

## **Nota Técnica N° 12 / Diciembre 2009**

# **La Capacitación y Formación para el Empleo en Chile: Desafíos y Tareas Pendientes**

### **I. Presentación**

En el contexto del reciente ingreso de Chile a la OECD, y considerando que en el ámbito del capital humano este organismo internacional otorga gran relevancia a las competencias laborales para sustentar el crecimiento y el desarrollo económico, la presente nota técnica se propone señalar los avances registrados a la fecha en la capacitación y formación para el empleo en Chile, y analizar las recomendaciones de la OECD para lograr que el sistema de capacitación y formación chileno sea más receptivo a las necesidades del mercado laboral.

La Unión Europea aborda también este tema, planteando una estrategia para fomentar el crecimiento y el empleo de manera sustentable, denominada "Estrategia de Lisboa", donde recomienda la innovación en las empresas y la inversión en las personas para propiciar una sociedad basada en el conocimiento. Para ello pone hincapié en el aprendizaje permanente y promueve la investigación y el desarrollo.

Cabe mencionar que actualmente la OECD se encuentra en un proceso de intenso estudio de los sistemas de Educación Técnica Profesional y Capacitación Laboral de sus países miembros, a fin de determinar si responden a las competencias requeridas por el mercado laboral.

De acuerdo a lo consignado en un reporte de la OECD de mayo de 2009, Chile requiere de políticas más eficaces para propagar los beneficios del crecimiento de manera más uniforme y reducir la desigualdad, y para lograr este propósito las reformas laborales son vitales para crear más y mejores empleos. Para lo cual este organismo sugiere a Chile la implementación de cinco medidas esenciales, entre ellas invertir más en servicios laborales y en capacitación relacionada con el empleo.<sup>1</sup>

En esta nota técnica se utilizará como base lo expuesto en el informe de la OECD denominado "Capacitación para el trabajo, Comentarios sobre el

Sistema de Educación Técnica Profesional y Capacitación Laboral en Chile"<sup>2</sup>. En dicho informe publicado en diciembre de 2009 los autores consideraron cuatro ámbitos de discusión:

El primero identifica las fortalezas y desafíos del sistema chileno de Educación Técnico Profesional y Capacitación Laboral. Un segundo contiene orientaciones para la implementación de un Marco de Cualificaciones. Un tercer aspecto entrega recomendaciones para el desarrollo de competencias genéricas y específicas. El cuarto capítulo brinda sugerencias para la generación de vínculos con empleadores.

### **II. Antecedentes**

En cuanto a la oferta pública de capacitación, los gobiernos de la Concertación han realizado numerosos esfuerzos por mejorarla en términos de calidad y pertinencia particularmente en el marco del Programa Chile Califica,<sup>3</sup> cuyo objetivo es contribuir al desarrollo productivo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas, mediante la creación de un Sistema de Educación y Capacitación Permanente, y cuya ejecución contó con el financiamiento conjunto del Banco Mundial y del Gobierno chileno. Esta iniciativa consideró el desarrollo de tres tipos de servicios: Nivelación de Estudios, Formación y Certificación para el Trabajo e Información e Intermediación Laboral.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, asigna al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), un rol activo en la implementación de esta política pública y destaca en su misión la preocupación por el proceso integrado de formación permanente de las personas, con el propósito estratégico de mejorar la equidad, generando nuevas oportunidades para adquirir competencias laborales. Asimismo, elevar la competitividad

<sup>1</sup> Estudios de la OCDE sobre mercado laboral y políticas sociales – Chile. Mayo de 2009. <http://www.oecd.org>

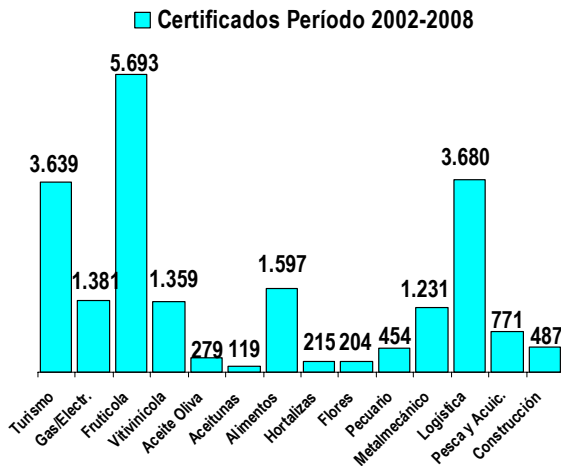
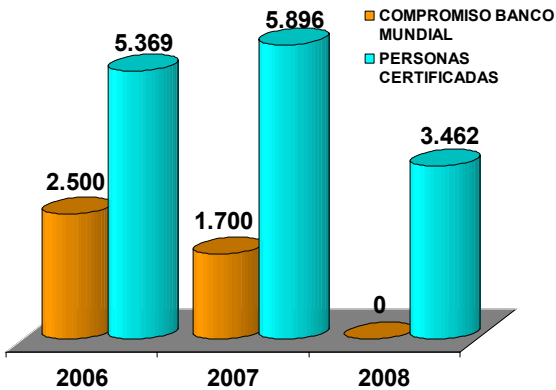
<sup>2</sup> Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Chile a First Report. Victoria Kis y Simon Field. OECD. Diciembre de 2009.

