

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1810
31 de marzo de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

FONDO DE CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO: SUGERENCIAS Y MODELO OPERATIVO

*/ El presente documento fue preparado por los señores Víctor Agüero y Guillermo Labarca y PrimAmérica Consultores, consultores de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Este documento ha sido desarrollado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ: "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe" (FRG/96/S38). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN.....	v
INTRODUCCIÓN	1
I. EL DILEMA DE QUIEN DEBE CAPACITAR.....	2
II. LA PROPUESTA DE UN FONDO INDIVIDUAL DE CAPACITACIÓN.....	4
III. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.....	7
ANTECEDENTES.....	9
I. MODELO OPERATIVO PARA EL SISTEMA DE FONDOS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN.....	10
1. EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA ?	10
2. FUNCIONES OPERATIVAS	11
3. ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA.....	13
3.1 Administración especializada vs. integrada.....	14
3.2 Competencia permanente vs. esquema de licitación	15
3.3 Conclusión	16
4. QUÉ INSTITUCIONES TIENEN MAYORES VENTAJAS RELATIVAS PARA PRESTAR SERVICIOS AL SISTEMA O ASUMIR SU ADMINISTRACIÓN ?	16
4.1 Administradoras de fondos de pensiones	17
4.2 Entidades financieras	18
4.3 Sistema de Capacitación en Chile: las OTIC.....	19
5. MODELO OPERATIVO PARA EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN	21
II. REGULACIÓN A LAS INVERSIONES.....	24
1. SEPARACIÓN CONTABLE Y JURÍDICA DE LOS FONDOS	24
2. DEFINICIÓN DEL PROPÓSITO DE LAS INVERSIONES	25
3. REGLAS DE INVERSIÓN	25
4. PROCEDIMIENTOS DE TRANSACCIÓN	26
5. SISTEMA DE VALORIZACIÓN.....	26
6. CUSTODIA DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS	27

III. SALDOS ACUMULADOS EN LOS FONDOS INDIVIDUALES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN.....	27
IV. ALGUNAS CIFRAS INDICATIVAS RESPECTO A LOS COSTOS DEL SISTEMA	29
1. OPERATIVA.....	29
2. INVERSIONES	32
3. COMERCIAL	33
ANEXO 1: MODELO DE PROYECCION DE FONDOS DE CAPACITACION Y FORMACION	35
ANEXO 2: MODELO DE PROYECCIÓN FONDOS INDIVIDUALES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN	37

RESUMEN

En los trabajos incluidos en este volumen se parte de la constatación que algunos de los problemas centrales de la gestión y financiamiento de la formación en América Latina y el Caribe radican en la escasez de recursos, la mala asignación de los recursos existentes y la poca o ninguna participación del trabajador en la definición de la demanda por formación.

Los trabajos de este volumen tiene por objetivo sugerir políticas para mejorar la asignación de recursos para la formación, el entrenamiento y la capacitación y para obtener más recursos de los que están actualmente disponibles. El primero de V. Agüero y G. Labarca son “Sugerencias para el establecimiento de fondos individuales de capacitación y formación”, el segundo de *PrimAmerica Consultores* es un “Modelo operativo para la administración de estos fondos individuales de capacitación y formación”. En la propuesta presentada se sigue el modelo de los Fondos de Pensiones constituidos con aportes a cuentas individuales administradas por empresas privadas. Se discuten sus ventajas y carencias, se sugieren modelos operativos y se estiman los efectos económicos de esta propuesta.

INTRODUCCIÓN

Se constata que en la región los recursos asignados a la capacitación y formación profesional son insuficientes y que, además, los recursos disponibles para capacitación son usados a menudo de una forma ineficiente. Las razones para esto están en que no se usan todos los recursos potencialmente disponibles, porque la oferta de capacitación no satisface la demanda efectiva, lo que lleva a emplear estos recursos en formaciones que no coinciden con las necesidades reales, porque el proceso de detección de necesidades no siempre es realizada adecuadamente, porque los costos directos y de transacción de esta actividad son muy altos para muchas de las empresas, porque una parte considerable de estos se usan para cubrir los costos de operación de las instituciones capacitadoras, porque quienes toman las decisiones sobre los contenidos de la formación no siempre están al tanto de las necesidades reales de la producción, porque en ocasiones se hace capacitación sólo porque existen obligaciones legales para ello, etc. Por otra parte las experiencias de cambio tecnológico y reestructuración de empresas han mostrado que los trabajadores más antiguos carecen de una formación general y de habilidades básicas actualizadas, que les permita adecuarse a estos cambios. La formación general indirectamente pertinente a las modificaciones del proceso productivo, como son la capacidad para asumir nuevos roles a medida que se avanza en el desarrollo vital, de interiorizarse de los cambios en el conocimiento y de adaptarse a los cambios técnicos, no está considerada en ninguna estrategia de formación y capacitación.

Para resolver algunas de estas carencias, especialmente las de capacitación, se ha ensayado diferentes estrategias, entre las que cabe mencionar las intervenciones estatales para desplazar las decisiones sobre capacitación desde los organismos capacitadores a las empresas usuarias de estos servicios, la gestión compartida de la formación entre empresas, organismos capacitadores y gobierno, subsidios estatales a la capacitación que van desde subsidios individuales al establecimiento de organismos de formación, más o menos efectivos, iniciativas empresariales para establecer esquemas de capacitación y formación profesional, etc.

Algunas de estas iniciativas han sido exitosas en tanto que proveen de trabajadores calificados a las actividades productivas, otras no logran cerrar la brecha entre oferta y demanda. Pero ninguna de ellas ha conseguido resolver un conjunto particular de problemas que tiene esta actividad en la región, que son los que están vinculados con la generación y gestión de recursos financieros. Tampoco se ha enfrentado seriamente los problemas que genera la carencia de un sistema de formación y actualización permanente de carácter más general.

Si se hace una comparación entre los trabajadores de los países industrializados y los de la región, o entre los trabajadores de las empresas más productivas de América Latina y las menos productivas se advierte que los primeros siempre acceden a más capacitación, formación general y entrenamiento que los segundos. Las diferencias se atribuyen entre otras cosas a una disponibilidad muy superior de recursos de las empresas en que trabajan aquellos.

Por otra parte, se constata que los trabajadores, estén estos en las empresas más productivas o en las menos eficientes, estén estos organizados sindicalmente o no, con pocas excepciones son reticentes a invertir dinero o tiempo en mejorar sus niveles de formación. Ellos prefieren delegar la responsabilidad financiera y de gestión de la capacitación a las empresas o a los organismos gubernamentales.

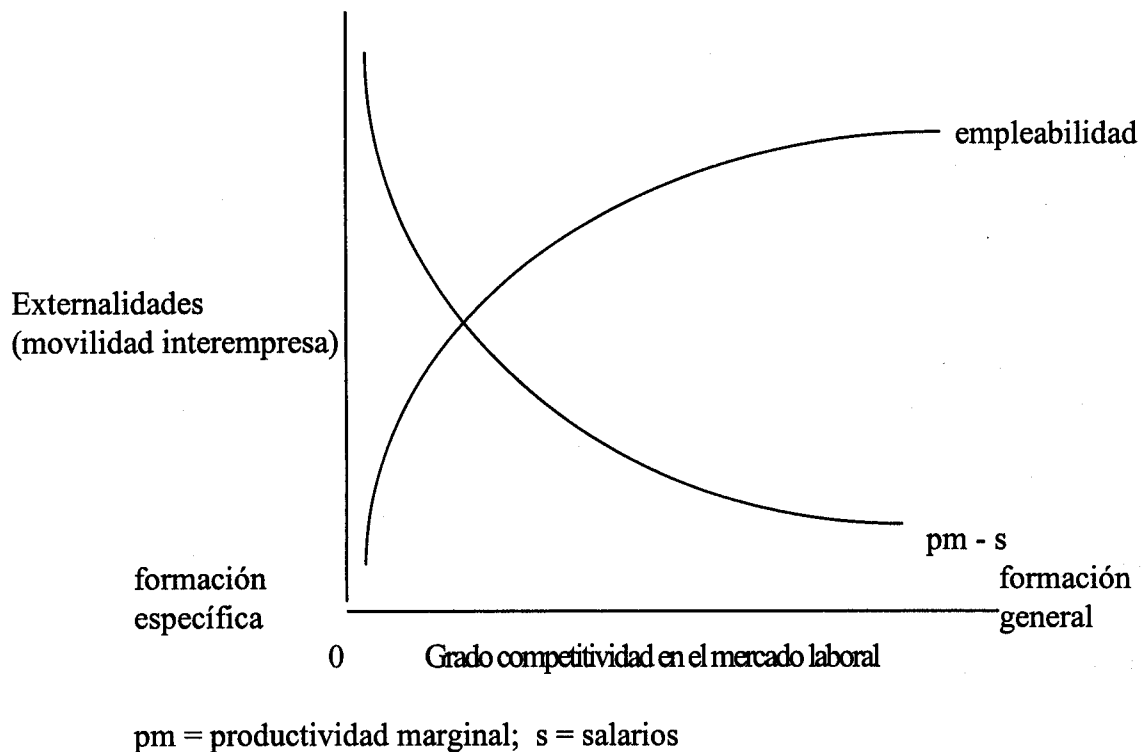
En estas dos últimas observaciones, escasez de recursos y responsabilidad del trabajador, radican algunos de los problemas centrales de la gestión y financiamiento de la formación en la región, se pretende contribuir a resolverlas con lo que sigue.

I. EL DILEMA DE QUIEN DEBE CAPACITAR.

En la base de esta problemática está el concepto de empleabilidad de los trabajadores. La empleabilidad de las personas hace referencia a la demanda que existe en el mercado por los distintos tipos de formación que hacen las personas y a las características de la oferta de formación. Comúnmente se distingue en toda formación componentes generales y específicos. Formación general (habilidades básicas) es aquella que es útil para todas las empresas, y específica la que es utilizable solamente en una empresa. La importancia de esto es que, según la teoría económica (Becker), los empleadores, trabajadores y gobierno se comprometen de manera diferente con la organización, financiamiento y en general con decisiones sobre la formación, según sea esta general o específica. Los empleadores no tienen suficientes incentivos para invertir en educación general porque no tienen la capacidad de apropiarse de los beneficios de esta inversión. Los trabajadores, en cambio, si tienen interés, pero como en la práctica la formación general se ha convertido en un “bien público” los costos y, en alguna medida la gestión, de esta son asumidos por el gobierno. La formación específica si genera el interés de los empleadores en tanto que los costos de ella y las ganancias correspondientes pueden ser recuperados por estos mediante una fijación de salarios ajustada a la productividad marginal de los trabajadores. En este esquema las inversiones en formación de recursos humanos y las ganancias correspondientes son determinadas en mercados perfectos.

