el 55,8% mencionó que durante 2022 las capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC, cifra que es de sólo 10,1% entre las empresas que no adheridas a alguna OTIC. De esta manera, entre las empresas adheridas a alguna OTIC la capacitación es ejecutada mayoritariamente por las OTEC, mientras que en las empresas no adheridas a OTIC la ejecución de la capacitación vía OTEC es minoritaria.

**Tabla 2**

**Porcentaje de empresas que indica que el organismo correspondiente fue el principal ejecutor de las capacitaciones durante 2022**

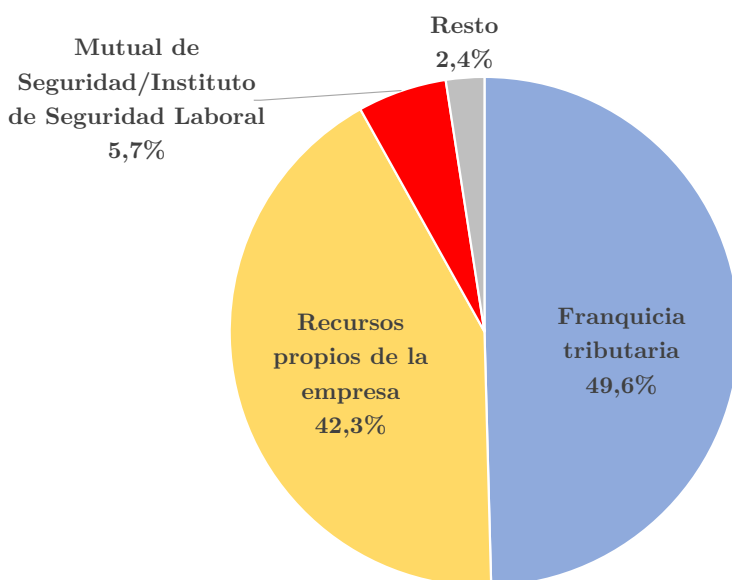
	Total empresas	Empresas adheridas a OTIC	Empresas no adheridas a OTIC
La misma empresa	42,3	25,3	46,3
Una OTEC	18,4	55,8	10,1
La Mutual	17,4	13,2	18,2
Otra institución (instituciones de educación superior, fundaciones, organismos públicos, etc.)	21,8	5,7	25,3

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores).

Las cifras de la ENCLA 2023 muestran que el 49,6% de los trabajadores capacitados proviene de una empresa cuya fuente de financiamiento más importante de la capacitación es la franquicia tributaria de SENCE (Figura 3). Por su parte, el 42,3% proviene de una empresa cuya primera fuente de financiamiento de la capacitación son recursos propios de la empresa.

**Figura 3**

**Distribución de los trabajadores capacitados en 2022 según fuente de financiamiento de la capacitación más importante para la empresa**



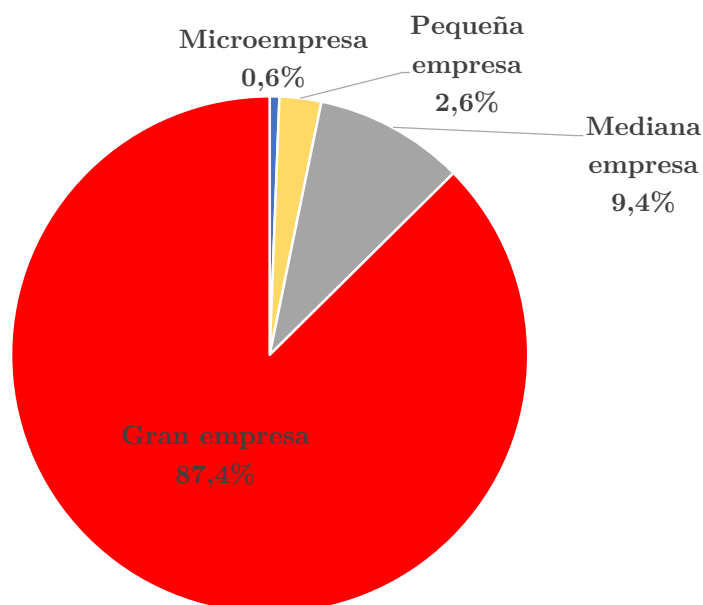
Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario autoaplicado).

