

Modularización por Competencias de Carreras de Formación Técnica de Nivel Superior: Una Aproximación Cualitativa.

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO • SUB UNIDAD DE ESTUDIOS

I. Presentación

Existe un amplio consenso respecto a la importancia de la formación de capital humano para el desarrollo social y económico de Chile. Este esfuerzo incorpora la formación técnica para el trabajo y la capacitación de la fuerza laboral, temas que poco a poco van adquiriendo más relevancia en las políticas públicas de empleo.

Nuevas tendencias en el mercado del trabajo y la difusión de nuevas tecnologías indican que para mejorar la empleabilidad y tener oportunidades de mejorar su calidad de vida, los trabajadores deberán renovar su bagaje de conocimientos y habilidades periódicamente durante la vida laboral.

El Estado se encuentra desarrollando una serie de iniciativas tendientes a aumentar y mejorar la formación de la fuerza de trabajo. La Ley General de Educación, en su artículo 2° define la educación como una instancia de desarrollo integral de los ciudadanos incorporando los conceptos de educación formal o regular que *“es aquella que está estructurada y se entrega de manera sistemática y secuencial”*, no formal, que la ley define como *“todo proceso formativo realizado a través de un programa sistemático, principalmente de índole laboral, que no siempre es evaluado, y que no equivale a un nivel educativo ni conduce a un título”* e informal, que es aquella que se adquiere en las vivencias cotidianas.

Para cumplir con lo contenido en la Ley, el sector de educación y formación cuenta con varios elementos que posibilitarían la existencia coordinada de las formaciones que se señalan, dispositivos como “itinerarios de formación” o reconocimiento de “aprendizajes previos”. De este modo, es posible materializar el principio de “formación permanente”.

Bajo el principio de “formación permanente” SENCE desde el año 2002 ha incorporado en la normativa, la posibilidad de que las empresas puedan utilizar franquicia tributaria para la capacitación de trabajadores que cursen módulos con enfoque de competencias laborales impartidos por Centros de Formación Técnica, CFT. Se pretende en este caso, que los trabajadores puedan iniciar o continuar con su itinerario formativo viabilizando una trayectoria de formación superior, la que de otro modo no estaría a su alcance dado los costos que ésta implica.

La evaluación de los aprendizajes de adultos en el marco de las competencias laborales, es uno de los procesos que más requieren de articulaciones eficientes entre los propósitos perseguidos en cada evaluación y la planificación y desarrollo de las actividades que la integran. En este contexto, el tratamiento de la evaluación debe ser considerado siempre en relación con el enfoque de competencias, del concepto de módulo y de sus implicancias, los aprendizajes esperados y criterios de evaluación estándares que permiten medir los resultados de la formación.

Este tipo de aprendizaje resulta pertinente dada las características de la población del país; no obstante ha demandado un gran esfuerzo de diseño institucional de parte de los actores estatales involucrados.

En el segundo semestre del año 2009 se desarrolló una investigación denominada “Aspectos críticos en el aumento de la cobertura en módulos de formación técnica normados por el Decreto Supremo N°186”¹ que tuvo como principal objetivo determinar las percepciones de los actores que se vinculan a la medida, tanto los beneficiarios, como las instituciones gubernamentales implicadas.

¹ ISONOMA, enero 2009, disponible en:
http://www.sence.cl/docs/InformeFinal_EstudioCFT_2010.pdf

II. Antecedentes

Una estrategia relevante para abordar los desafíos de calidad, pertinencia y flexibilización de la formación técnica, apunta a la posibilidad de reorganizar los programas de formación en módulos basados en estándares de competencia laboral.

La conformación del concepto de “competencia laboral” aporta una interesante diferenciación entre lo que se entendía por “calificación” y “competencia”. Mientras por calificación se entiende el conjunto de conocimientos y habilidades que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y formación, la competencia se refiere únicamente a ciertos aspectos del acervo de conocimientos y habilidades: los necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada; la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado. Por lo tanto, el último concepto releva el resultado de una acción diseñada para tal cometido.

Estrechamente ligado al concepto de “competencia laboral” se encuentra el de “módulo”. Un “módulo de formación” es una “unidad de aprendizaje” que integra las habilidades, actitudes y conocimientos requeridos para el desempeño efectivo en un área de competencias, a través del desarrollo de experiencias y tareas complejas que provienen del trabajo en un contexto real.

La perspectiva de “formación permanente” pone en relieve el rol de la formación técnica. El Programa Chilecalifica, por ejemplo, trabaja hace años estableciendo “redes de educación técnico profesional”, integrando verticalmente a liceos de la Educación Media Técnica Profesional, los Centros de Formación Técnica, los Institutos Profesionales, Organismos Técnicos de Capacitación y las Universidades.