Sin embargo, la evidencia muestra que la regulación de los mercados de capacitación es diferente de lo que sugiere la teoría económica clásica. Para resolver las discrepancias se recurre al concepto de “fallas en el mercado” de la capacitación. En la base de estas fallas está la consideración que no hay procesos formativos que sean útiles a todas las empresas, ni que la formación específica sea utilizable por una sola. (Stevens 1996) Vale decir que los componentes generales y específicos de la capacitación no son ni tan generales, ni tan específicos, y que muchas veces, por información imperfecta, no es discernible la utilidad general o específica de la oferta de capacitación. El gráfico siguiente ilustra esta situación.

Gráfico N° 1



El gráfico muestra que las curvas de demanda de habilidades (empleabilidad: indirectamente proporcional al grado de especificidad de la formación) y de incentivos a la inversión en capacitación de parte de las empresas (construida en base a productividad marginal del trabajador menos salario) tienen movimientos inversos.

Esto está llamando la atención hacia el hecho que la falla de mercado que opera aquí se genera porque difícilmente hay componentes puramente generales o puramente específicos en la capacitación, lo que no crea incentivos suficientes para invertir en capacitación ni para los empresarios ni para los trabajadores. Dos factores concurren a crear esta falla de mercado, el primero es la movilidad de los trabajadores, que inhibe a los empleadores a gastar en formación y el otro es el poder de las empresas para fijar salarios por debajo de la productividad marginal de los trabajadores, lo que desincentiva a estos últimos para que inviertan tiempo o recursos financieros en formación. Cualquier estrategia de capacitación está conectada con las prácticas de reclutamiento: una buena estrategia de reclutamiento implica para las empresas, entre otras cosas, internalizar los beneficios externalizando los costos de la capacitación. Además, hay que tener en cuenta que las decisiones de las empresas sobre capacitación dependen no sólo de criterios de

eficiencia sino también de la necesidad de mantener equilibrios entre los distintos agentes en el interior de la empresa, de la información que poseen estos, de la capacidad de los gerentes de implementar determinadas estrategias y de los recursos disponibles.

Los gobiernos han intervenido tratando de regular algunas de estas situaciones entregando subsidios a las empresas para que capaciten. Además de continuar con el papel tradicional de financiar la formación de habilidades básicas.

Desde el punto de vista de los trabajadores la distinción entre formación general o especializada no es trivial tampoco. El valor de mercado de ellos depende del mix de calificaciones que ellos posean y del stock disponible de competencias ofrecidas en el mercado. Pero esto habitualmente no ha sido incentivo suficiente para que ellos busquen los equilibrios entre una y otra de tal manera de mejorar su posición en el mercado. Esto se debe en parte a deficiencias de información, a la falta de control sobre los recursos disponibles para calificación, a concepciones restringidas sobre el papel de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones y en especial sobre los asuntos que deben incluirse en las negociaciones salariales, y finalmente al poder de las empresas para fijar salarios por debajo de la productividad marginal de los trabajadores, señalado más arriba. Esto último se ve reforzado por el hecho que son los empresarios mismos los que toman las decisiones sobre capacitación.

II. LA PROPUESTA DE UN FONDO INDIVIDUAL DE CAPACITACIÓN.

Un mecanismo para enfrentar los problemas señalados más arriba es crear Fondos Individuales de Capacitación, esto es sistemas de ahorro con cuentas personales para pagar los costos de la formación de los trabajadores. Esta sugerencia esta inspirada por los Fondos Previsionales Privados que se han establecido en algunos países de la región con objetivos análogos. Este es un Fondo concebido para todo tipo de trabajadores y empleados, teniendo en cuenta que las necesidades de formación se perciben en todas las categorías profesionales, desde el personal de investigación científica y tecnológica hasta el personal operativo y de servicios.

Las cuentas individuales estarían formadas por aportes de los trabajadores equivalentes a 1 a 2% del salario, más aportes voluntarios y eventualmente aportes de los empleadores. A ello, dependiendo de circunstancias propias de cada país, se podría agregar una contribución estatal durante los cinco a diez primeros años de empleo de los trabajadores. Este eventual aporte estatal debe ser igual para todos los trabajadores en una misma empresa. El total de los aportes individuales se administraría de la misma manera que los fondos de pensiones, por instituciones privadas, con fines de lucro, que compiten entre ellas buscando hacer utilidades con estos fondos. Los contribuyentes a los fondos recibirán dividendos en razón a sus aportes y a las ganancias que produzcan los administradores de estos recursos. De las cuentas individuales sólo se pueden hacer retiros para formación para el trabajo, entrenamiento, capacitación y formación para adaptarse a los cambios de funciones vitales y productivas de las personas y a los desarrollos del

conocimiento. El saldo de cada cuenta individual es traspasable a una cuenta individual de un heredero del trabajador a su retiro o deceso. Todo este sistema tendrá que estar sujeto a un conjunto de regulaciones que garantice la gestión de los depósitos.

El objetivo de tales fondos es, en primer lugar, incentivar la demanda de los individuos por capacitación y captar recursos para este fin. Pero también contribuiría a asignar los recursos más eficientemente, aumentaría el ahorro, modificaría en una forma colaborativa las relaciones entre empresas y trabajadores y finalmente tendría un efecto educativo sobre los trabajadores mismos, modificando sus conductas y actitudes.

i. Incentivos a la demanda por capacitación. La mayor parte de los incentivos más recientemente introducidos en la región para extender y aumentar el uso de los servicios de capacitación han sido a la demanda de las empresas. Estos incentivos han tomado la forma de deducciones impositivas, participación empresarial en los organismos de capacitación, subsidios directos, costos asumidos por el Estado etc. Pero este tipo de incentivos deja planteado dos problemas: uno es el de la apropiabilidad del beneficio de la formación y el otro es el la exclusión de los trabajadores en este proceso. Resulta paradójico que aun cuando los trabajadores mismos se apropien de algunos de los beneficios de la capacitación (aun cuando en ocasiones este beneficio no sea más que la conservación del puesto de trabajo) no tengan incentivos para que ellos inviertan tiempo y/o recursos en capacitarse. Las ventajas que ellos obtienen de la capacitación son insuficientes para estimularlos a buscar más capacitación o para que hagan las opciones más apropiadas. La exclusión de éstos complementa la falta de incentivos para capacitarse condenándolos a tener un papel pasivo en esta materia. Un Fondo Individual de Capacitación al entregarle al trabajador la decisión sobre su propia formación crea incentivos que consisten en entregarles a ellos la definición de las especialidades y las instituciones donde se van a capacitar, empujarlos a hacer las estimaciones sobre cual modalidad los beneficia más y a llenar los vacíos de información que tienen en la actualidad. Resolviendo los problemas de información e incorporándolos en el proceso de toma de decisiones ellos llegarán a explicitar y a percibir el tema de la apropiabilidad de los beneficios de la formación de forma más nítida. Además este tema se verá vinculado al de las relaciones entre empresarios y trabajadores.

ii. Relaciones entre empleadores y trabajadores. La creación de Fondos Individuales de Capacitación no implica excluir a los empresarios del proceso de capacitación y de la definición de metas y objetivos. Por el contrario conduce a vincular estas decisiones con los mecanismos del mercado del empleo, vale decir genera instancias de relación objetivas, en tanto que el mercado es la relación más eficiente en una economía capitalista. Si bien la decisión final sobre donde y en que especialidad se usan los recursos de cada cuenta los empleadores pueden influir sobre esta decisión poniendo exigencias de desarrollo de habilidades y competencias para acceder a un nuevo empleo, para avanzar en la carrera ocupacional o incluso para permanecer en el empleo. Desde el punto de vista de

iii. Captación de recursos. Esta manera de administrar los recursos para capacitación puede ser un incentivo para captar nuevos recursos de parte de los trabajadores y en algunos casos de empleadores, dependiendo esto último de las negociaciones colectivas. La suma de las cuentas individuales para formación constituirían un fondo de inversiones equivalentes al 1 a 2% de la masa salarial, lo que no es una suma despreciable. La capitalización de esto dependería de la velocidad con que se gire sobre estos fondos.

iv. Asignación eficiente de recursos. Estudios y análisis señalan que la asignación de recursos para capacitación es en general ineficiente en la región. Para resolver tales ineficiencias se ha propuesto regular estos recursos por medio de incentivos a la demanda, entendiendo esta como demanda de las empresas. La estrategia no ha dado los frutos esperados, por lo menos en lo que dice relación con empresas medianas y pequeñas, especialmente por imperfecciones de información y la escala reducida de estas. Los intentos de asignar eficientemente los recursos por medio de incentivos a la demanda deberían extenderse a los usuarios directos de la capacitación, quienes pueden hacer decisiones más racionales combinando necesidades de la empresa con necesidades de los individuos. La asignación será, de implementarse esta propuesta, realizada en un mercado en el que interactúan todos los agentes interesados, en tanto que es el resultado de negociaciones entre empleados y empleadores como se señala en el punto 2 y de estos con los oferentes de formación.

v. Efecto educativo. Una de los efectos atribuibles a los fondos de pensiones, y a los seguros de atención médica tal como existen en Chile por ejemplo, ha sido el de modificar las expectativas y conductas de las personas incorporadas a la actividad económica. Modificación que explica en parte el éxito económico de este país. Desde que las personas percibieron que la pensión que van a recibir cuando dejen de trabajar o la calidad de la atención médica a que pueden aspirar dependen de sus aportes, y estos de los ingresos que perciben y no de los recursos que pueda asignar el Estado, la búsqueda de ganancias personales pasó a ocupar más importancia en sus decisiones personales y desarrollo, además, la noción que cada individuo depende más de sus propias decisiones y acciones que de las intervenciones de entidades colectivas. Esto ha tenido efectos sobre el comportamiento de ellos en relación al trabajo y al ahorro. Los Fondos Individuales de Capacitación reforzarían esta tendencia y enseñarían a las personas actitudes y estrategias en relación con el mercado del trabajo ayudándolas a definir estrategias que aumentarían su valor, las que han estado ausentes en los procesos de transformación productiva actualmente en curso en varios países de la región. El efecto de este tipo de fondos sería en este aspecto particular probablemente superior al que tienen los mecanismos tradicionales de educación, cuyo impacto no ha sido apreciable.

