



Nota Técnica Nº 4 / Mayo 2010 “Implicancias de la Norma 2728 en la calidad de la oferta de los servicios de capacitación”

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO • SUBUNIDAD DE ESTUDIOS

I. Presentación

En el contexto de un esfuerzo permanente por mejorar los servicios de capacitación que financia el Estado a través del sistema de Franquicia Tributaria que cubre el 82% del universo que se capacita con financiamiento público¹, SENCE contrató un estudio orientado a determinar elementos que permitan mejorar la capacitación financiada a través de este sistema.

Ello por cuanto los datos disponibles en SENCE coinciden en señalar que a pesar de la creación de la norma chilena de calidad 2728 que regula a los OTEC desde 2006, ésta no se ha traducido en mejoras significativas de la calidad y pertinencia de la capacitación, sino más bien se ha remitido a los aspectos vinculados a la gestión de la misma.

Asimismo, diversos actores del ámbito de la capacitación comparten la visión de que el valor de la hora SENCE, no es pertinente porque su cálculo no está basado en una metodología técnica y rigurosa. Adicionalmente existe la percepción que los subsidios a la capacitación se concentran en las grandes empresas, y que no llegan a los trabajadores menos calificados.

Considerando estos antecedentes, el SENCE determinó la necesidad de contratar un estudio orientado a explorar estos temas. Dicho estudio denominado “Elementos para el fortalecimiento y mejora de la oferta de los servicios de capacitación” fue adjudicado a la empresa Evaluativa, Económica y Social Consultores.

II. Antecedentes

El objetivo general de la investigación consistió en establecer si la estandarización de procesos administrativos establecidos por la NCH 2728, se

correlaciona directamente con una mejora en la gestión y en los procesos formativos dirigidos a las personas que deben cumplir los OTEC; en tanto proveedores de servicios en el área de capacitación en empresas y en los programas de financiamiento directo, especialmente en lo relacionado con la metodología aplicada y calidad del servicio.

Con esta finalidad el equipo consultor propuso dividir el objetivo general y los objetivos específicos de la consultoría en ocho líneas de investigación:

1. Estudio sobre el clasificador de los servicios de capacitación Referido al tipo de servicios financiables (Indagación Conceptual)
2. Estudio sobre el Valor Hora SENCE Referido a una cierta regulación de (precios) financiamiento (Indagación Cuantitativa)
3. Estudio de costos sobre los servicios de capacitación que entregan los OTEC Referida a una cierta regulación de (precios) financiamiento (Indagación Cuantitativa)
4. Estudio sobre la Institucionalidad del sistema de la oferta de capacitación (OTEC).Referido a los incentivos (roles) de los actores (Indagación Cualitativa)
5. Estudio sobre la organización de la oferta de capacitación Referido a la eficacia y eficiencia global de los OTEC (Indagación Cualitativa)
6. Estudio sobre las posibilidades del sistema de intermediación (OTIC) para mejorar la pertinencia y los resultados de la capacitación.Referido a la eficacia y eficiencia global del sistema por la vía de intervenir sobre los intermediadores de la capacitación (Indagación Cualitativa)
7. Estudio sobre las posibilidades de la Norma NCh 2728 de mejorar la pertinencia y los resultados de la capacitación.Referido al establecimiento de estándares de gestión para las instituciones de la industria (Indagación Cualitativa)

¹ Fuente: Unidad de Estudios, SENCE.

8. Estudio sobre las posibilidades de aplicar una Estrategia de Desarrollo de Proveedores. Referido a la preevaluación de estrategias para mejorar la oferta desde el SENCE hacia los OTEC y también desde los OTIC hacia los OTEC (Indagación Cualitativa)

Con el fin de desarrollar estas ocho líneas de estudio, los Consultores contemplaron como fuentes de investigación empírica un componente cuantitativo y otro cualitativo. Respecto al componente cuantitativo, el equipo consultor determinó realizar un censo de todos los OTEC del registro de SENCE para el desarrollo de una encuesta en línea.

Para el componente cualitativo en tanto, se estimó necesario realizar entrevistas en profundidad a 20 actores de las Regiones Metropolitana, del Libertador Bernardo O'Higgins y del Biobío tales como Directivos SENCE, OTIC, OTEC, de Instituciones Certificadoras y de Consultores expertos en aplicación de la NCH 2728, sumando un total de veinte personas.

III. Resultados de la Investigación

A continuación se presentan los principales hallazgos de la investigación desarrollada por la consultora Evaluativa, Económica y Social, en base a las líneas de investigación antes mencionadas.

