



## Documentos

Publicación del Centro de Estudios de  
Sociología del Trabajo.

Nro 27 – Agosto-Setiembre de 2000

### **LA PROMOCION DE LA CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS EN LAS EMPRESAS: EL REGIMEN DE CREDITO FISCAL**

Claudio Fardelli  
Andrea Levin  
Griselda Verbeke

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

## EL RÉGIMEN DE CRÉDITO FISCAL Y LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION EN LAS EMPRESAS

Claudio Fardelli  
Andrea Levin  
Griselda Verbeke

### Introducción

Debido entre otras razones, al aumento del desempleo y a las nuevas calificaciones que demandan las empresas que han incorporado tecnologías innovadoras en los últimos años, la articulación entre la educación y el mundo del trabajo se ha convertido en una temática importante en el debate político y económico. Algunos autores señalan que existen pocas dudas acerca del rol decisivo que juegan la educación y la formación en cuanto al establecimiento de ventajas competitivas nacionales.

Los recursos humanos adquieren una dimensión relevante en la moderna competencia internacional dada la incidencia creciente del capital humano (calidad de los recursos humanos) y social (elementos cualitativos como valores compartidos y cultura) sobre el crecimiento económico<sup>1</sup>.

Asimismo, las nuevas estrategias de producción privilegian el conocimiento como elemento crítico, transformándose en el recurso central de las economías de avanzada.

Los trabajadores deben tener los recursos –habilidades apropiadas y hábitos de trabajo- para obtener ventajas de las nuevas oportunidades a medida que surgen. “Las personas especializadas serán la única ventaja competitiva perdurable”<sup>2</sup>. De este modo, la capacitación profesional y para el trabajo se ha convertido en una meta ineludible para la dirección de toda empresa, independientemente de su tamaño y situación de mercado.

---

<sup>1</sup> Un estudio del Banco Mundial que analiza las causas del crecimiento económico en 192 países concluye que no menos del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al social. *Repensando el estado para el desarrollo social*. Bernardo Kliksberg, conferencia dictada en el encuentro “Buenos Aires sin fronteras”, en Management para municipios, Fundación para el desarrollo municipal, diciembre 1998.

<sup>2</sup> Thurow, L., *La guerra del siglo XXI*, pag. 60,1992

Esta necesidad de actualizar competencias para afrontar los cambios tecnológicos impulsa a la mayoría de los países industriales a dedicar un porcentaje significativo del PBI a la capacitación desarrollando un sistema de formación profesional continua en las empresas.

El objetivo de este trabajo es indagar acerca de las características y modalidades que ha adoptado el programa de crédito fiscal para capacitación en las empresas implementado en Argentina entre 1995 y 1999, las modificaciones a las que se ha visto sujeto y a la gestión de las distintas autoridades de aplicación que han actuado durante ese período.

### **1.- El Crédito Fiscal en Argentina: el período 1995-1999**

En Argentina, aún en un marco de transformaciones técnicas que están adquiriendo una velocidad y una intensidad desconocidas, son escasos los programas de capacitación y formación de personal sistemáticos y permanentes. El porcentaje sobre el PBI dedicado a la capacitación es del 0,05% <sup>3</sup>. Uno de los programas creado a modo de estímulo para la promoción de la capacitación es el régimen de crédito fiscal, el que constituye un mecanismo que favorece la inversión directa en recursos humanos permitiendo al sector privado generar estrategias dirigiéndolas hacia la capacitación. Su antecedente proviene de la ley 22.317 del año 1980, que implementaba el crédito fiscal destinado a la cancelación de obligaciones impositivas para quienes sostengan cursos de educación técnica.

La ley 22.317 (ver recuadro), sancionada en octubre de 1980, reemplazó el impuesto para educación técnica establecido por la ley 14.588/44 y surgió como una alternativa novedosa para no dejar desprotegidas a las escuelas de educación técnica que recibían un aporte derivado directamente de ese impuesto.

---

<sup>3</sup> Diario Clarín. "Un premio para los que capaciten". Suplemento Económico. pag. 27. Buenos Aires. 14/4/97

## Alcances de la ley 22.317

- Los beneficiarios al cómputo del Crédito Fiscal serán personas de existencia visible o ideal que posean establecimientos industriales y tengan organizados cursos de educación técnica propios o en colaboración con otras personas o contribuyan al sostenimiento de escuelas o cursos de dicha índole organizados por terceros.
- El monto del crédito fiscal no podrá exceder al 8<sup>o</sup>/<sub>00</sub> de la suma total de sueldos salarios y remuneraciones abonados al personal ocupado en establecimientos industriales.
- El crédito fiscal se instrumentará mediante certificados que se emitirán al efecto.
- El cupo anual de los certificados de crédito fiscal será establecido anualmente en el presupuesto general de gastos y cálculos de recursos de la administración nacional.
- Los certificados serán asignados por el Consejo Nacional de Educación Técnica en función directa a los cursos aprobados.

Fuente: elaboración propia en base al texto de la ley 22.317

Hasta 1995 el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) dependiente del Ministerio de Cultura y Educación dictó las normas internas que establecían los procedimientos aplicables a la presentación, análisis, aprobación y despacho de las solicitudes, como así también asignó los certificados en función directa a los cursos aprobados.

La ley 22.317 fue modificada en 1988 por la ley 23.653 a través de la que se precisa que los destinatarios del crédito fiscal serían los propietarios de establecimientos industriales que ocupen más de 4 personas.

En cuanto a quiénes pueden acceder al crédito fiscal, amplía y aclara el concepto puntualizando que serán aquellos que:

- Contribuyan al sostenimiento de escuelas o cursos de educación técnica
- Organicen cursos de educación técnica propios o en colaboración con otras personas
- Presten asistencia financiera a los cursos organizados por asociaciones, instituciones, cámaras, asociaciones gremiales o profesionales o a las escuelas técnicas dependientes de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada.

La mencionada ley amplió las atribuciones del CONET agregando a las ya establecidas la referida a la supervisión administrativa financiera y contable de los cursos y escuelas con relación al destino de los recursos reconocidos para el crédito fiscal.

En esta primera etapa el acento estaba puesto en la idea del “beneficio social” del crédito fiscal. No obstante la casi inexistente difusión del programa, el sistema permitió el acceso al crédito fiscal de grandes empresas, beneficiando directamente a los establecimientos educativos vinculados, dado que el 8 por mil de los salarios constituye una masa de relativa importancia en estas empresas.

## **2.- Las Instituciones Ejecutoras del Crédito Fiscal**

### **2.1.- El Instituto Nacional de Educación Técnica (INET)**

El CONET se disuelve en 1995 y se transfieren sus derechos, obligaciones, bienes muebles e inmuebles y personal a la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación, creándose el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) dependiente de aquella Secretaría. Se destaca entre sus funciones la administración y ejecución del régimen de Crédito Fiscal.

El objetivo de este programa es desarrollar y ejecutar acciones orientadas al fortalecimiento de la educación tecnológica, agrotécnica y de la formación técnico-profesional, articulando la participación de organizaciones del sector productivo en conjunto con instituciones del sistema educativo, en sus distintos niveles.