Por su parte, entre los trabajadores capacitados que provienen de una empresa cuya fuente de financiamiento más importante de la capacitación es la franquicia tributaria, el 87,4% está contratado por una gran empresa (Figura 4). De esta manera, se confirma que el grueso de los trabajadores capacitados a través de la franquicia tributaria son asalariados formales de la gran empresa privada, en línea con lo reportado por el estudio de Dipres (2025), que utilizó datos para los años 2016 a 2019.

**Figura 4**

**Distribución de los trabajadores capacitados en 2022 que proviene de una empresa cuya fuente de financiamiento más importante de la capacitación es la franquicia tributaria, según tamaño de empresa**



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario autoaplicado).

## II.2 Modalidades, características y contenidos de la capacitación

La Tabla 3 muestra que, de acuerdo a lo señalado por los trabajadores y dirigentes sindicales<sup>2</sup>, en menos de la mitad de las empresas los trabajadores participan en

<sup>2</sup> De acuerdo a la metodología de la ENCLA 2023 si existe sindicato, se aplica, en entrevista cara a cara, el cuestionario “Sindicatos” a un representante del sindicato mayoritario de la empresa (de existir más de uno); mientras que en las empresas que carecen de organización sindical se

actividades previas a la realización de cursos de capacitación, como detección de necesidades de capacitación, elaboración de un plan de capacitación o definir a quiénes capacitar. En efecto, en el 48,9% de las empresas sin sindicato el personal de la empresa participó en la detección de necesidades del personal, cifra que baja a 32,4% en las empresas con sindicato. Además, sólo en el 37,1% de las empresas sin sindicato el personal participó en la elaboración de un plan de capacitación anual, mientras que en las empresas con sindicato esta cifra es aún más baja, alcanzando el 28,4%. A su vez, en el 45,6% de las empresas sin sindicato el personal de la empresa participó en la definición de a quienes capacitar, cifra que baja a 32,5% en las empresas con sindicato. De cualquier modo, la participación de trabajadores en el diseño de actividades previas a la realización de cursos de capacitación es significativamente mayor en la gran empresa.

**Tabla 3**

**Porcentaje de empresas en que el sindicato y/o el personal de la empresa participaron en el diseño de alguna de las siguientes actividades previas a los cursos de capacitación durante 2022**

	Trabajadores (empresas sin sindicato)			Dirigentes sindicales (empresas con sindicato)		
	Total	Mipymes	Gran empresa	Total	Mipymes	Gran empresa
Detección de necesidades de capacitación del personal	48,9	48,6	63,2	32,4	28,2	38,7
Elaboración de un plan de capacitación anual	37,1	36,6	55,4	28,4	22,6	37,0
Definición de a quiénes capacitar	45,6	45,1	68,4	32,5	29,7	36,5

Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Trabajadores y Dirigentes sindicales.

Las cifras de la Tabla 4 revelan que el 67,3% de las empresas indicó que se usó la modalidad presencial para realizar las capacitaciones, el 30,7% que se usó la modalidad online en tiempo real, el 17,9% indicó que se realizaron capacitaciones de manera híbrida y el 15,8% mencionó que se hicieron capacitaciones bajo la modalidad online grabada. En el segmento de empresas cuyas capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC se observó una mayor

---

aplica el cuestionario “Trabajadores”, también en entrevista cara a cara, a un trabajador seleccionado de acuerdo con un determinado procedimiento y orden de prioridad.

prevalencia de capacitaciones realizadas en las modalidades online (tanto en tiempo real como grabada) e híbrida en comparación a las empresas a nivel general.

**Tabla 4**  
**Porcentaje de empresas que señala que la modalidad respectiva fue utilizada para la realización de las capacitaciones en 2022**

	Total empresas	Empresas cuyas capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC
Online, en tiempo real	30,7	45,7
Online, grabada	15,8	24,5
Híbrida	17,9	30,3
Presencial	67,3	65,5
Otra modalidad	0,6	0,0