1. Censo del Registro de OTEC:

El censo al registro de OTEC se llevó a cabo entre el 25 de septiembre y el 9 de noviembre de 2009 y arrojó los siguientes resultados. De los 2.477 OTEC del Registro, 675 no fueron posibles de contactar, por lo tanto sólo se convocó a contestar la encuesta a un universo de 1.802 organismos, de los cuales 876 OTEC contestaron la encuesta.

2. Organización de la oferta de capacitación: Tipología OTEC:

Los resultados de la aplicación del censo, demostraron que de manera general los OTEC – independientemente de su nivel de autonomía y tamaño - son organizaciones gestoras de servicios de capacitación que están certificadas en la Norma Chilena 2728 y, por lo tanto, pueden operar en el sistema de capacitación laboral con financiamiento público.

En términos generales, el censo también indica que para operar en el sistema los OTEC mantienen una

estructura organizacional liviana, subcontratan servicios de infraestructura, logística y equipamiento, subcontratan servicios de relatores, que son quienes portan el conocimiento temático y las metodologías de enseñanza-aprendizaje que se aplican en los servicios de capacitación y son capaces de administrar los procedimientos e instrumentos del sistema de capacitación laboral.

Por otra parte, la investigación también prueba que existen distintos tipos de OTEC:

- **OTEC de Papel:** se trata de organismos que tienen existencia en el Registro del SENCE pero que no realizan acciones de capacitación. En parte estos OTEC pueden ser OTEC antiguos que son unidades de organizaciones mayores que decidieron certificarse pero que no han logrado desarrollar ventas. Por otra parte están OTEC nuevos que fueron creados a juicio de los consultores con la única finalidad de ser vendidas. Este segmento suma el 30% del Registro.
- **OTEC subsidiados o inviábiles:** Consisten en Unidades de negocios de organizaciones mayores que no tienen un modelo de negocios sustentable, u OTEC autónomos que están en una situación de insolvencia respecto de los costos mínimos anuales para sostener la existencia del mismo. En el Registro OTEC suman 454 los casos asociados a este grupo, es decir un 18,32 % (de los OTEC encuestados 115 OTEC con el 18,1 %). Cuando se trata de OTEC dependientes de organizaciones mayores (26,5 % de este segmento) la situación se puede caracterizar por una organización mayor que no gasta o gasta muy poco en el funcionamiento del OTEC. La pregunta es por cuánto tiempo estas organizaciones seguirán solventando los gastos que supone tener una unidad de negocios que no financia sus gastos más básicos.
- **OTEC que son unidades de negocios de organizaciones mayores:** Organizaciones que trabajan en un contexto de colaboración con una organización de manera sustentable. Estos OTEC financian sus operaciones, aprovechan economías de escalas en el contexto de la organización mayor. Están en un contexto en que existen redes de profesionales potenciales relatores para la capacitación que pertenecen a la organización mayor. Las organizaciones madres son normalmente instituciones educacionales de formación de capital humano

genérico: Universidades, Institutos Profesionales, Centro de Formación Técnica, Fundaciones (escuelas de oficios), Institutos de idiomas. En este grupo de OTEC también se deben incorporar a OTEC grandes o medianos de organizaciones gremiales, que en ese contexto institucional están íntimamente relacionadas con OTIC. Aunque también es posible encontrar OTEC pequeñas que desarrollan este tipo de colaboración en el contexto de un holding de empresas que permite ganar en eficiencias en diversos indicadores de su gestión. ¿Porcentaje?

- **OTEC de giro único, organizaciones autónomas:** Son empresas que financian sus operaciones con sus ventas en capacitación y otras actividades complementarias. Son de estructura liviana tanto en recursos humanos como infraestructura y tienden a externalizar los servicios que se asocian a la producción de acciones de capacitación. Son organizaciones flexibles para atender todo requerimiento de capacitación de los clientes. Tienen un carácter gestor antes que formativo, su rol es identificar las necesidades de capacitación de las empresas clientes y traducirlas en una oferta de capacitación la cual se concreta a través de combinación de factores que se traducen en un servicio de capacitación. ¿porcentaje?

3. Tendencias de la oferta de capacitación:

A juicio del equipo investigador, es posible detectar algunas tendencias en la organización del sistema de capacitación:

- * Respecto a la venta de servicios, existen cursos cerrados o abiertos asociados a instituciones formativas.
- * En cuanto al desarrollo temático, se ofrecen Programas de formación continua para profesionales y técnicos y también se detecta el surgimiento de cursos con enfoque de formación por competencias laborales.
- * Las instituciones proveedoras de los Programas Sociales de Capacitación del SENCE, ofrecen seminarios para introducir a profesionales y técnicos en determinadas temáticas o tecnologías y al desarrollo de talleres de coaching y liderazgo en el nivel profesional y gerencial.
- * Realización de seminarios enfocados en introducir a profesionales y técnicos en determinadas temáticas o tecnologías
- * Entre los hallazgos también fue posible detectar el desarrollo de cursos a distancia.