III.MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Para implementar estas propuestas es necesario contar con la institucionalidad adecuada, indicada en el punto 1 siguiente. Además las acciones señaladas en los puntos 2 a 6 si bien no son indispensables complementarían adecuadamente el Fondo propuesto, aumentando su efectividad.

a)Instituciones apropiadas. En ninguno de los países de la región existen en este momento ni las instituciones apropiadas para administrar estos fondos ni la legislación que los regulen. Una propuesta de esta naturaleza exige la adaptación de instituciones existentes (administradoras de fondos de pensiones, financieras, organismos intermediarios) o la creación de instituciones nuevas y regulaciones. Son necesarias instituciones que administren los fondos y las mismas u otras que sistematicen la información, por otra parte es necesario introducir mecanismos de control del uso de los recursos y la calidad de la oferta de capacitación.

b)Inclusión de la capacitación en las negociaciones colectivas. Conveniente para establecer las bases de la interacción entre empleadores y empleados. Las negociaciones son la forma institucional que toman las relaciones entre ambas partes. Las decisiones sobre capacitación (recursos, cantidad de horas, contenidos) en tanto que es una actividad que concierne a ambas partes pueden ser discutidas y negociadas en este foro.

c)Modularización de la formación. Facilita el fraccionamiento de la capacitación en unidades pequeñas y establecer un vínculo más estrecho con demandas específicas de la producción. Por otra parte facilita a las personas construir perfiles profesionales a más largo plazo por medio de la adición y acumulación de procesos formativos realizados de acuerdo a la disponibilidad de tiempo y recursos.

d)Certificación por competencias. Es un complemento del punto anterior y, aun cuando no es una condición necesaria para la implementación de este fondo, facilitaría la asignación eficiente de los recursos. La certificación por competencias permite incluir en el proceso formativo, y obtener certificación por ellos, los conocimientos adquiridos en el trabajo. Se ahorran así los recursos que a menudo se destinan para pagar cursos con el objeto de obtener diplomas, pero cuyo contenido y las habilidades que pretenden desarrollar ya se dominan por la experiencia laboral.

e)Subsidio inicial. En la actualidad todos los gobiernos de la región entregan algún tipo de subsidios a la capacitación y entrenamiento. Se propone destinar parte de este subsidio, sino todo, o en su defecto recursos adicionales a las cuentas individuales de capacitación. Como todo subsidio el aporte estatal deberá tener montos y plazos estipulados desde el inicio. Teniendo esto en cuenta se sugiere que cada trabajador, desde que abre su cuenta y durante un período de cinco a siete años, reciba un complemento del Estado a los aportes que él esté haciendo. Este subsidio tiene por objeto facilitar el “despegue” de la capacitación de cada trabajador, estos aportes se

suprimen posteriormente cuando la productividad de los trabajadores ha aumentado y consiguientemente sus salarios y sus aportes al fondo.

f) Orientación e Información. Todo el sistema deberá contar con Unidades de Orientación e Información, que faciliten a cada trabajador la comprensión de sus posibilidades y la definición de esquemas de formación que le conviene, teniendo en cuenta sus características familiares, educativas y el desarrollo en la región en que se encuentra. Estas unidades pueden ser independientes, adscritas a los sistemas nacionales de formación, a las municipalidades o a las instituciones que administren los fondos.

g) Carácter hereditario de los fondos. Si los fondos son hereditarios Para ser traspasados a las cuentas individuales de los heredero cuando el trabajador muere o se retira, se añade un incentivo al ahorro individual. Se puede buscar otras formas de incentivo, como es traspasar los remanentes en las cuentas al fondo de retiro.

ANTECEDENTES

El objetivo de este estudio es proponer un modelo operativo para la administración de estos fondos, que entregue respuesta a las siguientes materias:

- Definición de entidades administradoras;
- Recaudación de aportes;
- Procedimientos de información a los trabajadores;
- Regulación a las inversiones;
- Procedimientos de retiro de recursos.

No obstante que se reconoce las limitaciones para definir un único modelo operativo aplicable a todos los países de América Latina y El Caribe, que tenga los objetivos de optimizar los beneficios del sistema y minimizar los costos del mismo, el trabajo recomienda, luego de un análisis de las funciones operativas que se deberán desarrollar para administrar los fondos de capacitación y formación y de una evaluación de las entidades que podrían tener mayores ventajas relativas para prestar servicios a las instituciones responsables de la gestión del sistema o para asumir directamente la administración, un modelo operativo que intenta maximizar los objetivos antes señalados (Capítulo I).

Posteriormente (Capítulo II), el estudio define los fundamentos principales sobre los cuales debería establecerse la regulación de las inversiones de los Fondos de Capacitación y Formación, a partir de los objetivos del sistema y del horizonte de inversión de dichos fondos. También se presenta un modelo de proyección de los saldos acumulados en el sistema y se realizan estimaciones utilizando información del caso chileno (Capítulo III).

Finalmente (Capítulo IV), se hace una estimación gruesa de los costos de administración que podría tener el sistema de Fondos Individuales de Capacitación y Formación, en base a información de las comisiones y costos operativos de las administradoras de fondos de pensiones que operan en distintos países de América Latina y tomando debida consideración de las diferencias existentes entre ambos tipos de programas.

I. MODELO OPERATIVO PARA EL SISTEMA DE FONDOS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

1. EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA¹ ?

Es un sistema ideado con el objetivo de aumentar la inversión en capacitación de los trabajadores, que ha sido insuficiente en los países latinoamericanos.

Las principales características de este sistema son:

- Financiamiento a través de cuentas individuales abiertas a nombre de cada trabajador, donde se depositan sus contribuciones obligatorias, que fluctuarán entre 1% y 2% del salario, más los aportes voluntarios que éstos decidan realizar y eventuales cotizaciones de los empleadores. Además, en algunos países se agregarán aportes del Estado durante un período limitado de tiempo, para estimular el desarrollo del sistema.
- La administración de las cuentas individuales será responsabilidad de empresas privadas con fines de lucro, fiscalizadas por el Gobierno.
- Los saldos acumulados en las cuentas individuales, constituídos por las contribuciones obligatorias y voluntarias realizadas más los rendimientos obtenidos en el proceso de inversión por parte de las entidades administradoras, sólo se podrán utilizar para financiar cursos de capacitación, entrenamiento y formación para el trabajo o para adaptarse a los cambios de funciones vitales y productivas de las personas y para los desarrollos del conocimiento. No obstante, en caso de muerte del trabajador, el saldo de la cuenta es traspasable a una cuenta individual de un heredero.

Este sistema de acumulación de fondos individuales estimularía la demanda de los trabajadores por capacitación, al entregarles la decisión sobre su propia formación y permitirles definir las áreas de especialización y las instituciones donde se van a capacitar, pero también contribuiría a asignar los recursos más eficientemente pues los trabajadores, que son los usuarios directos de la capacitación, podrían tomar decisiones más racionales combinando sus necesidades con las de la empresa.

Antes de definir un modelo operativo para el Sistema de Fondos Individuales de Capacitación y Formación (5.), se analizarán las principales funciones operativas que deberán desarrollar las administradoras (2.), las alternativas para el esquema de administración (3.) y las instituciones que podrían tener mayores ventajas relativas para prestar servicios a las

¹

Esta descripción se basa en el documento "Sugerencias para el establecimiento de fondos individuales de capacitación y formación"; Cepal. Santiago de Chile 1997.

administradoras o para asumir directamente la administración del sistema (4.), por tener experiencia e infraestructura desarrollada utilizable en el desarrollo de las funciones operativas.

2. FUNCIONES OPERATIVAS

Las principales funciones operativas que deberán cumplir las administradoras del sistema de fondos individuales de formación y capacitación son las siguientes (no se incluyen áreas de apoyo como personal, auditoría, contabilidad, legal, ni tampoco áreas no operativas como la gestión comercial):

a. Administración de las cuentas individuales de los trabajadores. Esta función incluye las actividades de afiliación y traspaso entre entidades administradoras; registro de cotizaciones; aclaración de rezagos (cotizaciones que no han sido asignadas a ninguna cuenta individual) producidos por errores o falta de información en las planillas de cotización; actualización de las cuentas por nuevas cotizaciones, rentabilidad de las inversiones, pago de comisiones a las entidades que administren el sistema y cancelación de beneficios; manejo de archivos; análisis y trámite de beneficios; envío de estados de cuenta a los afiliados, con información de cotizaciones realizadas, rentabilidad del período, comisiones cobradas y saldos acumulados.

Para cumplir eficientemente con estas actividades se requiere contar con personal y equipos informáticos que permitan manejar gran cantidad de información y de procesos en forma sistemática. También es importante tener personal capacitado en el manejo de cuentas individuales y en la administración de archivos. Una buena atención de los afiliados exige también tener sistemas expeditos de comunicación con las empresas y disponer de una red de sucursales, ya sea propia o contratada con otras instituciones.

Esta es un área donde existe, en materia de costos, alto potencial para lograr economías de escala a medida que aumenta el número de afiliados y para obtener economías de alcance si se integran actividades con otras empresas que manejen cuentas individuales de ahorro o que tengan equipos informáticos e infraestructura de sucursales.

Aunque los costos de los equipos computacionales han bajado considerablemente en los últimos años, esta función operativa requiere inversiones de importancia en informática, sucursales y personal.

b. Inversión de los fondos acumulados en las cuentas individuales y tesorería

b.1 Inversión de los fondos de capacitación y formación. Las administradoras de los fondos individuales de capacitación y formación deberán invertir los recursos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores, de acuerdo a la normativa que se establezca en la Ley que regule el sistema (ver propuesta Capítulo II), y teniendo como objetivo la obtención de la

mejor relación rentabilidad-riesgo. Esta función implica, además de la colocación de los fondos respectivos en las mejores condiciones, valorizar periódicamente la cartera de inversiones; programar los flujos de caja; manejar la custodia de los instrumentos; controlar la autenticidad de los documentos (si no existe registro electrónico de los mismos); administrar las cuentas corrientes del fondo destinadas a las inversiones; controlar el cumplimiento de la normativa; y entregar información a las autoridades respectivas respecto a las inversiones.

La obtención de la mejor relación rentabilidad-riesgo requiere la contratación de personas con experiencia, conocimiento y capacidad para realizar inversiones financieras y un apoyo sólido en la evaluación de las distintas alternativas de inversión y en la estructuración del portfolio de inversiones. También es vital contar con sistemas adecuados de información y control de las inversiones (valorización, estructura de cartera, márgenes legales disponibles, eventuales excesos de inversión, rendimientos obtenidos).

Aunque la gestión de inversiones será importante en el sistema de fondos individuales de capacitación y formación, es menos crítica en sus efectos sobre las administradoras y trabajadores que en los programas de pensiones, por las menores tasas de cotización (más bajos saldos acumulados) y el horizonte más corto de inversión (ciclo de acumulación menos prolongado).

Si la regulación lo permite, en esta área habrá amplias posibilidades de subcontratación de servicios ("outsourcing") porque, en general, el número de instituciones que desarrolla actividades de inversión de recursos financieros en los distintos países de Latinoamérica y El Caribe y que, por lo tanto, están en condiciones de prestar estos servicios a los fondos individuales de capacitación y formación, es alto. La administración de portafolios es un área donde se pueden lograr fuertes economías de alcance si se integran actividades entre diferentes empresas o se establecen condiciones para realizar "outsourcing".

Sin embargo, la integración de actividades con otras instituciones y el "outsourcing" generan potenciales riesgos de conflictos de interés en el proceso de inversión que es necesario controlar, especialmente cuando se manejan simultáneamente varios fondos (incluido el de capacitación y formación) tanto por cuenta de terceros como por cuenta propia.

b.2 Tesorería. Comprende la recepción y cobranza de cotizaciones; el pago a las instituciones de capacitación y formación de los cursos que se esté financiando con cargo al sistema; el manejo de las cuentas corrientes que pertenezcan al fondo.