Los encuestados pueden marcar todas las alternativas que correspondan

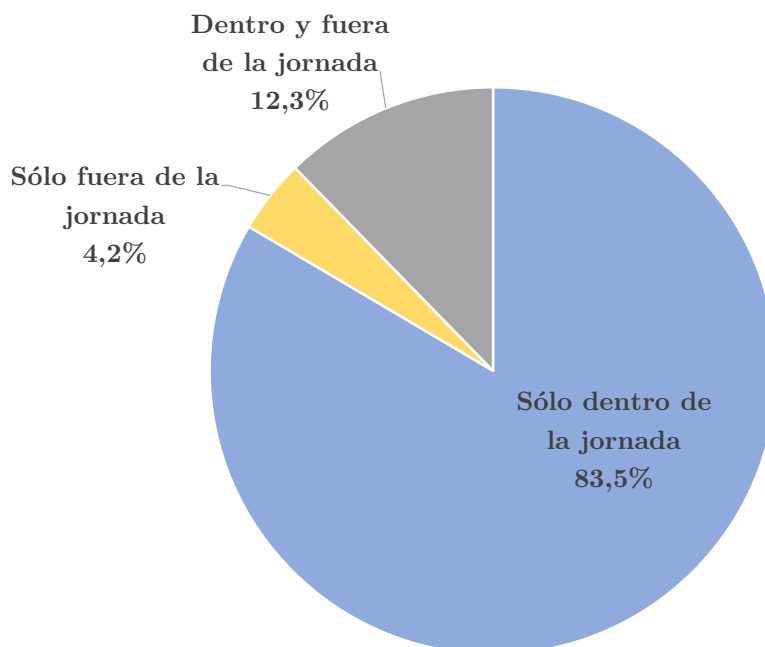
Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores).

La Figura 5 muestra que, de acuerdo a lo señalado por los trabajadores y dirigentes sindicales, en el 83,5% de las empresas las actividades de capacitación al personal en 2022 se efectuaron sólo dentro de la jornada laboral. En el 12,3% de las empresas se realizaron dentro y fuera de la jornada laboral, mientras que en sólo el 4,2% de ellas estas actividades se efectuaron sólo fuera de la jornada.

**Figura 5**

**Distribución de empresas según momento en que se efectuaron las actividades de capacitación al personal en 2022**



Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Trabajadores y Dirigentes sindicales.

Entre las empresas que realizaron capacitaciones durante 2022, las competencias o habilidades más frecuentes que apuntaron a desarrollar las capacitaciones fueron las competencias técnicas (destrezas y habilidades necesarias para el desempeño de funciones o cargos específicos), y la prevención de riesgos, salud y seguridad en el trabajo, con 81,5% y 80,7% de las menciones de las empresas, respectivamente (Tabla 5). Las competencias con menor cantidad de menciones por parte de las empresas fueron las competencias en idiomas extranjeros y las competencias básicas (por ejemplo: habilidades de escritura y comprensión de lectura, cálculos matemáticos, interpretación de información numérica, etc.), con 5,3% y 15%, respectivamente. Si se considera únicamente el segmento de empresas cuyas capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC, las conclusiones se mantienen, aunque sube de manera importante la prevalencia de empresas que señala que la capacitación se orientó al desarrollo de competencias técnicas, con 92,6% de las menciones.

**Tabla 5**

**Desarrollo de competencias o habilidades a las que se orientaron la capacitación a los trabajadores de la empresa durante 2022 (% de empresas que señala la competencia o habilidad respectiva)**

	Total empresas	Empresas cuyas capacitaciones fueron ejecutadas principalmente por una OTEC
Competencias básicas (por ejemplo: habilidades de escritura y comprensión de lectura, cálculos matemáticos, interpretación de información numérica, etc.)	15,0	11,4
Competencias técnicas (destrezas y habilidades necesarias para el desempeño de funciones o cargos específicos)	81,5	92,6
Competencias actitudinales, conductuales, emocionales y/o valóricas (por ejemplo: orientación al cambio, trabajo en equipo, autocontrol y empatía, probidad, respeto por la diversidad)	41,2	37,4
Competencias en idiomas extranjeros	5,3	7,4
Competencias directivas o de gestión (por ejemplo: liderazgo, conducción de equipos, evaluación de desempeño, toma de decisiones, etc.)	39,2	36,8
Competencias digitales	35,4	42,7
Prevención de riesgos, salud y seguridad en el trabajo	80,7	76,4
Temáticas en derechos laborales, derechos humanos, inclusión y ciudadanía	25,8	28,6

Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores).