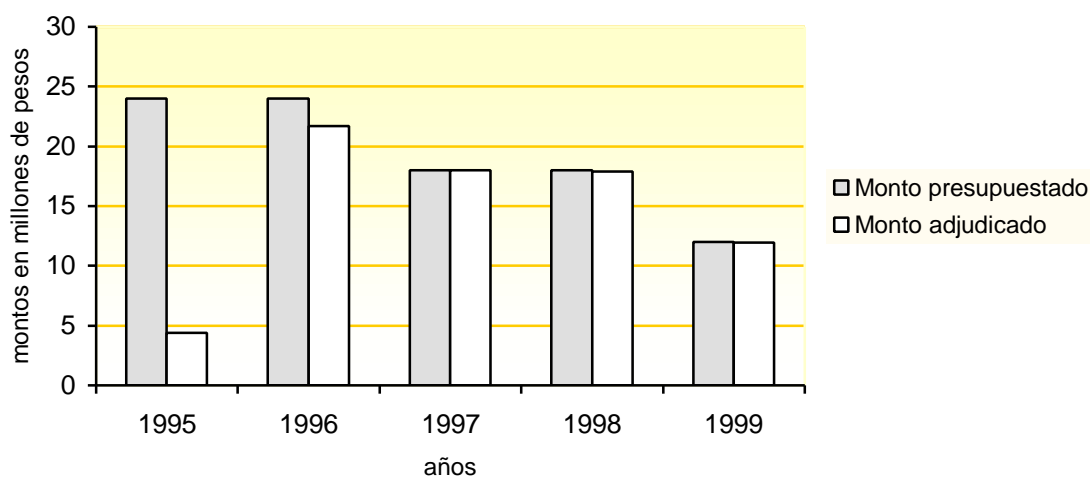
La normativa se fue modificando siendo hoy posible presentar proyectos a través de dos modalidades: *Proyectos originados en el sistema productivo* y *Proyectos originados en el sistema educativo*. Los primeros son aquellos que tienen por objetivo desarrollar acciones de capacitación destinadas a incrementar las calificaciones y el nivel de productividad de los trabajadores en actividad o desocupados del sector productivo, procurando su integración con instituciones educativas, tanto en la etapa de diseño como en la de implementación de los mismos.

Los segundos son aquellos que se proponen desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de la educación tecnológica y de la formación técnico-profesional, en sus distintos niveles, para adecuarse a las necesidades derivadas del contexto socio-productivo regional.

Hasta 1995, la solicitud de crédito fue realizada por empresas que actuaban como patrocinantes de programas de capacitación en escuelas de fábrica. Recién a partir de 1996 las firmas tuvieron acceso a esta modalidad para el desarrollo de cursos propios.

Según datos del INET hasta 1995 el crédito fiscal había estado subejecutado; en ese año se ejecutaron sólo 5 millones de los 24 previstos en el presupuesto y esto se debió básicamente a la escasa difusión que había tenido hasta entonces.

**Gráfico 1: Cupos presupuestarios y montos efectivamente adjudicados (1995-1999)**

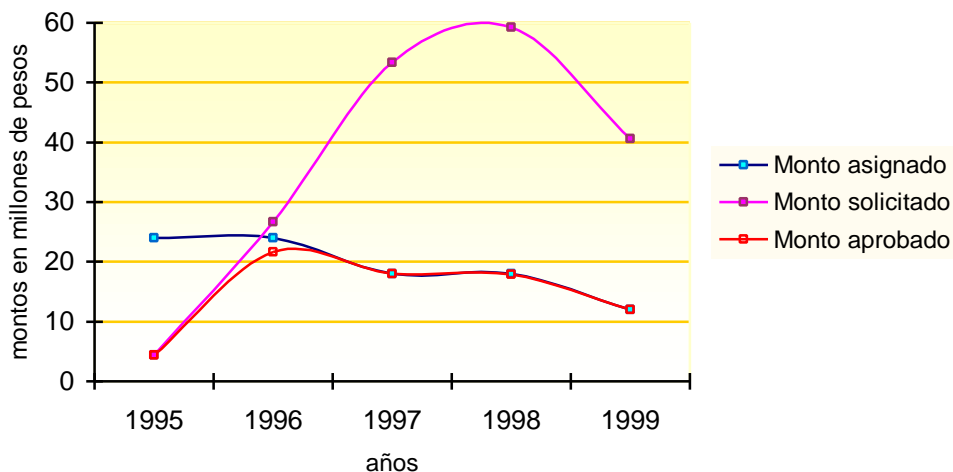


Fuente: Dirección de Educación y Trabajo, INET. "Informe de los años 1995/1999". Buenos Aires. 1999

Con el objeto de modificar esta situación, el INET comenzó una política de divulgación del programa en las provincias para que pudiera ser utilizado en regiones con baja concentración de empresas. Se organizaron en un trabajo conjunto con las intendencias "Jornadas de Educación y Trabajo que permitieran la asociación de varias empresas para el desarrollo de proyectos comunitarios; y se asistió a las escuelas en la gestión de este tipo de programas.

Como consecuencia de las acciones de difusión se registró un vertiginoso aumento en la demanda para el acceso al cómputo del crédito fiscal. En 1996 fueron presentadas solicitudes por un equivalente a 26 millones de pesos, de las que se aprobaron 132 solicitudes por el 90% del cupo anual asignado. Al año siguiente, mientras el cupo presupuestario bajó a 18 millones, el INET recibió solicitudes por más de 53 millones, de las que se aprobaron 196<sup>4</sup>.

Gráfico 2: Cupos presupuestarios, montos solicitados y montos efectivamente adjudicados (INET, 1995-1999)



Fuente: elaborado en base a datos suministrados por la Dirección de Educación y Trabajo, INET. Informe de los años 1995/1999". Buenos Aires.1999

En 1998 se evaluaron proyectos por 60 millones, y en 1999 mientras que el cupo presupuestado para el INET descendió a 12 millones<sup>5</sup>, se evaluaron 350 propuestas del sector educativo y 218 del sector productivo<sup>6</sup>, que en conjunto sumaban algo más de 40 millones. Durante

<sup>4</sup> Vuotto, Mirta, La capacitación en las empresas: un ejercicio de investigación. Documento 15, publicación del Centro de Estudios de Sociología del trabajo, FCE, UBA, setiembre 1998

<sup>5</sup> Ese año el cupo presupuestado para Crédito Fiscal fue de 36 000 000, pero se repartieron en partes iguales entre el INET, el Ministerio de Trabajo y la Secretaria PyME.

<sup>6</sup> Información suministrada por el INET.

estos tres años (1995-1999) el INET utilizó la totalidad de los fondos comprometidos.