Para desarrollar adecuadamente estas tareas se necesita personal con experiencia y la estructuración de puntos de recaudo y pago de beneficios en función de la distribución geográfica de afiliados, ya sea a través de infraestructura propia o contratado con otras instituciones.

c. Administración de la capacitación y formación. Esta función tiene como objetivo optimizar la utilización de los recursos acumulados en las cuentas individuales, a través de la detección de las necesidades de capacitación y formación de los trabajadores y las empresas, la mantención y actualización sistemática de una base de datos con las instituciones que realizan labores de formación y capacitación y los cursos que dictan, y la negociación con dichas instituciones con el propósito de organizar cursos que se adapten mejor a las necesidades de los trabajadores y empresas y para obtener óptimas condiciones de precios al asegurar volúmenes importantes de servicios. Otra actividad comprendida en esta función consiste en la tramitación de la aprobación de los cursos ante la autoridad que corresponda.

Para cumplir eficientemente las actividades antes señaladas se requiere establecer vías expeditas de comunicación con las empresas y trabajadores; contar con el personal capacitado para relacionarse con las empresas y con las instituciones que hacen capacitación y formación; y tener sistemas de información que permitan organizar y utilizar adecuadamente los antecedentes respecto a las necesidades de trabajadores y empresas y a la oferta de capacitación y formación.

Además de las funciones operativas básicas que deben desarrollar las administradoras, debe existir una entidad que asuma las responsabilidades de aprobar la utilización de los fondos acumulados en las cuentas individuales para financiar los cursos que soliciten trabajadores y empresas; de fiscalizar el sistema; y de asegurar su adecuado desarrollo.

Es importante destacar que el Gobierno asumirá una responsabilidad especial (garantía implícita) sobre el buen funcionamiento del sistema de fondos individuales de capacitación y formación, pues está contemplado (ver 1.) que se comprometan recursos generales del presupuesto público para el financiamiento de este sistema, al menos durante los primeros años, con el objeto de estimular su desarrollo. Además, se obligará a los trabajadores y eventualmente a los empleadores a realizar cotizaciones a las cuentas individuales, alterando sus decisiones consumo-ahorro. De esta manera, en caso de fracaso del sistema es altamente probable que trabajadores y empleadores presionen para que responda el Gobierno, dado que éste impuso la realización de cotizaciones.

3. ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

Considerando las funciones operativas descritas en 2., se debe diseñar un esquema de administración que optimice la utilización de los fondos acumulados para capacitación y formación y que minimice los costos de administración. Se pueden plantear dos modelos alternativos de administración:

- Creación de entidades especializadas en la administración de los fondos individuales de capacitación y formación, que puedan subcontratar (“outsourcing”) servicios en aquellas

áreas donde existan otras entidades que estén en condiciones de prestar estos servicios a bajos costos por contar con experiencia e infraestructura disponible;

- Prestación del servicio de administración por parte de entidades ya existentes, permitiendo la integración con otras actividades que desarrollen estas entidades.

Independiente del modelo que se escoja, también se debe definir si se permitirá la libre entrada a la industria y la competencia permanente entre distintas entidades administradoras, o se preferirá un esquema de licitación de la administración donde la competencia se produce por la obtención de la concesión.

3.1 Administración especializada vs. integrada

El mejor modelo a aplicar dependerá de la realidad de cada país. Sin embargo, es posible hacer algunas recomendaciones a partir de reflexiones sobre las características del sistema de fondos individuales de capacitación y formación y de las ventajas y desventajas de las distintas alternativas.

La opción de crear entidades especializadas en la administración del sistema tiene las ventajas principales de concentrar las actividades de las instituciones y, por lo tanto, su esfuerzo principal en la administración de los fondos de capacitación y formación, función muy poco desarrollada en los países de América Latina y El Caribe; facilitar el control por parte del ente fiscalizador; reducir el riesgo de potenciales conflictos de interés; en el proceso de inversión y evitar la contaminación (por problemas financieros de las administradoras) entre actividades.

La función de administrar un sistema de capacitación y formación requiere especialización para alcanzar altos grados de eficiencia, fundamentalmente en la contratación y formación de personal con habilidades específicas para comunicarse eficientemente con las empresas y trabajadores y detectar y orientar sobre las necesidades de capacitación, y en la adquisición o desarrollo de software técnicos diseñados para apoyar estas funciones y de sistemas de información adecuados para administrar los antecedentes de empresas, trabajadores e instituciones ejecutoras de capacitación.

La especialización facilita también el control de las instituciones administradoras porque no existen otras actividades que puedan “contaminar” la administración de capacitación o producir conflictos de interés y que requieran la atención de la entidad fiscalizadora; el análisis, interpretación y seguimiento de la información de las administradoras es más simple pues sólo se refiere a las operaciones de capacitación y formación; y no existe el problema de coordinación con otros órganos fiscalizadores que controlen las otras actividades desarrolladas por las administradoras. Recordemos que, dada la responsabilidad especial que tiene el Estado por el

adecuado desarrollo del sistema (ver 2.), la fiscalización del Estado es especialmente importante en esta industria.

Los riesgos de conflictos de interés en las inversiones son mayores en un esquema de administradoras no especializadas, especialmente si se entrega la administración del sistema a entidades que invierten simultáneamente varios tipos de fondos, propios y de terceros (como sería el caso de una entidad financiera dedicada a la inversión de los fondos individuales de capacitación y formación y a la colocación de sus propios fondos). Este problema también existe, aunque en menor medida, bajo un esquema de instituciones especializadas que subcontratan los servicios de administración de inversiones con entidades financieras u otras empresas. Sin embargo, en este caso las administradoras del sistema de capacitación y formación tendrán incentivos para controlar el riesgo de potenciales conflictos de interés (si es que no están relacionados a las empresas que subcontratan), pues si éstos no se manejan adecuadamente se verán perjudicadas al mostrar peores resultados de las inversiones a sus afiliados.

Adicionalmente, si la administración no es especializada y las empresas respectivas ofrecen, junto con el servicio de administración de fondos individuales de capacitación y formación, otros productos y servicios, existe el riesgo que los afiliados decidan su afiliación en función de estos otros productos y servicios y no en base a la calidad de la administración de aquellos fondos.

Por otra parte, la desventaja más importante de optar por la especialización es el encarecimiento de los costos del sistema, pues en este caso no se podrían aprovechar totalmente las economías de escala y de alcance que ofrece la integración de actividades. Esta desventaja puede adquirir mucha relevancia cuando el nivel de cotizaciones es bajo, como es la situación del sistema propuesto de fondos individuales de capacitación y formación. Sin embargo, el problema de mayores costos puede limitarse si se establece una regulación flexible que permita a las entidades administradoras subcontratar servicios con otras empresas.

3.2 Competencia permanente vs. esquema de licitación

La competencia permanente entre instituciones administradoras contribuye a la eficiencia porque los partícipes de la industria se esforzarán constantemente por mejorar los servicios y bajar los costos, para así captar nuevos clientes o mantener los existentes. Es por ello que el mejor esquema de administración es, en la mayoría de los casos, la competencia.

Sin embargo, en países con mercados potenciales relativamente limitados puede justificarse la licitación y concesión de la administración a un número reducido de administradoras, en lugar de una competencia permanente de distintas empresas, al menos durante la primera etapa de creación del sistema cuando el grado de conocimiento del mismo por parte de los trabajadores es baja. En estos casos los beneficios potenciales de la competencia son

relativamente menores y las ventajas de limitar el número de empresas son importantes, pues de esta manera se pueden alcanzar volúmenes de operación que permiten lograr economías de escala y alcanzar el punto de equilibrio.

3.3 Conclusión

En resumen, la decisión respecto a la alternativa de crear entidades especializadas o autorizar la prestación del servicio de administración por parte de entidades existentes depende de la realidad de cada país. Sin embargo, el modelo que, a nuestro juicio, permite cumplir mejor los objetivos del sistema es la creación de entidades especializadas en la administración de los fondos de capacitación y formación, que operen en un ambiente competitivo y con una regulación flexible que les permita contratar servicios con otras empresas en aquellas áreas donde existe experiencia e infraestructura ya desarrollada.

El modelo alternativo de integración de actividades podría justificarse por razones de costos, si éstos resultan muy elevados en relación al nivel de cotizaciones. En este caso, se deben tomar las medidas necesarias para controlar los riesgos de conflictos de interés que implica la integración de actividades. El problema con este esquema es que se puede debilitar la función de producción de capacitación y formación, pues la entidad administradora no estaría, en este caso, especializada en la prestación de dicho servicio, sino que sería uno más entre un conjunto de servicios y productos.

4. QUÉ INSTITUCIONES TIENEN MAYORES VENTAJAS RELATIVAS PARA PRESTAR SERVICIOS AL SISTEMA O ASUMIR SU ADMINISTRACIÓN ?

En varios países existen instituciones que tienen experiencia en la administración de cuentas individuales y en inversiones financieras, funciones que son pilares fundamentales, junto con la administración y producción de cursos de capacitación y formación, en la gestión del sistema.

El propósito de esta sección es analizar qué tipo de instituciones existentes en los países de Latinoamérica y El Caribe podrían prestar servicios (“outsourcing”) eficientemente al sistema o eventualmente asumir directamente la administración de dicho sistema.

Las administradoras de fondos de pensiones y las entidades financieras son instituciones que podrían prestar servicios de outsourcing o asumir la gestión del sistema de fondos individuales de capacitación y formación. Por otra parte, en algunos países ya se han creado entidades especializadas en la administración de recursos de capacitación, como las OTIC en Chile. En estos casos la opción que parece más conveniente es revisar el funcionamiento del sistema vigente y hacer las reformas necesarias para optimizar su operación.

A continuación se analiza la contribución que podrían hacer las administradoras de fondos de pensiones y entidades financieras a la operación del sistema de fondos individuales de capacitación y formación y el funcionamiento de las OTIR en Chile.

4.1 Administradoras de fondos de pensiones

En 8 países de Latinoamérica (Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia, México y El Salvador) se han hecho reformas a los sistemas de pensiones básicos obligatorios, creando administradoras de fondos de pensiones que tienen la responsabilidad de manejar cuentas individuales para cada trabajador afiliado. En estas cuentas se depositan las cotizaciones y sus rendimientos, que son destinados al financiamiento de los beneficios de pensión. Varios otros países están evaluando la aplicación de reformas similares (Venezuela, Paraguay, Ecuador, Guatemala y Honduras).

Dado que existen muchas similitudes entre la administración de fondos de pensiones y la administración de fondos individuales de capacitación y formación, las AFP se convierten en candidatos naturales para prestar servicios o asumir el manejo de estos últimos fondos por las potenciales economías de escala y de ámbito que se pueden producir con la administración conjunta de ambos tipos de fondos y sus implicancias sobre el nivel de costos del sistema de capacitación y formación. Específicamente, la experiencia, infraestructura y personal de las AFP sería extremadamente valiosa en las funciones de administración de cuentas individuales, inversión de los saldos acumulados, tesorería y sucursales.