### **II.3 Efectos de la capacitación y su evaluación**

La Tabla 6 presenta la percepción de empleadores y trabajadores respecto a los efectos que tuvieron las capacitaciones realizadas durante el año 2022 en las condiciones de trabajo y de empleo del personal capacitado.

Las cifras muestran que, de acuerdo a los empleadores, en el 13,4% de las empresas la capacitación tuvo como efecto un aumento de las remuneraciones de los trabajadores, mientras que en el segmento de empleadores de empresas cuya capacitación fue ejecutada principalmente por OTEC esta cifra fue del 15,3%. Por su parte, de acuerdo a los trabajadores, en el 21,5% de las empresas la capacitación

tuvo el efecto de aumentar las remuneraciones de los trabajadores. En este contexto, es importante recordar que la encuesta se tomó entre julio y diciembre de 2023 y se consulta sobre las capacitaciones efectuadas en 2022 y, por ende, lo que se evalúa es si la capacitación tuvo efecto en remuneraciones hasta alrededor de 1 año después de que se efectuara.

Uno de los resultados más interesantes de la Tabla 6 es que, de acuerdo a los empleadores, en el 77,8% de las empresas las capacitaciones mejoraron el desempeño laboral del personal capacitado, cifra muy similar al 77,4% observado entre empleadores de empresas cuya capacitación fue ejecutada principalmente por OTEC. Por su parte, de acuerdo a los trabajadores y dirigentes sindicales, en el 80% de las empresas las capacitaciones mejoraron el desempeño laboral del personal capacitado. En consecuencia, los empleadores y los trabajadores coinciden en que en alrededor del 80% de las empresas la capacitación tuvo el efecto de mejorar el desempeño laboral del personal capacitado. Este resultado es muy relevante, puesto que, aunque los resultados de la ENCLA 2023 muestran que en la mayoría de los casos la capacitación no genera efectos significativos sobre las remuneraciones en el corto plazo (en línea con otros estudios), tanto trabajadores como empleadores coinciden mayoritariamente en que la capacitación sí tiene impacto en mejorar el desempeño laboral del personal capacitado.

La Tabla 6 también reporta que, de acuerdo a los empleadores, en el 13,4% de las empresas algunas de las personas capacitadas consiguieron trabajo en otra empresa producto de la capacitación, cifra similar al 12,5% observado entre empleadores de empresas cuya capacitación fue ejecutada principalmente por una OTEC. Por su parte, de acuerdo a los trabajadores y dirigentes sindicales, sólo en el 9,1% de las empresas las capacitaciones tuvieron este efecto.

Otro de los efectos de la capacitación reportado en más de la mitad de las empresas fue disminuir los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales.

**Tabla 6**

**Porcentaje de las empresas que realizó capacitaciones en 2022 en donde los empleadores/trabajadores declararon que la capacitación tuvo el efecto respectivo sobre el personal capacitado**

	Empleadores (total empresas)	Empleadores (empresas cuya capacitación fue ejecutada principalmente por OTEC)	Trabajadores/ dirigentes sindicales
Aumentaron sus remuneraciones	13,4	15,3	21,5
Cambiaron sus tareas o labores	17,1	20,3	19,0
Aumentaron sus responsabilidades laborales	29,1	29,4	32,1
Mejoraron su desempeño laboral	77,8	77,4	80,0
Disminuyeron los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales	57,7	54,3	64,3
Algunas de las personas capacitadas consiguieron trabajo en otra empresa producto de la capacitación	13,4	12,5	9,1
Ninguna de las anteriores	5,6	2,8	5,0

Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario empleadores) y Trabajadores y Dirigentes sindicales.

Las cifras de la Tabla 7 revelan que la minoría de las empresas realiza pruebas, evaluaciones o mediciones con posterioridad a la realización de cursos de capacitación. Sólo el 30,8% de las empresas declara realizar pruebas para medir los conocimientos adquiridos por el personal que participó en los cursos de capacitación, sin encontrarse diferencias relevantes entre empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación es la franquicia tributaria y aquellas cuya fuente de financiamiento más importante para este fin son los recursos propios. El 35,2% de las empresas realizó evaluaciones posteriores para medir cómo el personal aplica en el trabajo lo aprendido en los cursos. Sin embargo, entre las empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación son recursos propios de la empresa esta cifra es del 39,3%, bastante mayor al 25,7% registrado entre empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación es la franquicia tributaria. A su vez, el 33,3% de las empresas declara realizar mediciones del impacto de la capacitación en mejoras organizacionales con posterioridad a la realización de los cursos de capacitación. Sin embargo, entre las empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación son recursos propios de la empresa esta cifra es

del 35,2%, superior al 28,3% registrado entre empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación es la franquicia tributaria.