Esta situación determinó la necesidad de establecer algunos parámetros en cuanto a la fijación de objetivos y al establecimiento de un sistema de evaluación que permitiese la ponderación de los presupuestos presentados teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la calidad de los diseños técnico-pedagógicos; la articulación de empresas de un mismo sector de actividad y de instituciones para el desarrollo de proyectos de interés regional; el desarrollo de cursos destinados a sectores productivos considerados prioritarios y/o en situación de emergencia y el desarrollo de cursos donde la actividad empresarial es menor y/o aquellas que históricamente han utilizado con menor frecuencia crédito fiscal. A estas regiones se les otorga un puntaje cero; (como ciudad de Buenos Aires, Santa Fe) y aquellos que no lo han utilizado obtienen un puntaje más alto.

En cuanto a las empresas que se acogen al programa, en la casi totalidad de son de tamaño grande y están concentradas alrededor de importantes conglomerados urbanos (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Rosario). Los responsables del programa del Crédito Fiscal en el INET sugieren que las metas futuras deberían orientarse a intensificar el tema de la capacitación directiva para la elaboración de proyectos y presentación tendientes a mejorar el nivel técnico, para paliar la inequidad resultante de la existencia de jurisdicciones que están mejor estimuladas por sus autoridades para presentar un proyecto de crédito fiscal que otros. Esto podría realizarse a través de dos vías: descentralizando la evaluación y ejecutando la supervisión con la participación de las provincias.

Uno de los obstáculos detectados en relación con la implementación de una estrategia de divulgación permanente, reside en que la renovación del presupuesto se realiza en forma anual y en esta situación es muy difícil establecer cursos de acción a largo plazo.

Las empresas tienen un año para ejecutar los proyectos aprobados, aunque está previsto pedir una prórroga, y previamente a la adjudicación del monto de capacitación y equipamiento, deben presentar todas las constancias de esos actos. En ese momento se les otorga las certificaciones de crédito fiscal para ser presentados a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

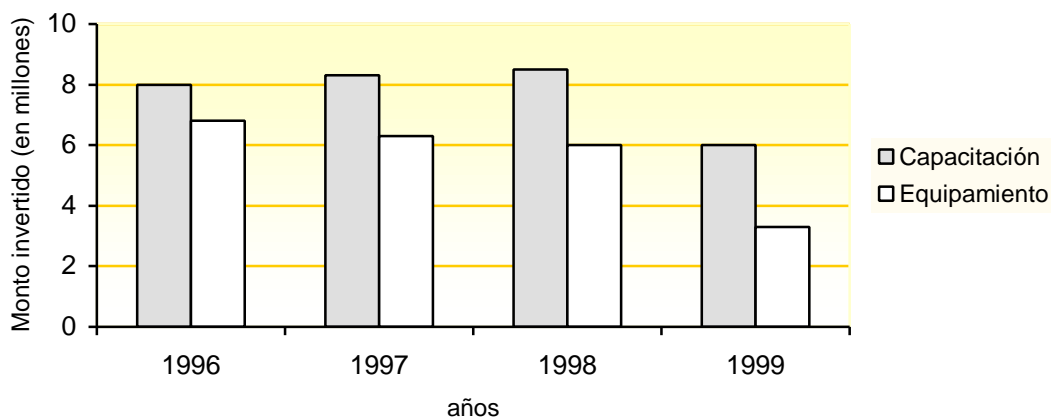


El cumplimiento de las acciones se verifica periódicamente a través de auditorías, aunque por falta de recursos, no es posible la realización de una evaluación en todo el país. Por el momento sólo se ha hecho por muestreo aunque no adquirió el carácter de una supervisión sistemática.

Si bien el INET ha enfatizado la evaluación de los proyectos, el crecimiento en el número de presentaciones hace necesario reforzar las actividades de seguimiento para materializar una correcta supervisión a nivel nacional de cada uno de los proyectos a fin de mejorar la ejecución del programa.

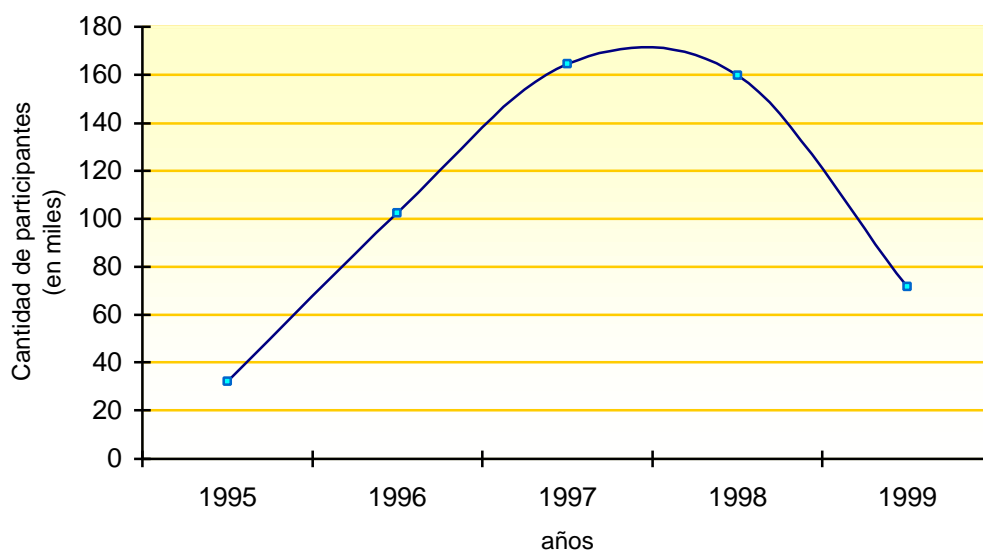
No obstante las restricciones mencionadas se debe destacar el aspecto positivo de las acciones del INET al favorecer el acercamiento y la articulación entre la escuela y el mundo de la empresa, a través de inversiones para el equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional (ver gráfico 3). Tampoco puede dejar de mencionarse la capacitación de miles de personas (ver cuadro 4).

Gráfico 3: Inversión en capacitación y equipamiento (1996-1999)



Fuente: INET, Informe de los años 1995/1999. Buenos Aires 1999.

Grafico 4: Cantidad de participantes en las acciones formativas (1995-1999)



Fuente: elaborado en base a datos suministrados por Dirección de Educación y Trabajo, INET, Informe de los años 1995/1999. Buenos Aires 1999

## 2.2.- La Secretaría de Empleo y Formación Profesional

En 1995 se sanciona la ley 24.624 del presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal 1996 introduciendo modificaciones a la ley 22.317. En esta ley se designa a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional<sup>7</sup> como autoridad de aplicación del régimen destinado a incrementar el nivel de calificación de la fuerza de trabajo del país a través de la concreción de acciones de formación, fijando la asignación presupuestaria en 48 millones de pesos compartida con el Ministerio de Educación por partes iguales.

Asimismo se extiende el derecho de acceder al cómputo del Crédito Fiscal a todas las personas de existencia visible o ideal que desarrollen

<sup>7</sup> Esta Secretaría se constituye dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el objetivo de desarrollar programas de empleo, capacitación y reconversión de los recursos humanos.

actividades económicas con las modalidades que fije cada una de las autoridades de aplicación.