Las únicas diferencias relevantes entre ambos tipos de administración para las funciones señaladas son la frecuencia y “timing” de los retiros de beneficios y el volumen estimado de los saldos acumulados.

Los retiros de los fondos individuales de capacitación y formación podrían ser menos predecibles que los retiros de pensión, pues no dependen del cumplimiento de requisitos establecidos por ley, como la edad u ocurrencia de las contingencias de invalidez y fallecimiento. Además, el valor de los retiros no podría quedar definido en la normativa, como ocurre con las pensiones, ya que el giro del total o de una parte de los fondos de una sola vez o en varias oportunidades dependerá de las necesidades de capacitación y formación de cada trabajador. Por otra parte, los retiros de beneficios podrían adquirir rápidamente una gran importancia relativa en relación a las cotizaciones, a diferencia de los fondos de pensión donde existe un período largo de tiempo en que los aportes son mucho mayores que los retiros de beneficios.

Esto mismo implica que los saldos acumulados en el sistema de fondos individuales de capacitación y formación serán, corrigiendo por las diferencias en tasas de cotización, bastante menores que en los fondos de pensión. Por esto, la importancia relativa de la función de inversiones será relativamente menor.

Adicionalmente, las AFP son entidades fuertemente fiscalizadas y con giro restringido, de manera que la labor de control de la administración de fondos individuales de capacitación y formación se simplificaría si se les entrega a las AFP la administración, siempre y cuando exista una coordinación adecuada entre la entidad que fiscaliza a las AFP y la institución que asuma la responsabilidad de fiscalizar a las administradoras de los fondos de capacitación y formación.

La única área importante de administración relacionada con los fondos individuales de capacitación y formación donde las AFP no tienen experiencia es la administración de la capacitación y formación.

Es interesante comentar que en Chile las Administradoras de Fondos de Pensiones han asumido funciones de administración de otras cuentas, como las cuentas de ahorro voluntario y las cuentas de indemnización. Las primeras son cuentas (distintas a las de pensiones) donde los afiliados pueden ahorrar voluntariamente recursos de libre disponibilidad (cuatro retiros al año), con las ventajas de poder utilizar el descuento por planilla y depositar montos de ahorro sin mínimos preestablecidos. Las cuentas de indemnización están destinadas a acumular fondos para financiar retiros de recursos en caso de término de la relación laboral con la empresa, sea por despido o voluntariamente.

La experiencia ha sido buena para los usuarios de estas cuentas pues, además de las ventajas antes comentadas, las AFP no han cobrado por el servicio de administración de estas cuentas. Ello refleja el alto grado de competencia existente en el mercado de AFP y problemas de regulación, específicamente en la normativa establecida para la fijación de las comisiones que permite cobrar sólo por retiro, ya sea una cantidad fija o un porcentaje de dicho retiro. La ausencia de comisiones está produciendo transferencias de ingresos hacia los afiliados que utilizan las cuentas de ahorro voluntario y de indemnización.

4.2 Entidades financieras

En la mayoría de los países las entidades financieras están en condiciones de prestar servicios de administración de inversiones y de cuentas a las administradoras del sistema de capacitación y formación, o incluso asumir directamente su administración, por la experiencia y nivel de su personal y por la infraestructura con que cuentan. En algunos aspectos, como la disponibilidad de sucursales, tendrían incluso mayores ventajas relativas que las AFP. En otros, como la administración de cuentas, especialmente en lo que se refiere a la afiliación y traspaso, manejo de archivos y aclaración de rezagos, es razonable suponer que tienen menos ventajas que las AFP.

Por otra parte, al igual que estas últimas, las instituciones financieras no tienen “know how” en la administración de la capacitación y formación.

Si se opta por la integración de actividades, el riesgo de potenciales conflictos de interés en la administración del sistema por parte de las entidades financieras es alto, pues éstas realizan inversiones propias y de terceros y ofrecen productos y servicios que permitirían eventualmente a los trabajadores deshacer ahorros forzosos que se les obligue a enterar en el sistema de capacitación y formación. En efecto, las instituciones financieras ofrecen acceso a liquidez y endeudamiento y los trabajadores afiliados al sistema podrían privilegiar aquellas entidades que les ofrezcan mejores servicios y productos bancarios (cuentas corrientes, créditos hipotecarios, etc) y no mejores servicios de administración de fondos de capacitación y formación. Aún sin la existencia de ahorro, siempre existirá una alta probabilidad que en la decisión del trabajador pese más la calidad de los productos y servicios bancarios, porque la experiencia ha mostrado que los trabajadores otorgan baja prioridad a la capacitación y formación.

La integración de actividades con una entidad financiera tiene también el riesgo que, dadas las relaciones crediticias, comerciales y financieras que mantienen los bancos con las empresas, estas últimas se vean presionadas a recomendar la administradora relacionada al banco a sus trabajadores.

4.3 Sistema de Capacitación en Chile: las OTIC

En algunos países ya existen instituciones que se han creado con el objetivo de administrar fondos de capacitación. Es el caso de las Organizaciones Intermedias Técnicas de Capacitación (OTIC) que operan en Chile². Las OTIC son corporaciones de derecho privado autorizadas y fiscalizadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que están organizadas sectorial o regionalmente. Tienen como objetivo otorgar apoyo técnico a sus empresas adherentes a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación ocupacional, no pudiendo impartir ni ejecutar directamente dichas acciones, que son responsabilidad de los Organismos Técnicos Intermedios de Ejecución de la Capacitación (OTEC).

Para constituirse como OTIC se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Tener personalidad jurídica aprobada;
- Contar con el patrocinio de una organización gremial de empleadores, empresarios o trabajadores independientes que dispongan de personalidad jurídica y probada solvencia económica;
- Disponer de capital propio y locales permanentes para dar cumplimiento a las acciones de capacitación;

²

Fuente de información de las OTIC: Entrevista a José Miguel Santana, Gerente de Operaciones OTIC Cámara Chilena de la Construcción; y "Modernización de la Seguridad Social en Chile: Resultados y Tendencias 1980-1995". Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. Santiago de Chile, Octubre 1996.

- Disponer de personal adecuado para el cumplimiento de sus funciones; y,
- Contar con una adhesión no inferior a 25 empresas que efectúan aportes periódicos previamente acordados.

Aunque no todas las OTIC cumplen las mismas funciones, aquellas que están más desarrolladas ofrecen servicios de administración y asesoría técnica. Los primeros consisten fundamentalmente en la administración del beneficio tributario que otorga el Estado a las empresas para incentivar las actividades de capacitación, equivalente al 1% de la planilla de remuneraciones que se descuenta del pago de impuestos (más un 10% de la capacitación efectivamente realizada, que se puede destinar a financiar la detección de necesidades de capacitación).

Las OTIC reciben el 1% de las empresas y les emiten certificados donde constan los aportes realizados, con lo cual dichas empresas pueden imputar los montos respectivos al pago de impuestos. Se abre una cuenta a nombre de cada empresa donde se deposita el 85% de los aportes realizados, mientras que el otro 15% corresponde a la comisión de la OTIC (recientemente se bajó este porcentaje de 17% a 15%). Las empresas pueden utilizar los recursos que les han certificado en el financiamiento de cursos de capacitación, para lo cual presentan los antecedentes a las OTIC que tramitan su inscripción ante el SENCE.

Los fondos recibidos por las OTIC que no han sido utilizados por las empresas para financiar actividades de capacitación son invertidos en depósitos a plazo. No están autorizadas otras inversiones. Al final de cada año, los saldos que no han sido ocupados en capacitación, más los intereses obtenidos por las inversiones en depósitos a plazo, se destinan a financiar becas para personas de escasos recursos.

Los servicios de asesoría técnica de las OTIC comprenden el diagnóstico y detección de las necesidades de capacitación (a través de ejecutivos de empresas y software especialmente diseñado para este propósito), la información y recomendación respecto a los cursos e instituciones de capacitación existentes, la organización de cursos especialmente diseñados en función de los requerimientos de las empresas y la negociación de descuentos de precios por volumen que son traspasados íntegramente a las empresas adherentes.

Las OTIC son, entonces, un ejemplo de la creación de entidades especializadas en la administración de la capacitación y formación. Sin embargo, presentan diferencias importantes con las administradoras del sistema de fondos individuales de capacitación y formación:

- Operan con incentivos tributarios a las empresas;

- La afiliación y administración de cuentas individuales es a nivel de las empresas, no de los trabajadores;
- El manejo financiero y de inversiones es muy limitado, porque los saldos acumulados son bajos y porque el grado de libertad que les otorga la Ley para la realización de inversiones es escaso.

El sistema de las OTIR se encuentra aún en etapa de desarrollo, por lo que resulta prematuro hacer un balance de sus resultados. Sin embargo, es conveniente destacar que existen limitaciones financieras para avanzar en su desarrollo, pues se estima que los ingresos por recaudación equivalentes al 15% de los aportes resultan insuficientes para cumplir todas las funciones requeridas. De hecho, algunas OTIR están analizando otras fuentes de ingresos como el cobro por los servicios de detección de necesidades de capacitación.

5. MODELO OPERATIVO PARA EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN

A continuación se describe el modelo operativo propuesto en base al análisis y conclusiones de las secciones 1. a 4. (ver Gráfico 1).