De esta manera, las cifras muestran que, entre las empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación son los recursos de la empresa hay una mayor prevalencia de empresas que realiza acciones de evaluación de impacto posteriores a la realización de los cursos de capacitación en comparación a las empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación es la franquicia tributaria. Lo anterior es un indicio de que, en la medida que se destinan recursos propios a la capacitación hay mayor incentivo a medir su impacto.

**Tabla 7**

**Porcentaje de empresas que realizó alguna de las siguientes acciones posteriores a la realización de los cursos de capacitación**

	Total empresas	Empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación es la franquicia tributaria	Empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación son recursos propios de la empresa
Pruebas para medir los conocimientos adquiridos por el personal que participó en los cursos de capacitación	30,8	29,3	29,8
Evaluaciones posteriores para medir cómo el personal aplica en el trabajo lo aprendido en los cursos	35,2	25,7	39,3
Medición del impacto de la capacitación en mejoras organizacionales (ej.: en relaciones laborales, clima laboral, productividad, etc.)	33,3	28,3	35,2

Excluye no clasificados

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario autoaplicado).

### III. Discusión

Los incentivos fiscales a la capacitación (subsidios, incentivos tributarios) tienen una justificación técnica asociada a las fallas de mercado. Las empresas pueden subinvertir en capacitación debido al riesgo de no capturar plenamente todos los beneficios de dicha inversión. En efecto, parte del conocimiento adquirido en la capacitación puede “derramarse” a otras empresas si el trabajador cambia de empleo, especialmente cuando la capacitación es de carácter general y, por ende,

las habilidades y competencias adquiridas son transferibles entre empresas. Aun cuando la empresa que capacitó no logre capturar plenamente los beneficios, lo anterior genera una externalidad positiva, con lo que el retorno social de la capacitación suele ser mayor que el retorno privado. De esta manera, los incentivos fiscales buscan compensar ese riesgo.

Además, tanto los trabajadores como las empresas de menor tamaño pueden carecer de acceso a financiamiento para invertir en capacitación o reconversión laboral, aun cuando sea rentable en una perspectiva de mediano plazo. Así, los incentivos fiscales juegan un rol como mecanismo de financiamiento ante restricciones de financiamiento.

Con todo, no hay duda de que el sistema de franquicia tributaria tiene serias falencias -las que se conocen desde hace mucho tiempo- y requiere modificaciones profundas o ser sustituido por un mejor sistema de capacitación, formación continua y reconversión laboral.

Una de dichas falencias es que la evidencia disponible pone en duda la efectividad de las capacitaciones vía franquicia tributaria en cuanto a aumentar la empleabilidad y los salarios, es decir, pone en tela de juicio su eficacia para elevar la productividad laboral (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011; Dipres, 2025). Esto puede deberse a la falta de pertinencia y mala calidad de los cursos de capacitación, mal uso de los recursos, falta de medición de aprendizaje efectivo de los cursos, fiscalización deficitaria, entre otros elementos.

Otro defecto es que la franquicia tributaria es la que concentra la mayor cantidad de recursos fiscales destinados a capacitación, pero este instrumento se concentra fuertemente en trabajadores asalariados formales de la gran empresa, es decir, aquella parte de la fuerza laboral más aventajada desde el punto de vista de las condiciones laborales, con baja o nula cobertura en el segmento de trabajadores asalariados formales de las empresas de menor tamaño y dejando fuera a trabajadores independientes, a ocupados informales y a desempleados, que son precisamente los segmentos que deberían tener mayor prioridad a la hora de asignar incentivos fiscales para capacitarse.

Lo anterior justifica que el instrumento se reforme profundamente o que sea sustituido por uno mejor, pero no que se elimine sin tener una alternativa concreta para abordar los desafíos en materia de capacitación, formación continua y reconversión laboral, especialmente en un ambiente de acelerado cambio

tecnológico. Así, aunque la eliminación de la franquicia tributaria se plantea como una fuente para reducir el impacto negativo en las arcas fiscales que el proyecto de ley de Reconstrucción Nacional tiene en los primeros años, no parece razonable anunciar su eliminación sin tener sobre la mesa una propuesta concreta para abordar estos desafíos, lo que abre una importante fuente de incertidumbre en materia de capital humano.