4. Evaluación de la Norma NCh 2728:

El estudio consideró una autoevaluación que se les solicitó realizar a los directivos de los OTEC, la cual en general demostró un bajo nivel de conocimiento y comprensión respecto del significado de un sistema de gestión de calidad.

A juicio de los consultores la certificación da señales de un nivel de exigencia moderado a bajo, particularmente por el hecho de ser obligatoria, factor que genera la percepción de que la certificación de acuerdo a esta Norma es “un punto de llegada y no de partida” en el camino de la calidad. Asimismo la actual certificación que poseen de acuerdo a la Norma da señales de haberse acomodado a una industria que ha tomado este patrón como un elemento de homogenización y no de diferenciación, por tres factores principalmente:

Primero debido a que las auditorías, se enfocan a chequear solamente los requisitos básicos de funcionamiento de los OTEC. Segundo la cobertura que pueden dar los auditores es muy baja debido a que existen pocas personas especializadas en esta área. En tercer y último lugar, la falta de criterios únicos para ejecutar estas auditorías de certificación o mantención del certificador, son todos elementos que los actores involucrados identifican con preocupación.

La evaluación de la norma también revela que una proporción significativa de los directivos de los OTEC considera que el hecho de estar certificados de acuerdo a la Norma significa que la autoridad les reconoce “la calidad de su sistema de gestión”, declarándolos “aptos” para operar con esta condición en el mercado que regula.

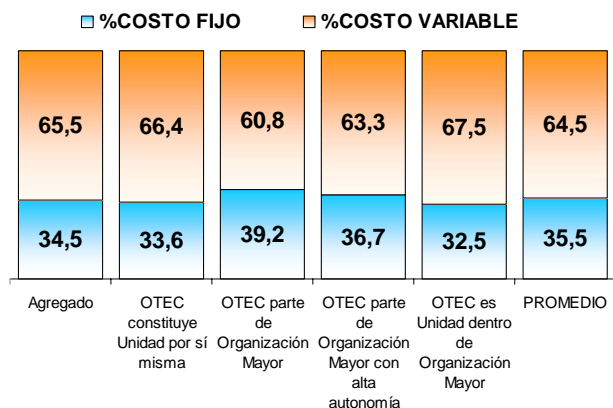
Fue posible detectar además que se ha ido formando un mercado secundario en que se crean y se certifican OTEC desconociendo la trazabilidad de su sistema de gestión de calidad. “Estos OTEC de papel”, como se le han denominado, en la práctica dan una imagen equivocada de la certificación, provocando severas dudas respecto a la seriedad con que la regulación debe operar. Producto de esta situación, se crea una cultura que tiende a la autocomplacencia antes que al mejoramiento continuo, especialmente de los actores más débiles en el Registro.

5. Resultados Claves del Estudio de costos:

De acuerdo a los resultados de la investigación, la estructura de costos de los OTEC, según la tipología propuesta anteriormente, siguen una

estructura bastante homogénea y cercana a la media.

Para el estudio de costos el equipo investigador trabajó con una metodología estándar de costeo económico, contemplando las siguientes distinciones: costos variables, costos fijos y over head o utilidad.² Como demuestra el siguiente gráfico, la estructura de costos según la tipología de OTEC planteada, es bastante homogénea.



IV. Conclusiones y Recomendaciones:

A juicio del equipo consultor el número de OTEC en el mercado es inestable, probablemente debido a que luego de tres años de la obligatoriedad de la Norma Ch 2728 el Registro OTEC está en una etapa de recertificación de una cantidad importante de sus organismos miembros. En este escenario, se manifiesta una amplia volatilidad expresada en que existe una cantidad importante de OTEC que desaparecen y una mayor cantidad de OTEC que se crean.

Con relación al universo de OTEC, se infiere que el principal aporte de la normativa vigente es haber ajustado el tamaño del Registro OTEC. En una primera etapa a menos de un tercio del Registro que había antes de la Norma y a más de un tercio en la actualidad.

De acuerdo a los resultados de la investigación, los beneficios que la Norma ha entregado a la industria de la capacitación son vistos, de manera transversal, como moderados y no alineados con los principales objetivos perseguidos desde la política pública que la creó. Así han nacido OTEC para ser vendidos como “patentes” en el mercado.