Los Programas de Reversión y Capacitación Laboral que se estaban desarrollando en el Ministerio de Trabajo habían generado un mercado de gestión de la capacitación al interior del organismo representado por las Instituciones de Capacitación (ICAP). La Secretaría de Empleo y Formación Profesional reglamenta la forma de instrumentar el régimen de Crédito Fiscal e inicia una tarea de vinculación con estas ICAP para convertirlas en gestoras del proceso de Crédito Fiscal ante el Ministerio.

En esta primera etapa de acción, se financiaban los proyectos de compra de bienes muebles e inmuebles destinados a la capacitación y de uso productivo, no estando contempladas las acciones directas de capacitación, ni los honorarios correspondientes a su diseño.

Existían 6 tipos de inversiones reconocibles y una séptima que eran los gastos que insumía el desarrollo del proyecto.

Las inversiones contempladas eran:

- compra,
- ampliación,
- refacción,
- construcción de algún centro de capacitación,
- compra de equipamiento de uso exclusivo didáctico y
- compra de equipamiento de uso susceptible productivo.

Tenían un compromiso de uso mínimo de 8 años de acciones exclusivas de capacitación para toda inversión que se realizara en inmuebles y un mínimo de 4 años para compras de equipamiento susceptible o no de uso exclusivo de capacitación.

Los proyectos estuvieron ligados mayoritariamente a empresas grandes del sector industrial y fueron evaluados por la Universidad Tecnológica Nacional. Los interesados ingresaban sus propuestas por cualquiera de las sedes y luego de su evaluación, se enviaban al Ministerio para su aprobación final.

Se tenían en cuenta para la evaluación tres elementos: la propuesta formativa, la razonabilidad económica y el gasto del proyecto.

El año 1997 fue decretado el Año Nacional de la Educación Técnica, siendo el presupuesto para el régimen de Crédito Fiscal de 18 millones de pesos que se asignaron al Ministerio de Educación para ser

ejecutados en su totalidad. Al año siguiente el presupuesto aumentó a 36 millones de pesos y fue asignado por partes iguales al Ministerio de Educación y a la Secretaría de la Mediana y Pequeña Empresa, quedando el Ministerio de Trabajo nuevamente fuera de la ejecución del programa.

Para el ejercicio fiscal del año 1999, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social recupera la atribución de implementar el Crédito Fiscal y lo hace bajo un rediseño del programa orientado a modificar una serie de elementos detectados a partir de un análisis de gestión realizado sobre el resultado del trabajo del año 1996.

Del análisis se desprende que los 87 centros de formación y capacitación creados durante los años anteriores estaban concentrados alrededor de los grandes centros urbanos y la capacitación brindada en ellos había sido muy básica. En consecuencia, se incorporó un nuevo tipo de proyecto contemplando así la posibilidad de realizar acciones directas de capacitación además de las inversiones en bienes de capital y elementos didácticos. En esta reformulación se tendió a priorizar aquellos proyectos que atendieran a incrementar la calidad y la productividad de la fuerza de trabajo además de responder a la problemática del sector y a las previsiones de su evolución.

En cuanto a la búsqueda de una distribución más equitativa del presupuesto se fijaron las siguientes metas:

- Establecer un tope máximo a la presentación de proyectos fijado en 350.000 pesos por empresa, independientemente del 8 por mil de la masa salarial, ya que esto significaba que algunas empresas grandes obtuvieran un porcentaje muy elevado del presupuesto disponible<sup>8</sup>. Esencialmente se pensaba en la necesidad de ampliar el espectro de empresas que tuvieran acceso al régimen tales como las calificables como empresas medianas.
- Priorizar el otorgamiento a empresas que residieran fuera de los cinturones industriales y de las grandes ciudades como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.
- Se tuvo en cuenta además, aquellas zonas que estuvieran comprendidas bajo el régimen de promoción industrial para que no

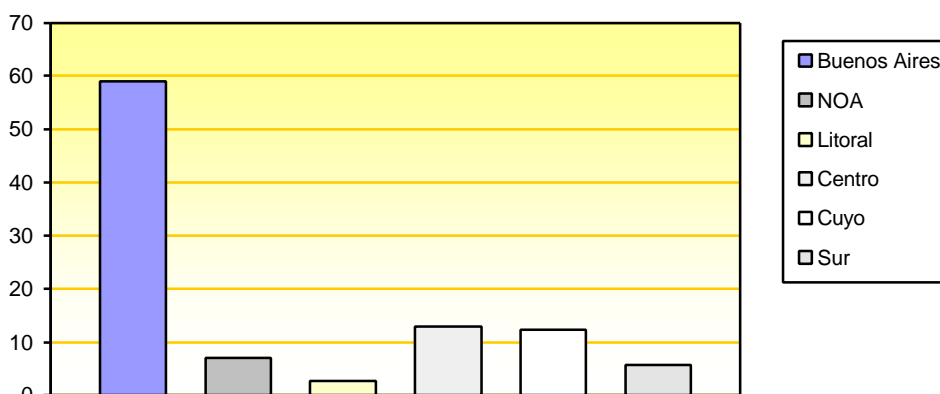
---

<sup>8</sup> En el año 96 hubo presentaciones con presupuestos que llegaron a los \$600000 y otras que correspondían a ICAP que agrupaban a varias empresas PYME.

recibieran un doble beneficio. Si bien este punto no fue incluido en la normativa, funcionó a modo de tratar de desalentar la participación de una empresa de ambos beneficios.

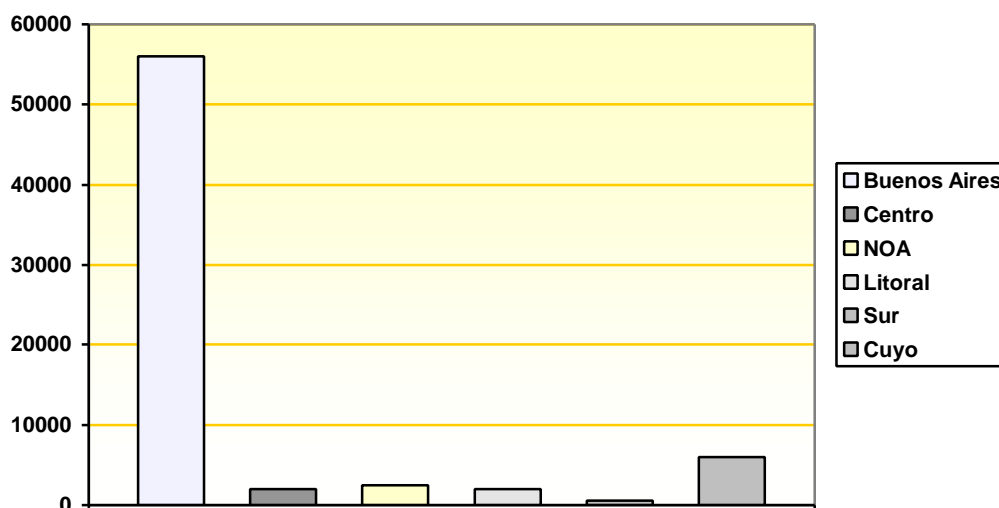
- En cuanto a la formulación de los proyectos se decidió valorar que estos tuvieran una utilidad social, es decir, estimular la incorporación de un beneficio que fuera transferible a la comunidad a fin de otorgar una oportunidad de formación a personas que no tienen acceso a otras modalidades de capacitación.
- Dirigir la capacitación hacia los niveles operativos semicalificados y calificados pudiendo alcanzar solamente hasta los mandos medios de las empresas por considerarse a estos sectores como los más vulnerables ante la reestructuración tecnológica que demanda mayores competencias para un puesto de trabajo y un nivel de decisión e innovación más alto.
- Considerar la cantidad de gente capacitada por empresa con relación a la dotación total del personal. Se alentó además, la implementación de acciones que tuviera carácter estratégico para la empresa.