Una propuesta alternativa a lo anterior es mantener la franquicia tributaria hasta tener un plan concreto en materia de incentivos fiscales a la capacitación y, en general, de modernización y mejora del sistema de capacitación, y compensar el efecto fiscal de excluir esta medida del proyecto de ley de Reconstrucción Nacional modificando el diseño del crédito tributario al empleo para que cumpla su objetivo de ser un incentivo al empleo asalariado formal pero reduciendo significativamente su efecto negativo sobre los ingresos fiscales, considerando que esta medida es, una de las más onerosas del proyecto de ley.

Si bien el crédito tributario al empleo apunta en el sentido correcto en cuanto a la necesidad de tener incentivos al empleo, especialmente considerando el contexto actual, en donde se registró un desplome anual de más de 164 mil empleos asalariados formales en el segmento de mipymes al trimestre enero-marzo 2026 (la mayor caída anual desde noviembre 2020-enero 2021), su diseño puede corregirse para ser un incentivo que cumpla ese fin, pero mucho menos oneroso desde el punto de vista fiscal.

En general, los incentivos fiscales al empleo enfrentan una serie de inconvenientes, que pueden afectar negativamente su eficiencia. Uno de los más relevantes es que el incentivo puede apoyar a trabajadores elegibles que habrían sido contratados de todos modos en ausencia del incentivo (efecto denominado como “peso muerto” en la literatura). Este efecto implica un desperdicio de recursos fiscales, puesto que el empleo se hubiese generado de igual manera, aunque el incentivo no hubiese existido.

Un buen diseño de incentivos al empleo debe intentar reducir en lo posible estas fuentes de ineficiencia. En ese sentido, no es trivial la definición de aspectos como la duración y la cobertura del incentivo.

Un elemento crucial del diseño de incentivos al empleo es su duración. Incentivos de muy corta duración probablemente no cumplan su propósito, pero los incentivos de muy larga duración o permanentes son demasiado costosos desde el punto de vista fiscal. El análisis de Almeida, Orr y Robalino (2014) que revisa

experiencias internacionales de incentivos al empleo señala que las duraciones más comunes para los subsidios oscilan entre los 6 y los 24 meses. Indican que los subsidios de menos de 6 meses difícilmente logran objetivos de aprendizaje de habilidades y que, en cambio, después de 1 año, es probable que ya se hayan adquirido las habilidades fundamentales requeridas por un determinado puesto de trabajo. Sin embargo, transformar el incentivo en permanente puede ser inabordable, debido a lo costoso de la política. Los incentivos prolongados (y más aún los permanentes) exacerbaban el efecto “peso muerto”, dado que a medida que pasa el tiempo los trabajadores van ganando productividad.

En la misma línea, Bördös, Csillag y Scharle (2015) señalan que los subsidios a mediano plazo (de 9 meses hasta 2 años) pueden permitir que los trabajadores jóvenes desarrollen las habilidades necesarias y, como resultado, aumenten su productividad, lo que a su vez significa que, al final, ya no hay necesidad del subsidio. Sin embargo, los autores advierten que la concesión de subsidios más allá de este período de aprendizaje práctico tiende a ser ineficaz en términos de costos, ya que conduce a pérdidas asociadas al efecto “peso muerto”.

En definitiva, el incentivo al empleo debe tener una duración definida, lo suficientemente larga para permitir la formación de capital humano y el aumento de la productividad laboral, pero no tanto como para convertirse en un uso innecesario de recursos fiscales. Considerando lo anterior, se propone que el crédito tributario al empleo propuesto en el proyecto de ley de Reconstrucción Nacional no sea permanente y que tenga una duración definida (entre 1 a 2 años), lo que reduciría significativamente su efecto negativo sobre los ingresos fiscales.

Otro aspecto esencial en el diseño de incentivos fiscales al empleo se refiere al segmento al cual debe aplicarse, definiendo si su cobertura incluirá únicamente a las nuevas contrataciones o también a los trabajadores ya contratados. Bördös, Csillag y Scharle (2015) advierten que los incentivos generales (que incluyen también a trabajadores ya contratados) son más costosos y pueden generar importantes efectos de “peso muerto”, por lo que no son recomendados por los economistas. Con todo, advierten que los incentivos a la contratación, requieren una administración y supervisión más complejas.