El establecimiento de “redes” es una estrategia de articulación de los sectores educativo y productivo que contribuye a sentar las bases para la creación de un “Sistema de Formación Permanente” y el mejoramiento de la formación de técnicos en sectores definidos como prioritarios. De este modo, se posibilita la construcción de itinerarios de formación técnica.

Mediante el financiamiento de proyectos se espera que las redes diseñen e implementen propuestas formativas modularizadas con enfoque de competencias laborales, que articulen los diversos

niveles y modalidades de formación técnica con la capacitación, reconociendo formalmente los aprendizajes previos de las personas.

Es el Ministerio de Educación, MINEDUC, el que introduce la reforma curricular en la Educación Media Técnico Profesional, EMTP, es esta reforma la que incorpora el modelo de formación por competencias y releva como opción curricular más apropiado a este modelo los programas modularizados y no por asignaturas. En el año 2001 MINEDUC pone a disposición programas modulares para las 46 especialidades de la EMTP, gracias al Decreto Ley N°27 del año 2001.

En octubre de 2002, gracias al financiamiento de DIVESUP comenzó una estrategia de apoyo técnico-metodológico a los CFT, con el objetivo de apoyar el desarrollo de una oferta de formación técnica de nivel superior flexible, que contribuya al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y facilite la inserción laboral de los diversos sectores de la población.

A partir de una modificación a la Ley 19.518, el año 2002, SENCE abre la posibilidad de financiar vía Franquicia Tributaria programas de formación técnica conducentes al título de Técnico de Nivel Superior, bajo la condición de estar estructurados en módulos basados en competencias laborales.

Las respuestas de la División de Educación Superior, DIVESUP del MINEDUC es la de incorporar una estrategia similar en los CFT y publicar un manual para la modularización de carreras durante el año 2003.

Durante el año 2009 y con el objetivo de aumentar el financiamiento de las horas de capacitación que ejecutan los CFT se aumentó de \$190.000 a \$500.000 el monto máximo anual a financiar, vía franquicia tributaria de capacitación, por participante, para la ejecución de módulos de formación basados en competencias laborales.

En caso que el trabajador o trabajadora apruebe los módulos recibirá un certificado que acredita que participó de la actividad de capacitación.

La presentación de carreras técnicas diseñadas en módulos de formación con enfoque de competencias laborales, deberá efectuarse en la forma dispuesta en los formularios elaborados para tal efecto, presentados en la “Guía de presentación de carreras diseñadas en módulos de formación con enfoque de competencias laborales”. Esta Guía se ajusta a la normativa establecida en el

Reglamento especial de la Ley N° 19.518 de Capacitación y Empleo.

El MINEDUC a través de la DIVESUP, evaluará si la carrera diseñada en módulos de formación con enfoque en competencias laborales cumple con las características técnicas necesarias.

III. Resultados de la Investigación

A continuación se presentan los principales hallazgos de la investigación desarrollada por Isónoma:

III.a Los Centros de Formación Técnica

En general, es posible afirmar que entre los CFT existe una sensibilización respecto del tema y se muestran motivados a la implementación. Los inconvenientes radican en algunas experiencias anteriores desagradables y la existencia de costos asociados a la modularización.

Entre las malas experiencias destacan:

- Existen aquellos CFT pioneros que luego de desarrollar todo el proceso para contar con una oferta para las empresas, se enfrentaron a una falta de demanda al no inscribirse estudiantes.
- Existen CFT que se ven enfrentados a diversas dificultades, frente a la implementación de la medida, como la no estandarización de formato de la información que debe ser entregada o la dificultad con los códigos.

Entre los costos declarados como excesivos, sobre todo por los CFT de menor tamaño destacan:

- En primer lugar, las instituciones declaran que el levantamiento de competencias es inabordable o requiere de un esfuerzo muy significativo. Dirigentes de los CFT denominan esta como “el estudio de mercado” que les permite determinar la carrera a modularizar.
- La contratación de personal experto en competencias laborales para que se ocupe de estructurar la carrera.
- Los aranceles que deben ser cancelados a DIVESUP, y también al Consejo de Educación Superior en el caso de los que están en proceso de autonomía.

También existen resistencias a causa de problemas en la implementación de la iniciativa, entre los cuales destacan:

- Falta de uniformidad de formatos y criterios
- Cuestionamiento de los pares evaluadores, tanto por la poca claridad en los criterios de evaluación como por el poco conocimiento que poseerían en áreas específicas.
- Mal manejo interno en SENCE de la información relacionada a la iniciativa
- Poca implementación de la iniciativa en la página Web del Servicio, entre lo cual destaca principalmente el que no se pueda hacer la inscripción de los códigos de forma electrónica.