Gráfico 5: Proyectos aprobados por región en porcentajes (1999)



Fuente: Datos suministrados por la Secretaría de empleo y capacitación laboral

Gráfico 6: Distribución de beneficiarios para el año 1999. Por región



Fuente: Datos suministrados por la Secretaría de empleo y capacitación laboral

Entre los cambios sustanciales que se introdujeron se destaca el trabajo en forma directa con la empresa, tratando de que la institución formadora dejara de actuar como mediadora. La idea que sustentaba esta propuesta era que la gerencia de capacitación o el departamento de recursos humanos de la empresa ocupara el lugar que antes tenían las ICAP.

Dada la escasez de recursos para publicidad, la promoción se realizó a través del Boletín Oficial y de una serie de charlas por parte de los responsables del programa que tuvieron lugar en cámaras, pequeñas empresas o sindicatos.

La falta de continuidad en la asignación de presupuesto constituye un obstáculo en cuanto a la formulación de políticas de acción. Sin embargo, aún teniendo en cuenta estas dificultades, muchas empresas accedieron al régimen capacitando a sus recursos humanos; y es viable pensar que de no haber tenido vigencia este subsidio, las mismas no habrían realizado programas de capacitación tan amplios.

### **2.3.- Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa**

En 1997 el gobierno nacional crea la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), la que pone el acento en la capacitación como uno de sus ejes de acción fundamentales, concibiéndola como un componente esencial de las políticas públicas de apoyo no crediticio a las PYME<sup>9</sup>.

En la ley de presupuesto de 1997 se fijó el monto del crédito fiscal para el ejercicio fiscal 1998 en 36 millones de pesos y se dispuso que sería administrado en partes iguales y de manera independiente por el Ministerio de Cultura y Educación y por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Presidencia de la Nación.

Esta herramienta en manos de la SEPYME se planteó como objetivo el aumento de la productividad de las empresas desarrollando el conocimiento de los trabajadores y mejorando la competitividad de las mismas. El sistema debía contribuir a la financiación de gastos operativos para la capacitación así como para la adquisición de equipamiento vinculado a la misma y a la formación del sector.

El destino de los beneficios derivados del régimen estaban orientados tanto a la capacitación de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas como así también la adquisición de equipamiento cuyo destino fuera en forma exclusiva la capacitación.

Durante el primer año de acción de la SEPYME se ejecutó una parte reducida del presupuesto, dada la normativa del 8‰, aprobándose 103 proyectos por un monto total de 3.217.915 pesos.

En 1999, se produjo una modificación en la normativa por la cual se les reconoce a las PYME el 8% sobre el total de sueldos y remuneraciones para el cómputo del Crédito Fiscal. De esta manera este instrumento se

---

<sup>9</sup> A partir de 1984 comenzó una tendencia de desaparición de numerosas PYME<sup>9</sup> que puso en evidencia la falta de políticas adecuadas hacia este sector de la producción que aporta el 40% del producto bruto industrial y ocupa el 70% del total de trabajadores de toda la actividad privada. La falta de financiación, las presiones tributarias, la escasez de crédito, la obsolescencia del equipamiento industrial y la falta de recursos para llevar adelante programas de capacitación de sus recursos humanos constituyen las causas de que las PYME se encuentren desarmadas frente a la apertura de la economía, la desregulación del mercado y el proceso de integración regional.

convierte en una vía favorable para las PYME en tanto pueden acceder al crédito fiscal.

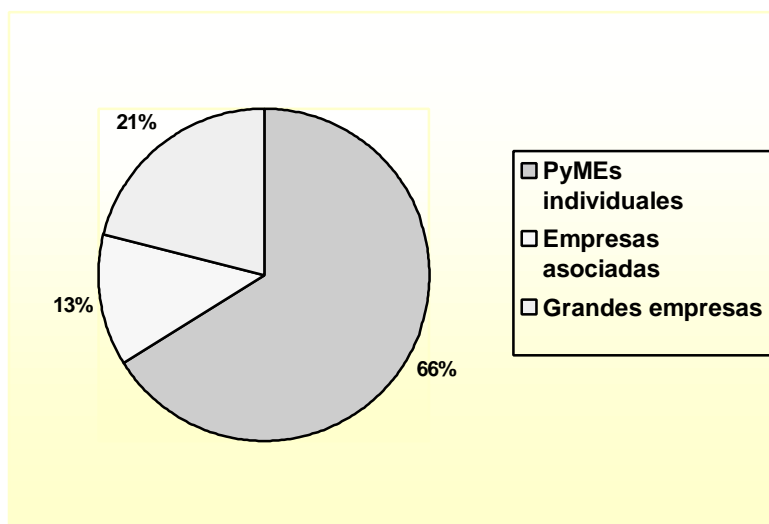
En este año a la SEPYME le corresponde un tercio del cupo del presupuesto para ese ejercicio fiscal, compartiéndolo por partes iguales con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación.

Además, la SEPYME consigue, que por única vez, el cupo no ejecutado del año 1998 se transfiriera para el año siguiente, de tal forma que en 1999 se aprobaron 453 proyectos con un monto total de 26.782.084 pesos.

En cuanto a la modalidad de presentación de las empresas calificables como PYME se establecen tres posibilidades:

- individualmente
- asociadas con otras para este fin o
- como beneficiarias de la sesión efectuada por una empresa grande de la que es proveedora.

Gráfico 7: Utilización del Crédito Fiscal por modalidad de acceso (1999)



Fuente: Informe de gestión Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa



Los tipos de proyectos que podrán presentar son: capacitación de recursos humanos, capacitación asistida de su personal y adquisición de equipamiento

Los contenidos de los cursos deberán estar orientados a brindar al beneficiario herramientas técnicas de gestión y de planeamiento empresarial de forma tal que las empresas promuevan la incorporación de mejoras en su competitividad.

Como requisito para ingresar al régimen, las empresas, los contadores públicos, y los establecimientos dedicados a la capacitación deben inscribirse previamente en registros constituidos a tal fin. Después de este momento puede solicitarse el acceso al régimen y presentar el proyecto de capacitación. Contra rendición de cuenta de lo invertido se extiende el correspondiente certificado de crédito fiscal.