<sup>3</sup> Iniciativa conjunta entre los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, Educación y Economía, cuya ejecución comenzó en el año 2002. [www.chilecalifica.cl](http://www.chilecalifica.cl)

productiva del país, articulando capacitación con una oferta pertinente de formación técnica.

Entre el año 2002 y el año 2008 han certificado competencias 21.376 trabajadores y trabajadoras, a pesar de que el compromiso con el Banco Mundial era sólo de 12.909 personas, como lo demuestra el gráfico adjunto. Esto comprueba que existe un interés real de parte del gobierno, dada la inversión realizada para cumplir en un 166% la cobertura comprometida con el Banco Mundial y de parte de las personas que han certificado competencias, debido a que se trata de un proceso voluntario.<sup>4</sup>

Los sectores productivos que generaron mayor interés entre los trabajadores que deseaban certificarse entre el año 2002 y el 2008 son el área frutícola con 5.693 personas certificadas, logística con 3.680 certificados, y turismo con 3.639 candidatos certificados. El gráfico siguiente ilustra el número de personas que certificaron competencias laborales por área económica del sector privado.



Sin embargo, el sistema de certificación de competencias chileno, aún no alcanza una cobertura significativa, considerando una fuerza de trabajo del país de 7.266.600 personas, de las cuales 580.340 estaban desocupadas en diciembre de 2008, según estadísticas del INE.<sup>5</sup>

Uno de los principales avances en este aspecto es la Ley 20.267<sup>6</sup> que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ya que constituye una pieza clave para desarrollar un sistema de formación permanente, debido a que facilitará las articulaciones requeridas para que un trabajador planifique sus caminos formativos y laborales, según sus necesidades y las del sector donde transcurre su vida laboral, independientemente de cómo haya obtenido sus aprendizajes.

Dicha ley también da origen a la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales cuya función es la implementación de las acciones reguladas en la ley del SNCCL. En el contexto del trabajo de esta Comisión se estableció un Comité Técnico (CT) pequeño, que se encuentra elaborando una propuesta de trabajo que permitiera avanzar hacia el diseño y creación de un Marco de Cualificaciones para Chile. Los miembros del Comité Técnico (CT) son: SENCE, DIVESUP, UCE, Chile Califica, SNCCL, Becas Chile.

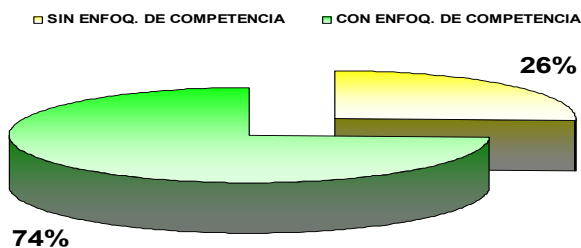
Otro elemento que cabe consignar como progreso en este ámbito, es el hecho de que los cursos que se financian a través del Fondo Nacional de Capacitación y de la Franquicia Tributaria, se han ido construyendo paulatinamente en base al enfoque de competencias laborales, en los sectores económicos en que se han levantado perfiles ocupacionales y sus respectivas unidades de competencias.

De acuerdo a la SubUnidad de Formación Permanente, actualmente de los 831 cursos que SENCE ofrece a través del catálogo electrónico, 616 poseen enfoque de competencias laborales y sólo 215 aún no lo están en su totalidad. Es decir, el 74% de la oferta de cursos de SENCE posee enfoque de competencias como lo demuestra el gráfico adjunto. Esto significa un impulso importante si se considera que anualmente se capacita más de un millón de personas.

<sup>4</sup> Datos proporcionados por la SubUnidad de Formación Permanente de SENCE.