² Las definiciones de costo fijo, variable y over head están en el Informe Final y Ejecutivo desarrollado por Evaluativa, publicado en www.sence.cl sección Estudios.

Esto significa que OTEC son creados, luego certificados bajo la norma y puestos a la venta de quienes quieren operar en el mercado de la capacitación.

En términos generales, los resultados indican que la mejora de los servicios de capacitación no está presionada por el sistema de gestión de la calidad asociado a la Norma Ch 2728. En consecuencia, los posibles cambios en el ámbito específico de la Norma antes que abordar el tema de los requisitos del producto – la capacitación – probablemente estarán vinculados a la necesidad de reorientar el sistema hacia la mejora continua de los procesos de gestión que en esta etapa aparece tan cuestionada.

Respecto a la idea de **desarrollar una estrategia de desarrollo de proveedores a partir de los OTIC y del mismo SENCE**, aparece como una idea de grandes potencialidades desde el punto de vista conceptual y del estudio de los roles que establece la normativa a los actores de la industria. Sin embargo, para que una estrategia de esta magnitud sea viable de implementar, se requiere de un importante nivel de afiatamiento entre los actores del sistema, que a la luz de los resultados de la investigación hoy no es posible apreciar.

Para desarrollar una estrategia en esta dirección, se requeriría entonces, definir estándares más exigentes de los servicios de capacitación y asegurar que la institucionalidad transite hacia un ambiente de mayor confianza, que potencie espacios de colaboración en un contexto de mayor competencia para los OTEC. Esto implica elaborar medidas que apunten a hacer madurar un mercado que requiere de mayor empoderamiento de sus clientes en orden a exigir la capacitación que sus empresas y empleados demandan.

Sin embargo, a pesar de que existen condiciones normativas, técnicas y de estructura de mercado para imaginar una estrategia de desarrollo de proveedores en la industria, existen un conjunto de elementos que impiden plantear desafíos colaborativos mayores.

Para el SENCE, en tanto administrador de Programas Sociales de Capacitación, sí sería posible hacer desarrollo de proveedores. De acuerdo al equipo de expertos, para ello sería necesario revisar las lógicas operativas provenientes de los sistemas de compras públicas y el propio Estatuto de Capacitación y Empleo, de modo de proponer cambios de carácter legal, que permitan al SENCE evaluar (ex-post) el desempeño

de los OTEC. La lógica del nuevo catálogo electrónico que comenzará a operar el año 2010 es una señal en esta dirección, plasmando los requisitos del producto desde las especificaciones técnicas que define la demanda. De hecho contempla diferentes valores por comuna y región, descuentos que hagan los OTEC al ofertar por orden de compras, los cursos están diseñados con enfoque competencias laborales y por sector productivo y no por programa.

Uno de los resultados más relevantes del **estudio de costos y de valor hora SENCE**, es que los proveedores del sistema ajustan sus costos al Valor Hora SENCE, por la vía de financiar sus costos con el Subsidio de la Franquicia Tributaria y, sobre eso sumar la utilidad. Por lo tanto, es posible afirmar que el mercado se encuentra en equilibrio de corto plazo.

Desde una perspectiva de largo plazo, el solo hecho que sigan entrando OTEC al mercado, indica que existen ganancias “sobre normales” y, por lo tanto, mientras éstas existan seguirán entrando nuevos operadores. Al respecto y en particular los expertos vinculados al área de la capacitación con enfoque de competencias, proponen que exista un valor asociado a procesos en vez de un valor por hora. Esto implicaría un costo por evaluación de las competencias del candidato, otro por la capacitación si la requiere para desarrollar las competencias laborales que la evaluación indique que requiere, y otro por la certificación del sujeto uno vez que las haya desarrollado y/o adquirido.

En cuanto a la **estandarización de los sistemas de costos** para producir mejores evaluaciones del SENCE, el equipo consultor señala que no es posible estandarizar en base a “capacidades a desarrollar”, mientras no se cuente con estándares de competencias modularizadas en los programas de capacitación.

En la presente investigación no fue posible obtener evidencias como para fundar cambios, ni en la forma ni en las modalidades de asignación de valores diferenciados en los subsidios por hora de capacitación.

De acuerdo a los resultados presentados, una importante conclusión es que el **rediseño del Clasificador** de Áreas y Especialidades para el sistema de capacitación en Chile debiese realizarse en el contexto del diseño del modelo de capacitación basado en el enfoque de competencias laborales.