La importancia de la modificación incorporada en 1999 radica en que permitió por primera vez el acceso al régimen por parte de las PYME, ya que el 8% constituye una relación más adecuada al monto salarial que manejan este tipo de empresas, las que se habían visto excluidas casi de manera natural hasta ese momento por la normativa del 8 por mil. Este hecho es aún más significativo si se tiene en cuenta que las pequeñas y medianas empresas conforman parte fundamental del entramado social y productivo y son agentes fundamentales del cambio tecnológico, la creación de empleo y la competitividad de las economías nacionales. La acumulación de conocimiento en estas firmas a menudo excede su disponibilidad de recursos, quedando su desarrollo a expensas de la lucidez de las políticas públicas<sup>10</sup>.

Este programa permitió, además, la asociatividad de empresas grandes con otras medianas y pequeñas proveedoras de aquellas a los fines de la presentación conjunta de proyectos.

Para el año 2000 se fijó el cupo presupuestario del crédito fiscal en 12 millones de pesos que fueron asignados en su totalidad a la SEPYME<sup>11</sup> para su ejecución.

---

<sup>10</sup> Ferrer, A. *Universidad y Empresa*, en: Revista Oikos nº 5, setiembre 1994

<sup>11</sup> La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa queda bajo la órbita del Ministerio de Economía.

### 3.- La Capacitación en las Empresas

Dentro del conjunto de empresas que se acogieron al programa de crédito fiscal en el año 1999, se seleccionaron 8 localizadas en la Capital Federal y Gran Buenos Aires. La elección estuvo orientada hacia aquellas que se habían presentado, además, en por lo menos otra oportunidad durante el período 1995-1998, en la misma o en otra autoridad de aplicación. Todas son empresas de considerable trayectoria en el país, 5 pertenecen al sector industrial y 3 al sector comercio, de tamaño grande, medianas y pequeñas.

De las entrevistas<sup>12</sup> que se realizaron con los responsables del proyecto de capacitación de cada una de las empresas surge, entre los motivos más importantes, "la de adecuarse a los cambios tecnológicos, la de reestructuración de la organización, la de profesionalización de la gerencia y la supervisión y la de mejoramiento de la calidad del servicio".

En todas las empresas, el responsable de la capacitación manifestó que el entrenamiento había contribuido al cumplimiento de los objetivos empresariales.

Las modalidades de evaluación utilizadas para medir el impacto del entrenamiento variaron según las empresas: algunas utilizaron como indicadores a las medidas de desempeño empresarial, sobre todo en los casos en que la capacitación fue diseñada para responder a una necesidad empresarial específica y dirigido a un grupo de personas definido. Otras utilizaron métodos menos formales, destacándose los comentarios positivos de los participantes y la buena predisposición hacia las actividades. Finalmente, algunas empresas aplicaron encuestas de evaluación entre el personal al finalizar la capacitación. En todos los casos no se le destinaron muchos recursos a la evaluación.

En las empresas grandes existía un área dedicada específicamente al entrenamiento, en las medianas esta tarea estaba asignada al departamento de recursos humanos y en las pequeñas la función era desempeñada directamente por el director o delegada al gerente.

Todas las empresas recurrieron a una organización externa para diseñar, presentar y ejecutar el proyecto. En el caso de las grandes

---

<sup>12</sup> Entrevistas en profundidad realizadas durante los meses de enero y febrero de 2000 y se indagaba acerca de la implementación del programa de crédito fiscal en cada empresa.

empresas, se trató de consultoras en recursos humanos, en el caso de las pequeñas esta tarea fue encomendada a estudios contables, y las medianas lo hicieron recurriendo a ambas modalidades en forma conjunta.

La mayoría de los proyectos llevados a cabo se destinaron a realizar acciones directas de capacitación y sólo 2 a equipamiento. Una empresa industrial de gran tamaño realizó cursos abiertos a la comunidad dentro de un marco de un programa de acciones de desarrollo comunitario.

En cuanto a la opinión de los responsables de la capacitación acerca del programa de crédito fiscal específico y acerca de la o las autoridades de aplicación con la que habían estado vinculados, la mayoría de las empresas desconocía la existencia de distintas autoridades de aplicación y modalidades del programa, por lo que agregaron que verían deseable que se hiciera más promoción.

Una sola empresa recibió información acerca de este programa en forma directa, las demás lo hicieron de modo informal; por ejemplo, a través de un estudio contable o por consultoras que ofrecían sus servicios para el diseño y presentación del proyecto.

Todas expresaron haber contado con el asesoramiento necesario y adecuado por parte de la unidad ejecutora con la que habían estado vinculados en cuanto a la elaboración del proyecto; no haber tenido dificultades en la presentación, aunque la mitad destacó que consideraban que el sistema es muy burocrático y lento. Esta opinión añadía la sugerencia de centralizar el programa en un sólo organismo para simplificar el trámite.

En todos los casos, las empresas grandes (e incluso algunas medianas) manifestaron que en su planificación y presupuesto anual, se contempla la necesidad de la capacitación. Sin embargo, declararon que estas acciones, hasta el momento de participar en este programa de beneficio impositivo, habían estado restringidas a ciertos niveles de la empresa. Con el beneficio del crédito fiscal, la capacitación abarcó un porcentaje más alto del personal.

En el caso de las PYME, la capacitación es concebida más como un gasto que como una inversión y de no haber existido la posibilidad de acogerse al régimen, no habrían podido acceder a ella.

En cuanto a las características de la capacitación implementada por las empresas seleccionadas, se pudo observar que:

- En todos los casos el entrenamiento abarcó a más de la mitad de la dotación total del personal. Para la selección de los beneficiarios se tuvieron en cuenta entre otros criterios el de desempeño; en otros casos se capacitó a todo el área o departamento.
- La capacitación se realizó mayoritariamente en horarios de trabajo; se registra un solo caso en que se combinó entre horas de trabajo y horas fuera de él. En cuanto al lugar asignado para desarrollar el programa de capacitación, la mayoría se realizó en el propio lugar de trabajo.
- Los niveles operativos calificados y semicalificados recibieron mayor entrenamiento (personal de ventas, telefonistas, vendedores, administrativos, operarios y supervisión).
- Los temas de la capacitación se establecieron a partir de consultas con los gerentes de líneas y supervisores, aunque a veces la demanda surgió solamente de la dirección.

Los temas tratados en los cursos se pueden agrupar según distintos tipos de necesidades de capacitación<sup>13</sup>

- *Organizacionales*  
Definición de objetivos y estrategias  
Comunicación y liderazgo  
Motivación  
Respuesta humana al cambio
- *Divisional o departamental*  
Entrenamiento gerencial  
Marketing  
Recursos humanos
- *Centrado en el cargo*  
Atención al cliente  
Técnicas de venta  
Telemarketing  
Uso y aplicación de tecnología de la información  
Temas específicos de la producción

---

<sup>13</sup> De acuerdo a la tipología de necesidades de entrenamiento de T. H. Boidell quien las clasifica en: organizacionales, departamentales o divisionales, centradas en el cargo y centradas en el empleado.

### Manejo de maquinarias nuevas incorporadas

Aunque en algunas empresas expresaron la idea de que “la capacitación beneficia a la persona independientemente del puesto de trabajo” la mayoría de los cursos estuvieron focalizadas en los requerimientos de los cargos.