Considerando el importante costo que tiene el crédito tributario al empleo en términos de ingresos fiscales, sería razonable otorgarlo sólo para las nuevas contrataciones y, otorgarle flexibilidad para que en periodos de destrucción de empleo asalariado formal en las mipymes pueda extenderse para cubrir a

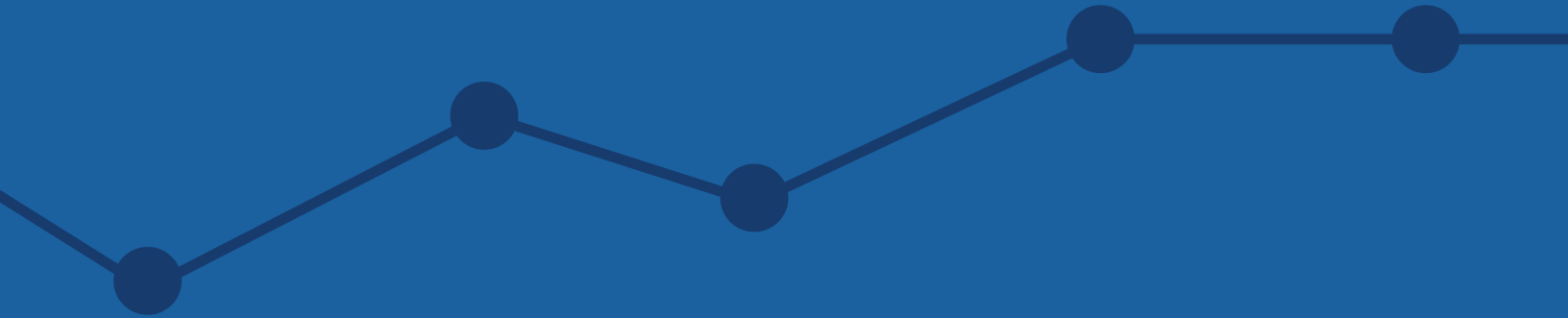
trabajadores ya contratados, considerando que en dichos episodios es valioso que los incentivos también permitan retener el empleo, premiando a aquellas empresas que demuestran aumentos netos en su dotación (de modo de evitar dar incentivos a empresas que sólo reemplazan trabajadores por otros sin incrementar la dotación efectiva).

En definitiva, se puede reducir significativamente el impacto fiscal del crédito tributario al empleo en la medida que se rediseñe para que 1) éste no sea un incentivo permanente, sino transitorio y 2) que sólo se otorgue cuando hay aumentos netos de dotación, aunque con flexibilidad para dotarlo de incentivos a la retención en escenarios de destrucción de empleo asalariado formal en las mipymes.

Ambos cambios son necesarios para que el crédito tributario al empleo cumpla con el fin de incentivar el empleo asalariado formal en el sector privado, pero reduciendo significativamente su costo en términos de ingresos fiscales. Esto permitiría aliviar las presiones fiscales del proyecto de ley y evitaría tener que eliminar la franquicia tributaria antes de contar con una alternativa concreta que permita abordar los desafíos de capacitación, formación continua y reconversión laboral de manera eficaz y que esté sujeta a resultados medibles en cuanto a productividad laboral.

## Referencias

- Almeida, R., Orr, L. y Robalino, D. (2014). “Wage subsidies in developing countries as a tool to build human capital: design and implementation issues”. *Journal of Labor Policy* 2014, 3:12.
- Bördös, K., Csillag, M. y Scharle, Á. (2015). “What works on wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence”. *Employment Working Paper No. 199*. Geneva, ILO
- Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011). *Informe Final*.
- Dipres (2025). “Evaluación de impacto franquicia tributaria”. Departamento de evaluación, transparencia y productividad fiscal, Dirección de Presupuestos.
- ENCLA (2023). *Informe de resultados Décima Encuesta Laboral*. Dirección del Trabajo.



Cada artículo es responsabilidad de su(s) autor(es) y no refleja necesariamente la opinión del OCEC UDP ni de la FAE UDP

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA



Observatorio del Contexto Económico