También se identifican otros problemas relacionados con el diseño de la medida, el más importante es el monto límite de los \$500.000 es insuficiente para costear el costo anual de una carrera técnica de nivel superior, lo que hace que sea poco rentable para los CFT. Este problema radica fundamentalmente en que en la actualidad, la iniciativa esta operando bajo la estructura de una “carrera”, por tanto lo que el CFT promociona y lo que se le ofrece al trabajador es una “carrera”, la que es presentada con un costo anual similar a otros Programas de Técnicos de Nivel Superior.

Lo que subyace en el fondo de lo declarado por los CFT es que esta iniciativa obliga a que dos mundos entren en relación: el privado de los CFT y el público representado por SENCE (vinculado a MINTRAB) y DIVESUP (que depende de MINEDUC), y no se debe perder de vista que las lógicas y los intereses de ambos mundos son distintos. Estas diferencias explican, por ejemplo, la molestia de los CFT por los tiempos en los trámites, por engorroso de los trámites, etc. De este modo, resulta importante que exista, tanto de parte de los CFT como de SENCE y DIVESUP, una voluntad de mediar y de llegar a acuerdos, de modo de encontrar soluciones y alternativas que intenten considerar y respetar las lógicas, valores e intereses de manera coordinada.

Finalmente, es importante señalar que es fundamental para los CFT la existencia de una mayor demanda de módulos por competencias de parte de las empresas. Señalan que en la medida que se les asegure que podrán recuperar la inversión que implica la modularización se sentirán más motivados a hacerlo.

Con respecto a la encuesta autoaplicada que se desplegó, gracias a ella fue posible establecer que el análisis de las entrevistas se correspondía con lo que pueden declarar los CFT que contestaron la encuesta. El objetivo de la encuesta fue levantar información de los CFT respecto a su disposición a modularizar, a los motivos por los cuáles no

cuentan con oferta de formación de este tipo y a las condiciones internas y externas que debiesen existir para que los CFT desarrollen este tipo de capacitaciones.

En relación a la disposición, podemos decir que un 95,7% de los CFT que respondieron el cuestionario está dispuesto a modularizar, por tanto, ellos declaran una alta disposición para adoptar esta modalidad de estructuración de sus carreras.

Uno de los elementos que desincentiva la aplicación de esta metodología es la percepción de que existe poco interés por parte de las empresas en este tipo de formación, y lo oneroso que les resulta a los CFT costear el proceso.

III.b Las empresas

A continuación se enumeran las principales variables que provocan la baja demanda de módulos de formación por competencias por parte de las empresas:

- Existen ciertos temores difundidos en el mundo empresarial respecto a la formación y capacitación de los trabajadores. Uno de los más importantes es que el trabajador una vez realizada la capacitación han mejorado su curriculum por tanto pueden cambiarse a un lugar de trabajo mejor en otra empresa o pretenderían un mejoramiento de las condiciones laborales, especialmente las salariales.
- Existe poca información de la modalidad a nivel de las empresas y de los trabajadores.
- El monto de la franquicia no cubre el arancel total anual de una carrera técnica de nivel superior, y muchas empresas no están dispuestas a asumir la diferencia como costo empresa. Esto en la práctica ha llevado a que se generalice el copago por parte del trabajador.
- El diseño de la iniciativa excluye de facto a las PYMES fundamentalmente por dos razones: no les alcanza la franquicia y no les resultan pertinentes las competencias, pues éstas han sido levantadas en función de la dinámica de trabajo de las grandes empresas.
- No hay una política de acercamiento hacia los OTIC por parte de los CFT, por el contrario, muchas veces se les ha negado información, lo que hace que se desperdicie un puente de comunicación fundamental con las empresas.

III.c SENCE

Desde la existencia de esta modalidad de capacitación, los OTIC han sido percibidos por SENCE como los aliados estratégicos para difundir la medida, fundamentalmente porque la oferta de módulos disponibles en los CFT es tan limitada que podría generarse una expectativa imposible de cumplir en las empresas, por lo tanto, la comunicación directa entre SENCE-Empresas respecto de esta medida es limitada.

SENCE reconoce múltiples aspectos positivos a esta modalidad de capacitación, entre los que se encuentran la posibilidad de acceso a capacitación que les permita a los trabajadores mejorar su curriculum y adquirir capacidades vinculadas directamente con su quehacer laboral diario.

Lo que también plantean los profesionales que conocen esta medida es la necesidad de reflexionar respecto de la posibilidad de financiamiento de la medida a través del copago por parte del trabajador, asumiendo, que este es beneficiado directamente por la capacitación. Este elemento podría hacer más atractiva la nueva modalidad al empresario.