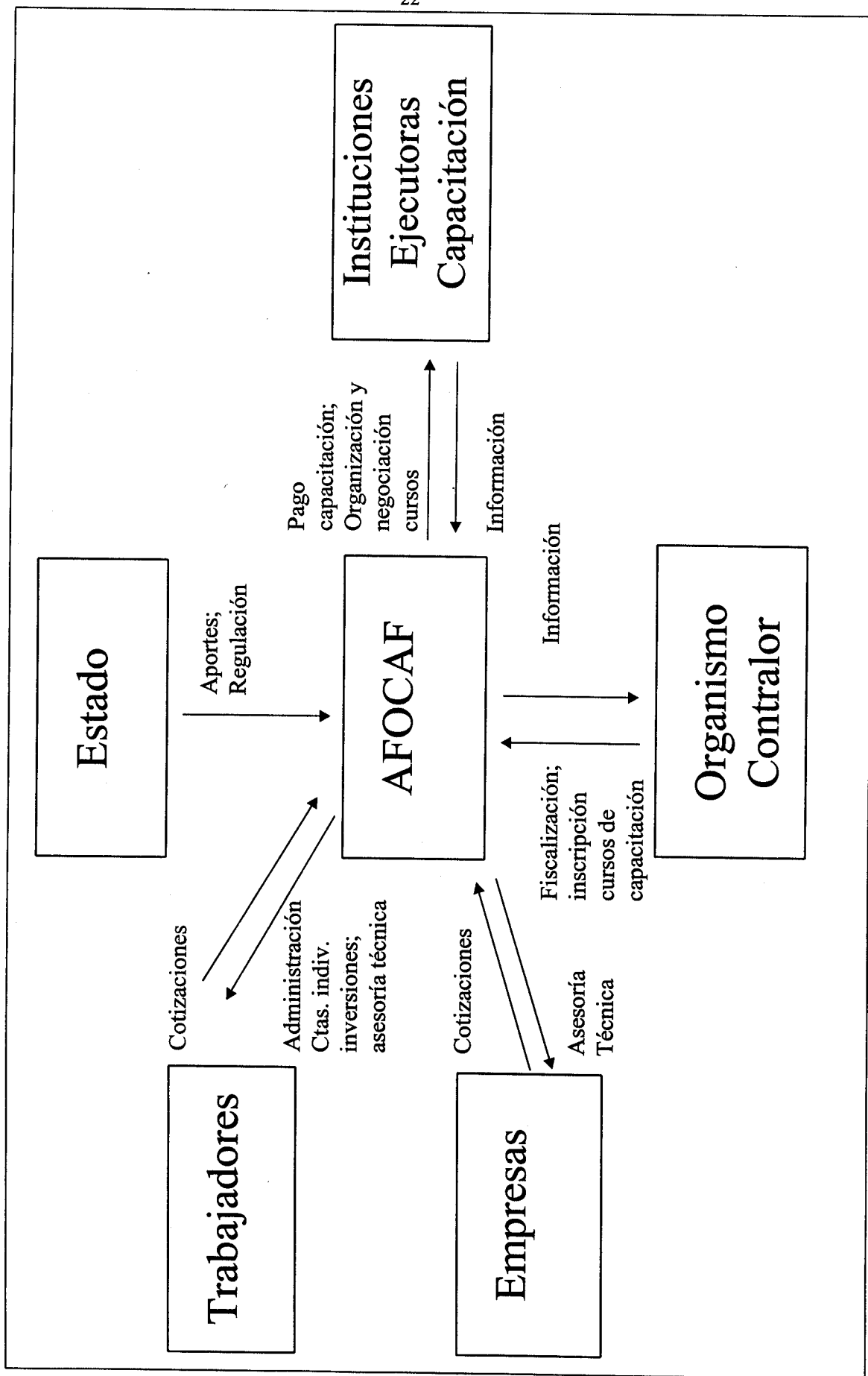
i. Administración del sistema: se recomienda crear entidades especializadas, las Administradoras de Fondos de Capacitación y Formación (AFOCAF), que asuman la administración del sistema en un ambiente competitivo, cumpliendo todas las funciones descritas en 2. y sometiéndose a la regulación que dicte el Estado.

Los aspectos más críticos de dicha regulación, por su efecto sobre el desarrollo del sistema, serán las normas de afiliación; inversión de los saldos acumulados; servicios que podrán ofrecer las administradoras a los trabajadores afiliados y a las empresas; incentivos al ahorro para capacitación, como eventuales aportes estatales; tipo y monto de las comisiones por los servicios de administración; y servicios que las administradoras podrán contratar con terceras empresas.

En esta última materia y con el propósito de lograr bajos niveles de costos para el sistema, es importante que se autorice a las administradoras a subcontratar servicios de administración de cuentas individuales, recaudación y pago de beneficios e inversión de los fondos acumulados.

También es recomendable que se exija un capital mínimo para la constitución de estas sociedades (no demasiado alto para que no se convierta en una barrera de entrada a la industria, pero lo suficientemente elevado para imponer un costo relevante a quienes se incorporen al

Gráfico N° 1



negocio y tengan una mala gestión), con el objeto de responder de eventuales irregularidades que se cometan en la administración, incluida una deficiente gestión de inversiones.

ii. Fiscalización instituciones y aprobación de cursos de capacitación y formación: estas responsabilidades deben estar en manos de un organismo especializado del Estado que asuma las funciones de controlar a los partícipes de la industria (inversiones; administración de cuentas individuales; contratación y pago de cursos de capacitación; atención afiliados y empresas) y de velar por el adecuado desarrollo del sistema, pero sin involucrarse con un rol “ejecutor” o “administrador”.

Para cumplir con sus funciones, el órgano fiscalizador instruye a las AFOCAF para que envíen sistemáticamente información sobre sus operaciones.

iii. Sistema de recaudación de aportes y pago de beneficios: la recaudación de las cotizaciones de trabajadores y empleadores y los aportes que realice el Estado y la cancelación de los cursos de capacitación y formación a las instituciones que los impartan sería responsabilidad de las AFOCAF quienes, como se estableció anteriormente, podrían subcontratar a entidades que ya cuenten con la infraestructura y personal necesarios para desarrollar estas tareas. En otras palabras, no se justifica que se obligue a crear un sistema especial de recaudación y pago de beneficios para los fondos individuales de capacitación y formación.

Por ejemplo, en Argentina ya existe un sistema de recaudación centralizada de contribuciones para las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), que se realiza a través de la Dirección General Impositiva (DGI). En Uruguay también existe un esquema centralizado, pero opera a través del Banco de Previsión Social. En cambio, Chile tiene un sistema descentralizado y las AFP subcontratan servicios con entidades financieras, Cajas de Compensación y otras instituciones que se han especializado en la recaudación de fondos y en el pago de beneficios.

Es importante revisar que las entidades que potencialmente puedan prestar estos servicios al sistema de fondos individuales de capacitación y formación, no estén impedidas por su propia regulación a hacerlo.

iv. Información y asesoría a los trabajadores: la función de información y asesoría a los trabajadores y empresas y, en general, la administración de la capacitación y formación sería asumida directamente por las administradoras especializadas del sistema. En este campo son pocos los casos de países que cuentan con instituciones dedicadas a esta labor y es aquí donde se espera la mayor contribución del nuevo sistema y de las entidades que tengan a cargo su administración. La entrega de información y asesoría a los trabajadores se haría a través de los encargados de personal de las empresas, que recibirían antecedentes y asesoría de los ejecutivos de las AFOCAF; del contacto directo de estos ejecutivos con grupos de trabajadores de las

empresas; sistemas de consulta telefónica; folletería; y en menor medida a través de atención en sucursales.

Las AFOCAF ofrecerían también asesoría a las empresas en el diagnóstico y detección de necesidades de capacitación, organización y supervisión de cursos diseñados en función de sus requerimientos y en la negociación con las instituciones que dictan cursos de capacitación y formación.

Por otra parte, estas últimas instituciones entregarían información de los cursos existentes a las AFOCAF.

II. REGULACIÓN A LAS INVERSIONES

La regulación a las inversiones debe tener como objetivos principales proteger los fondos acumulados en las cuentas de capacitación y formación y asegurar su utilización para financiar exclusivamente los beneficios establecidos en la normativa; garantizar la transparencia del proceso de inversión y minimizar los potenciales conflictos de interés; y limitar el nivel de riesgo al que se pueden exponer los fondos, tomando en consideración el horizonte de inversión de los mismos. Este último es de difícil estimación, pues dependerá de la frecuencia de retiro de los trabajadores, pero parece razonable suponer que el plazo promedio de ahorro antes de efectuar retiros podría fluctuar entre 2 y 4 años, con lo cual el trabajador acumularía entre 51% y 110% de su remuneración, con una cotización total de 2%.

Para lograr los objetivos antes señalados, se estima indispensable que la regulación separe contable y jurídicamente los fondos de capacitación y formación de los recursos que pertenecen a los accionistas de las administradoras; defina normas de inversión; establezca procedimientos de transacción de los instrumentos financieros; fije metodologías estándares de valorización de las inversiones; asegure la custodia de los instrumentos en instituciones calificadas; contemple normas que reduzcan el riesgo de potenciales conflictos de interés.

A continuación se analizan los objetivos específicos de cada una de estas normas recomendadas y el método para implementarlas. No se presenta una propuesta detallada de inversiones, porque ésta debe prepararse tomando en cuenta la realidad de cada país.

1. SEPARACIÓN CONTABLE Y JURÍDICA DE LOS FONDOS

Objetivo: asegurar los derechos de propiedad que tienen los trabajadores sobre los fondos de capacitación y formación y evitar que se pueda comprometer la situación financiera del fondo por problemas de la administradora o de sus accionistas. Por ejemplo, ante la quiebra o insolvencia de alguna administradora, la separación contable y jurídica garantizaría que no se

verán perjudicados los recursos acumulados por los trabajadores, los cuales en este caso tendrían que ser transferidos a otras administradoras.

Método: incorporar a la regulación la condición de patrimonio independiente contable y jurídicamente que tienen los fondos de capacitación y formación.

2. DEFINICIÓN DEL PROPÓSITO DE LAS INVERSIONES

Objetivo: evitar que los recursos acumulados en las cuentas individuales se utilicen para fines ajenos al objetivo por el cual se crea el sistema, que es la acumulación de fondos para el financiamiento de la capacitación y formación de los trabajadores.

Método: definir claramente en la normativa que el único objetivo de las inversiones será la obtención de la mejor relación rentabilidad-riesgo, con el propósito de maximizar la acumulación de fondos para el financiamiento de los beneficios de capacitación y formación de los trabajadores.

3. REGLAS DE INVERSIÓN

Objetivo. Limitar el nivel de riesgo al que pueden exponerse los activos administrados, considerando los riesgos de los distintos instrumentos a nivel individual, pero también su contribución al riesgo del portfolio total. Minimizar el riesgo de potenciales conflictos de interés.

Método. Para lograr este objetivo específico se deben definir:

- El tipo de activos que podrán ser adquiridos para el fondo de capacitación y formación;
- Límites máximos de inversión por tipo de activo o instrumento (ejemplo, depósitos a plazo de entidades financieras) y grupos de activos (ejemplo, sector inmobiliario);

Dado que el plazo promedio de ahorro en el sistema será relativamente corto, las normas de límites de inversión y del tipo de activos que podrán adquirir las administradoras deben evitar el riesgo de que los fondos sufran los efectos de los ciclos económicos y del mercado de capitales, en particular las oscilaciones de los precios de las acciones y de las tasas de interés. Por lo anterior, sería recomendable no autorizar la inversión en acciones y restringir la inversión en instrumentos de renta fija que tengan una alta duración o plazo promedio.

- Límites máximos por emisor (ejemplo, Citibank);
- Normas para eliminar o reducir el riesgo de potenciales conflictos de interés;

- Requerimientos de clasificación de riesgo de los instrumentos por encima de cierta categoría, como condición para que sean objeto de inversión por parte del fondo de capacitación y formación, siempre que se encuentren dentro de los instrumentos autorizados.

En caso de existir clasificaciones de riesgo hechas por entidades especializadas, se debería utilizar estas clasificaciones y proponer, si es necesario, una metodología para armonizar las distintas clasificaciones. Si éstas no existen, se debería preparar una metodología para realizar una clasificación simple que permita medir el nivel de riesgo de las inversiones y determinar su procedencia para la inversión del fondo de capacitación y formación. Estas responsabilidades deberían recaer sobre una comisión definida por la entidad fiscalizadora e integrada por especialistas que representen a la industria de capacitación y formación, al mercado de valores y a la entidad fiscalizadora.

Adicionalmente, las clasificaciones de riesgo se incorporarían a los límites de inversión, de forma tal que el límite máximo de inversión sea más alto en títulos de menor riesgo.