### Conclusiones

Dentro de los acelerados cambios en la economía mundial, el conocimiento se está convirtiendo en un factor crítico de producción. El programa de crédito fiscal surge como un aspecto de las políticas públicas que busca generar las condiciones adecuadas para que las empresas puedan responder a los cambios del aparato productivo y a la necesidad de contar con calificaciones específicas.

Cada una de las tres unidades ejecutoras de este programa interpretó y propuso líneas de acción diferentes a partir de los beneficios del régimen. En el caso del INET el Crédito Fiscal constituyó una herramienta válida para el sostenimiento de escuelas técnicas que habían perdido el beneficio del impuesto a la educación técnica. En el caso del Ministerio de Trabajo, se conformó como un apoyo a las empresas dentro de las políticas orientadas a contrarrestar los efectos de la baja calificación de la mano de obra en un marco de desempleo creciente. Finalmente en el caso de la SEPYME, respondió a una política más amplia de acciones orientadas a proteger a micro, pequeñas y medianas empresas.

Si bien la variedad en la oferta de proyectos parecería indicar un hecho positivo en cuanto a las posibilidades de elección de las empresas en cuanto a la autoridad de aplicación con la que podrían trabajar, el dato de que este programa haya tenido vigencia alternadamente desde distintas autoridades de aplicación y en forma no sistemática durante el período analizado fue un factor perturbador desde el punto de vista de las empresas beneficiarias que redundó más en una confusión que en un beneficio.

Partiendo del acuerdo existente acerca de que formar capital humano significa invertir sistemática y continuamente en la educación y que esta inversión se ha transformado en una de las de más alta rentabilidad, surge la pregunta de *quién* debe hacerse cargo de esa inversión. Algunas respuestas sugieren que los responsables deben ser

sólo las empresas , ya que van a ser las principales beneficiarias. En otros casos, se apunta al Estado señalándolo como el actor responsable de implementar políticas particulares orientadas a dicho fin, tal como sería el caso del programa de Crédito Fiscal analizado en este trabajo.

Si se acepta como viable esta última alternativa, cabe entonces preguntarse si el deslinde de obligaciones fiscales resulta la más adecuada y en última instancia la más justa; resultando este régimen en definitiva, en un premio para las empresas grandes, las que como vimos habitualmente contemplan a la capacitación dentro de su política presupuestaria, independientemente de los subsidios del Estado.

No sería así el caso de las pequeñas y medianas empresas, las que, por la escasez de recursos de que disponen, se ven enfrentadas a mantener la rueda operativa como expresión de la vital necesidad de sobrevivir. Esta situación las sumerge en el desarrollo de un comportamiento puramente reactivo, dejando prácticamente vacío el espacio para las acciones preventivas.

Este trabajo no propone una respuesta categórica a la pregunta formulada, sino, por el contrario, brindar un espacio en la búsqueda de medidas y pautas de actuación que permitan a las empresas desarrollar acciones positivas con el fin de aprovechar su potencial.

## REFERENCIAS

- Ferrer, A. *Universidad y Empresa*, en: Revista Oikos, nº 5, Bs. As., setiembre 1994.
- Gallart, M. *Una relación necesaria*, en: Revista Encrucijadas UBA, nº 4, Bs. As., mayo 1996.
- Klisberg, B., *Repensando el estado para el desarrollo social*. en: Management para municipios. "Estrategias para el desarrollo Económico Local". Editado por Fundación para el Desarrollo Municipal. Bs. As., 1998.
- Mendoza Nuñez, A., *Manual para determinar Necesidades de Capacitación*, Editorial Trillas, México, febrero 1996.
- Novick, M., *Tareas para el hogar*, en: Revista Oikos, nº4, Bs. As., junio 1994.
- Pain, A., *Capacitación Laboral*, Ediciones Novedades Educativas, UBA, Bs. As., 1996.
- Rozenwurcel, G., *Las pymes durante la convertibilidad*, en: Revista Enoikos, nº11, Bs. As., setiembre 1996.
- Thurow, L., *La guerra del siglo XXI*. Ed. Vergara, Bs. As., 1992.

Vuotto, M. *La capacitación en las empresas: un ejercicio de investigación*.  
Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Documento nº15. FCE. UBA,  
Bs. As., setiembre 1998

Cuadro 1 Características de los Programas de Crédito Fiscal – Instituto Nacional de Educación Técnica

UNIDAD EJECUTORA	INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION TECNICA			
OBJETIVOS	Desarrollar y ejecutar acciones orientadas al fortalecimiento de la educación tecnológica, agrotécnica y de la formación técnico-profesional, que involucren la participación y articulación de organizaciones del sector productivo, en conjunto con instituciones del sistema educativo, en sus distintos niveles.			
MONTOS A EJECUTAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos con asociación entre instituciones productivas y educativas: hasta el 8 % de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones pagadas anualmente por las empresas patrocinantes</li> <li>- Proyectos sin asociación entre instituciones productivas y educativas: hasta el <b>50% del 8 %</b> de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones pagadas anualmente por las empresas patrocinantes. Deberán comprometerse a <b>patrocin</b> proyectos del sector educativo, por un monto igual o superior al comprometido.</li> </ul>			
EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad de diseño.</li> <li>- Estrategias de articulación institucional.</li> <li>- Impacto o utilidad social o regional.</li> <li>- Razonabilidad y pertinencia de los costos solicitados.</li> </ul>			
PRIORIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación hacia la formación de perfiles profesionales basados en competencias.</li> <li>- Contribución de las acciones formativas al desarrollo del perfil profesional propuesto.</li> <li>- Transferibilidad de las competencias adquiridas</li> <li>- Relación con demandas del sistema educativo y/o productivo</li> <li>- Articulación institucional, entre empresas, sistema educativo e instituciones representativas</li> <li>- Incorporación de espacios sociales y productivos de aprendizaje</li> <li>- Utilización de metodologías innovadoras y/o destinadas a objetivos comunes</li> <li>- Desarrollo de cursos en jurisdicciones de bajo nivel de utilización del Régimen de Crédito Fiscal.</li> <li>- Desarrollo de cursos destinados a sectores productivos considerados prioritarios y/o en situación de emergencia.</li> </ul>			
TIPOS DE PROYECTOS	Proyectos de educación – trabajo	Generados por el sector productivo	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- desarrollar acciones de capacitación destinadas a incrementar las calificaciones y el nivel de productividad de los trabajadores en actividad o desocupados del sector productivo</li> <li>- integrar en las mismas a instituciones educativas.</li> </ul>
			Presentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidades con fines de lucro</li> <li>- Asociaciones sin fines de lucro</li> <li>- Establecimientos educativos</li> </ul>
		Generados por el sector educativo	Objetivos	- desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de la educación tecnológica y de la formación técnico-profesional y su adecuación a las necesidades derivadas del contexto socio-productivo regional.
			Presentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimientos del sistema educativo que brinden educación de nivel polimodal,</li> <li>- Establecimientos de Tecnicaturas Terciarias y/o cursos de formación profesional.</li> </ul> <p><i>en forma conjunta con:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidades con fines de lucro</li> <li>- Asociaciones intermedias sin fines de lucro</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a normativa