Asimismo y para ser realizado adecuadamente a juicio de los expertos, debiese ser abordado como un proyecto país, en donde se involucre a todos los sectores y actores relevantes. Con relación a los aspectos más operacionales, también se rescata la propuesta de ajuste del actual clasificador, mejorando marginalmente su diseño por la vía de ajustar la Nomenclatura para generar distribuciones y frecuencias más descriptivas y representativas del mercado de la capacitación en Chile.

En cuanto a la **implementación de la Norma Chilena 2728 en los OTEC**, los resultados demuestran que la Norma ha ayudado a muchos OTEC a ordenar su funcionamiento, se tiene la visión de que más que asegurar un sistema de gestión de la calidad, para muchos OTEC la Norma ha significado poder demostrar ante SENCE un piso de requisitos mínimos de funcionamiento.

Lo anterior se puede deber a que el sistema de calidad intencionado por la autoridad se implementó de manera obligatoria, transformando a la Norma Chilena 2728 en un elemento homogenizador y no diferenciador de los organismos que conforman la oferta de capacitación con subsidio fiscal. El resultado de ello es que el sistema de certificación en la Norma da señales de bajar sus exigencias, con la natural preocupación que esto genera en todos los actores del proceso.

Junto a lo anterior, además se ha ido formando un mercado secundario en que se crean OTEC para certificarlas y venderlas, sin que exista una trayectoria que sea reflejada en el sistema de gestión de calidad que se certifica. Estos “OTEC de papel”, como se han clasificado, en la práctica dan un tratamiento de “patente” al sistema de gestión de la calidad, traspasando hacia el resto del sistema esta imagen equívoca.

Uno de los hallazgos más relevante del estudio, es que los OTEC analizados no conocen lo que es un sistema de gestión de la calidad, su importancia, sus beneficios y sus reales objetivos que son mejorar su eficacia, eficiencia, su desempeño y la mejora continua. Así, se reafirma que el grado de conocimiento de sus ejecutivos respecto al real significado de un sistema de gestión de la calidad maduro es muy bajo, visión recogida en las entrevistas a los actores del sistema. Existe por lo tanto, muy poca claridad y conocimiento de lo que significa realmente la mejora continua en un sistema de gestión de la calidad en los OTEC. De hecho, los responsables en SENCE de la implementación de la Norma 2728 tienen claridad respecto a que no está orientada a auditar la

gestión de los procesos, sino la calidad de los mismos. Asimismo hay aspectos relevantes que no están contemplados en la Norma como la propiedad intelectual de los contenidos de los cursos.

La presente Nota Técnica fue elaborada por Macarena Guzmán de la Sub-Unidad de Estudios del SENCE.

Como ya se mencionó anteriormente, la certificación obligatoria de esta Norma para todo los OTEC, como exigencia para incorporarse al Registro del SENCE, ha confundido el real sentido de un sistema de gestión de la calidad. Esta certificación se ha transformado en la práctica en un punto de llegada y no de partida para iniciar el proceso de mejoramiento continuo al interior de ella, que es lo que le da sentido al sistema.

Para enfrentar este problema los investigadores sugieren una revisión de la Norma Ch 2728, en el contexto de la institucionalidad del sistema de calidad en Chile. En efecto, el estado del arte en este tema ha cambiado significativamente y la actual Norma Chilena NCh 2728.Of2003 debiera ser revisada por la autoridad junto con las partes interesadas del sistema. Se recomienda la realización de un estudio específico enfocado en detectar, cual ha sido el real grado de impacto que ha tenido a nivel nacional la aplicación de ésta.

Asimismo y desde una perspectiva institucional se recomienda eliminar el carácter de obligatorio a la Norma en el sistema de capacitación laboral, debido a que varias de las desviaciones identificadas en esta investigación se pueden asociar a esta característica. No obstante, un cambio de esta naturaleza supone una nueva modificación a nivel legal del Estatuto de Capacitación y por tanto no es de fácil tramitación, dado que requiere la voluntad de la autoridad.

Para mejorar la Norma Chilena 2728 diversos actores proponen abrir el diálogo con representantes de distintos ámbitos, tales como los OTEC, los Organismos Certificadores, las Empresas que contratan servicios de capacitación, los trabajadores que se capacitan y el Estado. Sin embargo, tampoco se puede desconocer que el 75% de los OTEC son microempresas o que un 30% están en la categoría de papel, lo cual dificulta el diseño de una política pública orientada a la calidad del producto.

La apertura del diálogo en esta materia efectivamente permitiría perfeccionar el estándar, de modo que efectivamente quede orientado a mejorar la calidad de la capacitación, más que los procesos involucrados en la provisión de la misma.