4. PROCEDIMIENTOS DE TRANSACCIÓN

Objetivo. Asegurar la transparencia de las operaciones de inversión realizadas por las administradoras; la adquisición y venta de activos a precios de mercado; y niveles de liquidez y disponibilidad de información de precios que permitan una adecuada valorización de las inversiones.

Método. Definición de las condiciones mínimas que deben cumplir los mercados, tanto primarios (procedimientos de transacción previamente determinados e informados públicamente; difusión de las características de los instrumentos; libre participación de inversionistas calificados; información ex-post de las transacciones) como secundarios (bolsas de valores), para que las administradoras contratadas para manejar los fondos de capacitación y formación puedan realizar inversiones a través de ellos; definición de la información que deben entregar sistemáticamente dichas administradoras respecto a sus transacciones.

5. SISTEMA DE VALORIZACIÓN

Objetivo. Asegurar que el valor de los activos en la contabilidad refleje su valor económico o de mercado para no sobre o subestimar el fondo de capacitación y formación, la rentabilidad de las inversiones y el monto posible de liquidación de los activos que se puede destinar al financiamiento de los beneficios.

Método. Definir reglas de valorización para los distintos tipos de activos basadas en precios de mercado (contemplando soluciones para aquellos casos donde no existe esta información o no está disponible a costos razonables), que sean utilizadas uniformemente por todas las administradoras, de manera que sus resultados sean comparables; entregar periódicamente precios de valorización que deban ser utilizados por dichas administradoras (responsabilidad del órgano fiscalizador).

6. CUSTODIA DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Objetivo: Proteger los instrumentos financieros que pertenecen a los trabajadores y que respaldan los derechos que éstos tienen sobre el sistema; evitar robos o utilización indebida de estos instrumentos financieros.

Método: Establecer normas de custodia que garanticen la seguridad de los instrumentos financieros, incluyendo la obligación de mantener un determinado porcentaje de dichos instrumentos en entidades especializadas de custodia autorizadas por el organismo fiscalizador, y fijar condiciones mínimas para la custodia interna de valores que hagan las administradoras.

III. SALDOS ACUMULADOS EN LOS FONDOS INDIVIDUALES DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN

Los saldos acumulados en las cuentas individuales de capacitación y formación dependerán de las contribuciones que realicen trabajadores, empleadores y Estado; de la tasa de rentabilidad que obtengan las entidades administradoras del sistema en la inversión de los fondos; de la frecuencia de retiros de recursos por parte de los trabajadores; y de las comisiones que cobren las administradoras del sistema.

Se ha confeccionado un modelo que proyecta la evolución de los fondos de capacitación y formación para un período de 10 años (ver metodología detallada en Anexo 1) y que permite sensibilizar cambiando los valores de los parámetros señalados en el párrafo anterior, y también los valores de otras variables que influyen en menor medida sobre los resultados de los saldos acumulados. A este modelo se debe introducir la información de cada país.

Para efectos del presente informe, se ha considerado las cifras de Chile con los supuestos que se presentan en el Anexo 2. Destacan las tasas de contribución de 1% de los trabajadores y empleadores; el aporte de 0,5% del Estado durante los primeros cinco años; la afiliación inmediata de todos los actuales cotizantes a las AFP; la tasa de rentabilidad de las inversiones de 6% real anual; la frecuencia de retiros cada 3 años; y la comisión por administración de 0,3% de la remuneración.

Con estos supuestos los fondos de capacitación y formación alcanzan un valor de US\$ 570 millones durante el primer año, aumentan el segundo y tercer año a US\$ 1.178 millones y US\$ 1.822 millones, respectivamente. En los inicios del cuarto año se produce el primer retiro de fondos correspondiente a los trabajadores que se incorporaron al sistema en sus inicios, lo que hace caer los fondos acumulados a US\$ 909 millones. Este ciclo se repite en adelante ya que siempre se mantiene la misma frecuencia de retiros. Suponiendo que el PIB crece a una tasa promedio anual de 5%, los saldos acumulados llegan a representar como máximo un 2% del producto durante el período de proyección.

Como los retiros de recursos para financiar capacitación y formación comienzan a partir de inicios del año 4, en adelante los fondos crecen sólo por los aumentos de la fuerza laboral ocupada y de las remuneraciones.

IV. ALGUNAS CIFRAS INDICATIVAS RESPECTO A LOS COSTOS DEL SISTEMA

Con el objetivo de contar con algún orden de magnitud respecto a los costos de administración del sistema de fondos individuales de capacitación y formación, se reunió antecedentes de comisiones de las administradoras de fondos de pensiones en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay.

Estas cifras muestran niveles de comisiones cobradas por las administradoras, netas del costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, que fluctúan entre 2,0% y 2,7% de la renta imponible de los trabajadores cotizantes (Cuadro 1). Además, destaca el hecho que, aunque la estructura de comisiones contempla un componente fijo por cotización y otro que es un porcentaje de la renta imponible³, este último representa la parte mayoritaria de las comisiones.

También se analizó el nivel de los costos operativos de las administradoras de fondos de pensiones para los casos de Argentina, Chile y Perú, países cuyos sistemas de pensiones llevan más de tres años de funcionamiento⁴. Los costos por cotizante, netos del seguro de invalidez y sobrevivencia, varían entre US\$ 117 y US\$ 274 al año (Cuadro 2), lo que equivale a 2,0% y 2,6% de la renta imponible, respectivamente.

Parte importante de estos costos operativos corresponde a los gastos comerciales, que representan (según la última información disponible) en Argentina, Chile y Perú un 65%, 51% y 55% de los costos operativos netos del seguro de invalidez y sobrevivencia. Si se descuentan los gastos comerciales el costo operativo baja a 0,9% de la renta imponible en Argentina y a 1,0% en Chile.

Estas cifras parecen altas para el sistema de fondos individuales de capacitación y formación, dado un nivel de cotizaciones probable entre 2% y 3%. Sin embargo, el nivel de costos de administración para este sistema debería ser significativamente menor al sistema de pensiones, en las siguientes áreas:

1. OPERATIVA

a) Soporte tecnológico para el manejo de la información. En el sistema de pensiones se requiere guardar y procesar mayor cantidad de transacciones que la estimada para los fondos de capacitación y formación. Por ejemplo, para el cálculo de beneficios en este último sistema sólo

³ México tiene, además, una comisión sobre saldo y otra que depende de la rentabilidad obtenida en el proceso de inversión de los fondos.

⁴ Chile 1981; Perú 1993; Argentina 1994. No se cuenta con información actualizada del sistema de pensiones de Colombia, que también lleva más de tres años de funcionamiento.

Cuadro 1

COMISIONES COBRADAS POR LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES a/

Tipo de comisión	Argentina	Chile	Perú	México	Uruguay
Comisión fija (US\$)	1.91	0.32	0.00	0.00	0.00
Comisión % sobre la renta imponible	2.44	2.26	2.47	1.57	2.05
Comisión % sobre el saldo acumulado	-	-	-	0.51	-
Comisión % sobre rentabilidad real inversiones	-	-	-	1.25	-
Total comisiones (% de la renta imponible) b/	2.71	2.31	2.47	n.d.	2.05

a/ Argentina Septiembre; Chile Diciembre; México Septiembre; Perú Octubre; Uruguay Septiembre 1997.

Cifras promedio ponderadas por el número de cotizantes.

b/ Para una remuneración de US\$ 625.

Fuente: PrimAmérica Consultores en base a información de las Superintendencias de cada país.

Cuadro 2

COSTOS DE OPERACION ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES
Por cotizante a/

Concepto	Chile	Argentina	Perú
Costos operacionales b/	138	274	117
Gasto comercial c/	71	178	64
Costos operacionales netos d/	67	96	53
Costos operac netos como % rta. imp.	0.99%	0.89%	n.d.

a/ Argentina Julio 96-Junio 97; Chile y Perú Enero-Octubre 97.

b/ Excluido el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia.

c/ Remuneración al personal de ventas más gastos de comercialización.

d/ Netos de gastos comerciales y seguro de invalidez y sobrevivencia.

Fuente: PrimAmérica Consultores en base a información de las Superintendencias de cada país.

se necesita el saldo acumulado, mientras que las administradoras de fondos de pensiones deben tener el saldo acumulado, pero además deben guardar al menos los salarios de los últimos diez años para efectos de las pensiones de invalidez y sobrevivencia y de las pensiones anticipadas de vejez, y deben tener la información de beneficiarios para las pensiones de sobrevivencia.

b) Análisis y cálculo de beneficios. El sistema de pensiones ofrece beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia (en algunos países también se ofrecen otros beneficios, como cuentas de ahorro voluntario y de indemnización). La asesoría y tramitación de las pensiones de invalidez y vejez es particularmente compleja; en invalidez se requiere asesorar al trabajador en las modalidades de pensión (en la mayoría de los países existen al menos dos modalidades: retiro programado y renta vitalicia - además, en cada una de ellas se puede escoger distintas entidades -), en la presentación del caso ante las comisiones médicas, y en la tramitación y cálculo del beneficio. Se debe, además, calcular y solicitar el Aporte Adicional que le corresponda a la compañía de seguros; en vejez, las administradoras deben asesorar a los trabajadores en las modalidades de pensión y en la tramitación y cálculo del beneficio (en algunos casos también deben cumplir otras funciones, como la venta del Bono de Reconocimiento en Chile).

En el caso del sistema de fondos individuales de capacitación y formación, la labor de las administradoras deberá orientarse fundamentalmente a proveer información respecto a los cursos de capacitación y formación existentes y las instituciones que los dictan y a producir u organizar cursos que se adapten a las necesidades de los trabajadores y empresas. Esta labor se puede hacer a nivel de empresa más que en forma individual, lo que tiene menores costos.

c) Costo de las comisiones médicas. En algunos países debe ser financiado por las AFP.

d) Negociación periódica del contrato de invalidez y sobrevivencia.

e) Administración de archivos. Impone costos relevantes al sistema de pensiones, pues es necesario guardar gran cantidad de documentos e información. Este costo sería menor en el sistema de fondos individuales de capacitación y formación.

2. INVERSIONES

a) Custodia, comisiones de transacción en inversiones. Estos costos serán menores en el sistema de capacitación y formación porque los saldos promedio acumulados en las cuentas individuales serán más bajos que en el sistema de pensiones.

b) Clasificación de Riesgo. Las administradoras de fondos individuales de capacitación y formación no incurrirían en costos por este concepto (o serán menores). Por el contrario, en

algunos países las AFP han soportado costos significativos en la etapa de implementación de este sistema e incluso actualmente siguen financiando algunos costos vinculados al proceso de clasificación.

3. COMERCIAL

a) Comercialización servicios. Como se mostró anteriormente, una parte importante de los costos de las administradoras de fondos de pensiones proviene de la comercialización de sus servicios, a través de agentes de venta, publicidad, marketing directo, etc. Dado que el volumen de aportes al sistema de capacitación y formación será bastante menor que en el sistema de pensiones, las administradoras podrán destinar cantidades muy inferiores de recursos a gastos comerciales, de lo contrario el sistema se tornaría inviable.