Cuadro 2 Características de los Programas de Crédito Fiscal – Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral

UNIDAD EJECUTORA	SECRETARIA DE EMPLEO Y CAPACITACION LABORAL	
OBJETIVOS	Incrementar el nivel de calificación de la fuerza de trabajo del país a través de la concreción de acciones de formación profesional.	
MONTOS A EJECUTAR	El monto del Crédito Fiscal no podrá superar el 8 % de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones correspondientes al ejercicio fiscal anterior al año de la presentación. El monto máximo de cada proyecto de Crédito Fiscal quedará sujeto a un límite de \$ 350.000.	
PRESENTACION	Todas las personas de existencia visible o ideal que desarrollen actividades económicas, a quienes se denominará "EMPRESAS", siempre que sus aportes estén destinados a contribuir al desarrollo de acciones de capacitación.	
EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilidad social del proyecto</li> <li>- Cantidad de personal a capacitarse</li> <li>- Nivel de calificación del personal a capacitarse.</li> </ul>	
PRIORIDADES	proyectos pertinentes con la demanda de capacitación laboral existente en el sector de actividad al cual está dirigida y con el tipo de gasto solicitado.	
TIPOS DE PROYECTOS	Acciones directas de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- son aquellas destinadas a incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra. Deben incluir acciones de capacitación que permitan incrementar la calidad y la productividad de la fuerza de trabajo en un determinado sector o rama de actividad, y además privilegiar la orientación hacia el desarrollo de competencias tecnológicas y de gestión propias de los perfiles ocupacionales en los cuales se basa cada diseño.</li> <li>- Se evaluará la potencialidad/perspectiva de la propuesta de capacitación para responder a la problemática actual del sector y a las previsiones de su evolución.</li> <li>- deberán tener prevista una duración máxima de 450 horas por curso, debiendo ser de tipo exclusivamente teórico o en situación de aprendizaje, fuera del ámbito de producción.</li> </ul>
	Inversiones en bienes de capital y elementos didácticos.	Se estimará como aceptable una utilización de los bienes de, por lo menos, 750 horas en un año.

Fuente: Elaboración propia en base a normativa

Cuadro 3 Características de los Programas de Crédito Fiscal – Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa

UNIDAD EJECUTORA	SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA		
OBJETIVOS	Aumentar la productividad de las empresas desarrollando el conocimiento de los trabajadores y mejorando la competitividad de las mismas o financiando gastos operativos para la capacitación así como para la adquisición de equipamiento vinculado a la capacitación y formación del sector. Está destinado a la pequeña y mediana empresa y a los microemprendedores.		
MONTOS A EJECUTAR	Para empresas pequeñas y medianas el monto máximo a otorgar es el 8% de la masa salarial bruta de los últimos 24 meses. Para empresas grandes el monto máximo a otorgar es el 8‰ de la masa salarial bruta de los últimos 24 meses.		
PRESENTACION	Empresas * - Individualmente - Asociadas con otras para este fin - Como beneficiaria de la sesión efectuada por una empresa grande de la que es proveedora		
CONTENIDOS	Orientados a brindar herramientas técnicas de gestión y de planeamiento empresarial Orientados a lograr que las empresas promuevan la incorporación de mejoras en su competitividad.		
EVALUACIÓN	Deberán abordar, como mínimo, tres de los siguientes ejes temáticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso al financiamiento bancario y extrabancario</li> <li>- Plan de negocios</li> <li>- Marketing y comercialización</li> <li>- Gerenciamiento empresarial</li> <li>- Conquista de nuevos mercados internos y externos</li> <li>- Ventajas de esquemas asociativos empresariales</li> <li>- Gestión de producción</li> <li>- Aplicaciones del sistema tributario argentino</li> <li>- Herramientas estratégicas de administración empresarial</li> </ul>	
TIPOS DE PROYECTOS	Capacitación de recursos humanos	calificada	
		asistida	Son aquellas actividades de capacitación que tengan por objeto asistir a los cursantes en la implementación operativa de los contenidos o competencias adquiridas, bajo una modalidad tutelar.
	Equipamiento	La adquisición de equipamiento deberá tener como destino exclusivo la capacitación de los trabajadores de las empresas solicitantes.	

\* Nota: Quedan excluidas del régimen las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades de tipo financiera, inmobiliaria, y corretaje de títulos; las empresas privadas de seguros de capitalización, entidades de pensión privada abierta y prestadora de servicios profesionales.

Fuente: Elaboración propia en base a normativa

Cuadro 5: Resumen de los programas que funcionaron en el año 1999

	Instituto Nacional de Educación Técnica	Secretaría de empleo y capacitación laboral	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa
Objetivos	El fortalecimiento de la educación tecnológica, agrotécnica y de la formación técnico-profesional	Incrementar el nivel de calificación de la fuerza de trabajo	Aumentar la productividad de las empresas desarrollando el conocimiento de los trabajadores
Proyectos	Proyectos de educación – trabajo: 1.- Generados por el sector educativo 2.- Generados por el sector productivo	1.- Acciones directas de capacitación 2.- Inversiones en bienes de capital y elementos didácticos	1.- Capacitación de recursos humanos 2.- Adquisición de equipamiento
Montos a Ejecutar	Según los proyectos 1.- 8 ‰ de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones pagadas anualmente 2.- el <b>50% del 8‰</b> de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones pagadas anualmente	8 ‰ de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones según ejercicio fiscal anterior. El monto máximo \$ 350.000.	PyMEs: 8‰ de la masa salarial bruta de los últimos 24 meses. Empresas grandes: 8‰ de la masa salarial bruta de los últimos 24 meses.
Quienes pueden presentarse	- Entidades con fines de lucro - Asociaciones sin fines de lucro - Establecimientos educativos	Personas de existencia visible o ideal que desarrollen actividades económicas, siempre que sus aportes estén destinados al desarrollo de acciones de capacitación.	Empresas, en forma: - Individual - Asociadas - Como beneficiaria de la sesión de una empresa grande
Resultados de la gestión para el año 1999	Presupuesto: \$ 12.000.000 Proyectos presentados: 568 Montos solicitados: \$ 40.573.704 Proyectos asignados: (no suministra información) Montos asignados: \$ 11.971.645	Presupuesto: \$ 12.000.000 Proyectos presentados: 162 Montos solicitados: \$ 13.000.000* Proyectos asignados: 154 Montos asignados: \$ 12.000.000*	Presupuesto: \$ 12.000.000 Proyectos presentados: 1800 Montos solicitados: \$ 120.000.000* Proyectos asignados: 453 Montos asignados: \$ 26.782.084**

\*Nota: Cifras estimadas otorgadas por las Unidades Ejecutoras

\*\* Nota: Se dispuso por única vez que la SePyME contará en el año 1999 con los fondos no asignados del presupuesto del año 1998  
Fuente: Elaboración propia en base a normativa e información suministrada por las autoridades de aplicación