IV. Recomendaciones emanadas del análisis

La primera recomendación consiste en aumentar el monto franquiciable para esta modalidad. De la investigación emana la recomendación de establecer el monto máximo de la franquicia mediante un procedimiento similar al de Arancel Referencial empleado por el sistema de ayudas de la Educación Superior.

Revisar la factibilidad de generar estrategias específicas para las PYMES, como por ejemplo permitir que excedan el 1% franquiciable para los casos en que se está capacitando personal en base a módulos con enfoque de competencias laborales.

Se sugiere estudiar la implementación del copago. A partir de las entrevistas a empresas y trabajadores ha quedado en evidencia que el copago por parte de los trabajadores es una práctica ya difundida, por lo que es necesario regularla de alguna manera. Sin embargo es importante no cerrarse de antemano a la posibilidad de permitirla, ya que en la práctica se está transformando en la estrategia que permite a muchos trabajadores acceder a educación técnica de nivel superior.

Generar planes de difusión de la modalidad hacia las empresas. Esto, dado que existen requerimientos por parte de los CFT respecto de que el Estado dirija campañas intensas focalizadas a los sectores empresariales, para que exista interés de demandar formación técnica modularizada.

Generar planes de difusión para organizaciones de trabajadores, ya que ha quedado demostrado que al conocer la iniciativa a muchos les interesa y ellos mismos son los que en muchas oportunidades han movilizad o a sus empleadores para hacer uso de la franquicia en este tipo de capacitaciones.

V. Conclusiones

La globalización, los avances tecnológicos, la nueva estructura de las empresas y los impactos en la organización del trabajo conforman el escenario a considerar al hablar de formación de trabajadores.

Los tradicionales esquemas organizativos y conceptuales de la formación profesional han sido sobrepasados por las nuevas tendencias de la organización del trabajo, el surgimiento de nuevas demandas hacia los trabajadores.

La actualización de los sistemas de formación profesional potencia que el empleo se convierta en un medio para mejorar las condiciones de vida de los países y favorezca su inserción en la economía mundial. Paralelamente, se modernizan las economías locales, se amplía la calidad y oferta de bienes disponible.

Disponer de trabajadores con la formación adecuada, competentes y competitivos, con los conocimientos, habilidades y comprensión necesarios para ejercer sus empleos está muy ligado a la modernización de la formación profesional.

Desde hace ya una década se han implementado medidas que tienden a actualizar las metodologías que se utilizan en el ámbito de la formación. SENCE desde el año 2002 ha puesto a disposición de las empresas, la posibilidad de desarrollar capacitaciones, con cargo a franquicia tributaria, que cuentan con un nuevo modo de estructurar la formación.

La cantidad de empresas y trabajadores que han optado por esta modalidad ha sido poco significativa. Intentando cambiar ese panorama,

durante el año 2009 se aumentó el monto máximo anual a financiar por trabajador. No obstante, lo anterior no significó una masificación de la medida en los términos esperados.

Existen muchas empresas que dada su planilla anual de remuneraciones se encuentran imposibilitadas de acceder a este tipo de capacitaciones. Por otra parte, existen muchos prejuicios por parte de los empresarios a la hora de optar por esta modalidad. En general, tienden a ser los propios trabajadores los que incentivan a los empresarios para participar de este tipo de capacitaciones.

La formación por competencias implica dejar atrás la sola definición de tareas y concentrarse en las funciones y roles. Los procesos de enseñanza y de aprendizaje deben articular práctica-teoría-práctica, partiendo de la reflexión en torno a las acciones de trabajo.

Los módulos de formación deben prever la articulación entre práctica y teoría a través de diseños centrados en torno a situaciones problemáticas derivadas del contexto laboral, y expresadas para su tratamiento en proyectos, actividades de mejora continua o búsqueda de soluciones apropiadas, entre otras alternativas.

Las actividades formativas deben integrar el “saber hacer reflexivo” al “saber hacer” y al “saber ser un profesional” en la ocupación o área de trabajo. Estos saberes se expresan o se infieren a partir de los descriptores de la norma de competencia y se vinculan fuertemente con las situaciones problemáticas de la práctica profesional.

Resulta fundamental la organización de equipos docentes que puedan constituirse para diseñar un módulo, un itinerario u otras formas que se consideren convenientes en función del proyecto pedagógico institucional. Esta interacción enriquece la experiencia de cada participante y permite reducir los vacíos, las zonas grises y las duplicaciones de esfuerzos.

Potenciar lo anteriormente enunciado constituye un desafío para las instituciones gubernamentales preocupadas del desarrollo de capital humano en el país.

La presente Nota Técnica fue elaborada por Mónica Riquelme Peña, Analista de la Sub-Unidad de Estudios del SENCE.