Por otra parte, las empresas deberían cumplir un rol mucho mayor en la relación de los trabajadores con las administradoras del sistema de capacitación y formación que con las administradoras de fondos de pensiones. Esto tendrá implicancias sobre los costos comerciales, pues es mucho más factible que la comercialización (negociación) de los servicios de administración de los fondos de capacitación y formación pueda realizarse eventualmente a nivel de empresas (la regulación de los sistemas de pensiones no autoriza esta posibilidad), sin perjuicio de mantener la opción del trabajador de actuar individualmente si así lo desea.

Además, en los países donde ya existe experiencia e instituciones especializadas en la administración de cuentas individuales (como las AFP), se podrían reducir los costos del manejo de las cuentas de capacitación y formación en la medida que la regulación permita suscribir contratos de servicios entre dichas instituciones y las administradoras de fondos de este nuevo sistema.

La regulación puede jugar un rol determinante en los costos del sistema. La estricta regulación de los programas de pensiones, que en general se ha flexibilizado a medida que las administradoras y los organismos fiscalizadores han adquirido experiencia y el mercado se ha desarrollado, ha incidido sustancialmente en los niveles de costos. Por ejemplo, algunos analistas especializados estiman que la prohibición de diferenciar comisiones entre los cotizantes a una AFP en Chile y la imposibilidad de negociar por grupos (manteniendo afiliación individual) ha desincentivado la competencia de las AFP vía precios (comisiones) y ha llevado a incrementar en forma excesiva los gastos comerciales del sistema.

Es por ello que el diseño de la normativa del sistema de fondos individuales de capacitación y formación debe ponderar adecuadamente la necesidad de regular con los costos que puede imponer dicha regulación. En particular, la normativa debería otorgar flexibilidad a las administradoras del sistema para subcontratar servicios de administración de cuentas y de inversiones y para compartir sucursales con otras entidades. Además, debería autorizar las

negociaciones por grupos de trabajadores y por empresas, teniendo el trabajador siempre el derecho a integrarse al grupo de negociación o afiliarse individualmente.

De esta manera, se aprovechan economías de escala y de ámbito a través de la compartición de activos y se permite que las administradoras concentren sus mayores esfuerzos financieros y profesionales en la administración de la capacitación y formación, área cuyo desarrollo ha sido deficitario en los países de Latinoamérica.

Tomando en cuenta los costos de administración de los programas de pensiones y las diferencias existentes con el sistema de fondos de capacitación y formación, se puede aventurar un nivel de costos entre 0,3% y 0,5% de las remuneraciones. Sin embargo, habrá diferencias importantes entre países dependiendo de la existencia o no de experiencia e infraestructura para la administración de cuentas individuales y de las características de la regulación.

ANEXO 1: MODELO DE PROYECCION DE FONDOS DE CAPACITACION Y FORMACION

I. Proyección de ingresos

1. Cotizaciones

Se proyectaron multiplicando el número de cotizantes del período por el salario anual promedio de dichos cotizantes y por las tasas de cotización que están expresadas como porcentaje de las remuneraciones. Se suma el valor del aporte fijo estatal, que resulta de multiplicar el número de trabajadores por el monto anual fijo que cotiza el Estado por cada trabajador afiliado al sistema. En el caso concreto que se proyectó, se supuso que este aporte es igual a 0. Sin embargo, se asume que el Estado contribuye con un porcentaje de la remuneración de los trabajadores hasta el año 5.

Cotizantes

El número de cotizantes es un porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada; dicho porcentaje puede definirse anualmente. Para el caso de Chile se supuso que el 60% de la fuerza de trabajo ocupada pertenece al sistema.

Luego, el comportamiento de los cotizantes depende del crecimiento de la fuerza de trabajo ocupada y del porcentaje de ésta que se supone adscrita al sistema.

Afiliados

La cantidad de afiliados se estimó en función del comportamiento de la relación cotizantes/afiliados registrado para el sistema de pensiones en Chile, pero se supuso una relación levemente más alta. Se inicia en 85% y llega a 65% en el año 10.

2. Rentabilidad de las inversiones

Los ingresos por inversiones se obtienen aplicando la tasa de rentabilidad real anual sobre el saldo del Fondo de Capacitación y Formación del período anterior y sobre el valor promedio anual de los ingresos netos (de los egresos).

II. Egresos

1. Pago de beneficios (cursos de capacitación y formación)

Los beneficios consisten en retiros para cursos de capacitación. Se supuso que los trabajadores que dejan de cotizar por perder el empleo, salirse de la fuerza laboral o sufrir una invalidez y los beneficiarios de afiliados fallecidos retiran el total de los fondos acumulados en sus cuentas individuales a fines del período anterior (todas estas contingencias ocurren a inicios de año). Las tasas de invalidez y fallecimiento se estimaron en función de información del sistema de AFP en Chile.

En cambio, los trabajadores cotizantes hacen retiros con una frecuencia que puede fluctuar entre 2 y 5 años. El valor de los retiros se calcula multiplicando el número de personas que cumplen el período supuesto de acumulación (2 a 5 años) por el valor de los fondos promedio por cotizante de fines del período anterior y por el porcentaje de retiro asumido (100% en el caso de la proyección para Chile). Se construyó un submodelo especial (filas 89 a 119) para estimar los cotizantes que están en condiciones de retirar fondos.

2. Comisiones administradoras

El modelo admite la posibilidad que las administradoras cobren comisiones como porcentaje de las remuneraciones y de los saldos acumulados en las cuentas individuales y comisiones fijas por cotización. Para efectos de la proyección del caso chileno, sólo se consideró una comisión porcentual sobre la remuneración imponible.

El valor de la comisión porcentual sobre la remuneración se proyecta multiplicando la planilla anual de remuneraciones de los cotizantes al sistema por el valor de dicha comisión. La comisión sobre saldo se calcula aplicando la comisión al valor promedio de los Fondos de Capacitación y Formación del período respectivo. Por último, los egresos por comisión fija resultan de multiplicar su monto anual por el número de cotizantes.

III. Proyección de los Fondos de Capacitación y Formación

El valor de los fondos a fines de cada año se obtiene sumando a los fondos vigentes en el período anterior, aumentados por la rentabilidad del año en curso, el saldo neto entre ingresos y egresos también del año en curso, incluida la rentabilidad anual por el promedio de dichos saldos.

IV. Moneda base de las proyecciones

Las proyecciones están expresadas en US\$ constantes de fines del año 1997.

ANEXO 2
MODELO DE PROYECCION FONDOS INDIVIDUALES DE CAPACITACION Y FORMACION

I. Supuestos del modelo	Años ==>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
- Tasa de cotización trabajador (% remuneración)		1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
- Tasa de cotización empleador (% remuneración)		1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
- Aporte del Estado											
* % de la remuneración		0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
* Monto fijo		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Rentabilidad anual real de los fondos		6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%
- Comisiones cobradas por las administradoras											
* % de la remuneración		0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
* Monto fijo por mes (US\$)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
* % de los saldos acumulados		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
- % de la fuerza de trabajo ocupada que cotiza	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%	60.5%
- Frecuencia de retiro de fondos (entre 2 y 5 años)		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
- % de fondos retirados		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
- Relación cotizantes / afiliados		85.0%	82.8%	80.6%	78.3%	76.1%	73.9%	71.7%	69.4%	67.2%	65.0%
- Tasa de invalidez		0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%	0.0769%
- Tasa de mortalidad		0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%	0.1724%
- Crecimiento fuerza de trabajo ocupada		2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
- Crecimiento remuneraciones (% real anual)		2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
II. Antecedentes modelo	Años ==>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
- Fuerza de trabajo ocupada (personas)	5,317,460	5,423,809	5,532,285	5,642,931	5,755,790	5,870,906	5,988,324	6,108,090	6,230,252	6,354,857	6,481,954
- Remuneración promedio (US\$)	609	625	640	656	673	689	707	724	742	761	780
III. Resultados modelo	Años ==>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3.1 Afiliados y cotizantes											
- Afiliados	3,785,988	3,861,708	4,044,686	4,239,388	4,446,848	4,668,216	4,904,786	5,158,010	5,429,528	5,721,197	6,035,129
- Crecimiento afiliados		3,861,708	182,978	194,703	207,459	221,369	236,570	253,224	271,518	291,669	313,932
- Afiliados no cotizantes	567,898	579,256	696,585	824,326	963,484	1,115,185	1,280,694	1,461,436	1,659,022	1,875,281	2,112,295
- Crecimiento afiliados no cotizantes		11,358	117,329	127,741	139,158	151,701	165,509	180,742	197,586	216,259	237,014
- Cotizantes	3,218,090	3,282,452	3,348,101	3,415,063	3,483,364	3,553,031	3,624,092	3,696,574	3,770,505	3,845,915	3,922,834
- Crecimiento cotizantes		64,362	65,649	66,962	68,301	69,667	71,061	72,482	73,931	75,410	76,918
- Nuevos cotizantes		3,282,452	191,161	203,050	215,973	230,053	245,427	262,259	280,733	301,069	323,520
- Invalídos			2,524	2,575	2,626	2,679	2,732	2,787	2,843	2,900	2,958
- Fallecidos			5,659	5,772	5,888	6,005	6,125	6,248	6,373	6,500	6,630
3.2 Fondos acumulados (mill. US\$)											
- Fondos acumulados (fin período)		570	1,178	1,822	909	1,557	2,046	1,010	1,618	2,248	1,366
- Crecimiento fondos acumulados		570	608	645	-913	648	489	-1,036	608	630	-883
- Saldo promedio cotizantes (US\$)		174	352	534	261	438	565	273	429	585	348

ANEXO 2
MODELO DE PROYECCION FONDOS INDIVIDUALES DE CAPACITACION Y FORMACION

3.3 Ingresos y egresos (mill. US\$)	Años ==>									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A. Ingresos	632	694	760	782	807	720	732	748	815	840
- Cotizaciones										
* Trabajadores	615	643	672	703	735	615	643	672	702	734
* Empleadores	246	257	269	281	294	307	321	336	351	367
* Estado	123	129	134	141	147	0	0	0	0	0
- Rentabilidad inversiones	17	51	87	80	72	105	89	77	113	105
B. Egresos	61	86	115	1,695	159	230	1,767	140	185	1,722
- Pago de beneficios (cursos capacitación)	0	22	48	1,525	86	154	1,687	57	97	1,630
- Comisiones administradoras	61	64	67	70	73	77	80	84	88	92
* % sobre remuneración	61	64	67	70	73	77	80	84	88	92
* Monto fijo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
* % saldo acumulado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C. Saldo entre ingresos y egresos	570	608	645	-913	648	489	-1,036	608	630	-883
D. Saldo entre ingresos y egresos sin rentabilidad inversiones	553	557	557	-993	576	384	-1,125	531	518	-988

XXXX

FONDOS DE CAPACITACION Y FORMACION - CHILE