<sup>5</sup> [www.ine.cl](http://www.ine.cl) Serie población de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo, según período, ambos sexos.

<sup>6</sup> Publicada en Diario Oficial el 25 de Junio de 2008.



Un cuarto esfuerzo por fortalecer el sistema de capacitación chileno por parte de SENCE, es la Red de Empleadores que se creó en 2009, en el marco del Programa Jóvenes Bicentenario. El objetivo de esta Red es generar vínculos con el sector empresarial que permitan conocer de primera fuente cuáles son las competencias que requieren y si existe una oferta de capacitación orientada al desarrollo de dichos aprendizajes. Sin embargo, aún es un proyecto que se encuentra en fase piloto.<sup>7</sup>

Una última iniciativa importante en la dirección de fortalecer el sistema de formación técnica y de capacitación laboral de Chile, se refiere a una de las medidas presidenciales generadas en marzo de 2009, para enfrentar la crisis económica, denominada Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP). Su objetivo es desarrollar experiencias de implementación de mecanismos de reconocimiento de aprendizajes, que permitan validar aquellas competencias y conocimientos que los trabajadores han adquirido previamente. Esta iniciativa se está desarrollando en 9 regiones del país y beneficiará a un total de 2.800 trabajadores. Los proyectos están orientados a los siguientes sectores: Minero, Administración y Comercio, Agropecuario, Acuícola, Turismo y Maderero.

Todas estas medidas constituyen decididos esfuerzos en la dirección correcta para fortalecer el sistema de capacitación chileno.

Sin embargo y de acuerdo a lo planteado por Victoria Kis y Simon Field, aún restan tareas y procesos pendientes que son claves para contar en nuestro país con un sistema de capacitación que responda eficientemente a las actuales y futuras necesidades del mercado laboral. Ello se presenta en el apartado siguiente.

<sup>7</sup> Red de Empleadores. Departamento de Capacitación en Empresas de SENCE.

### III. Fortalezas del sistema de educación técnica profesional y capacitación laboral en Chile

De acuerdo al informe de la OECD, de Kis y Field, el sistema de educación técnica profesional y capacitación laboral en Chile posee las siguientes fortalezas.

1. Ha estado sustentado en una economía dinámica, con un crecimiento promedio del PIB de 6% en las últimas dos décadas. Se releva que Chile estuvo afectado por la crisis económica de 2009.
2. La sociedad chilena valora la formación y la capacitación para el empleo y existe una fuerte demanda social por la educación. Para los investigadores destaca un rápido aumento en la tasa de egresados de educación media de un 46% en 1995 a un 71% en 2007.
3. Los esfuerzos por mejorar la calidad de la enseñanza demuestran haber rendido ciertos frutos, en base a la mejora experimentada en los resultados de los estudiantes chilenos en la evaluación PISA entre el año 2000 y 2009.
4. El compromiso del Estado por desarrollar y modificar el sistema de capacitación y formación chileno se ve reflejado en la creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

### IV. Desafíos del sistema de educación técnico profesional y capacitación laboral en Chile

El mismo informe de la OECD señala las debilidades del sistema de educación técnico profesional y capacitación laboral chileno:

1. Los componentes del Sistema de Capacitación para el Trabajo en Chile están débilmente relacionados, tanto en términos institucionales como curriculares. La creación del Marco Nacional de Competencias constituye un esfuerzo relevante para enfrentar este desafío, sin embargo, su implementación enfrenta una serie de obstáculos (Ver recomendaciones en la próxima sección del presente documento).
2. Asimismo, a juicio del equipo investigador, las competencias básicas (lecto escritura y numéricas) de los jóvenes de 15 años en Chile no son lo suficientemente sólidas y esto constituye un problema particularmente frecuente entre los beneficiarios de los programas de formación y capacitación.
3. Otra debilidad que mencionan es el escaso desarrollo de capacitación en el lugar de trabajo en los programas de formación para el empleo.

Asimismo muchos de los estudiantes de los CFT reciben poca o nula formación en los lugares de trabajo, y los mecanismos para asegurar la calidad de dicha formación son débiles.

4. Otro hallazgo de la investigación es que gran parte de los profesores y de los relatores de los centros que proveen formación técnica y capacitación para el trabajo, no poseen calificaciones aparte de las relacionadas con los temas que imparten.
5. Se postula que uno de los principales desafíos está relacionado con los esfuerzos realizados para vincular la oferta de capacitación y formación para el empleo a las necesidades del mercado laboral, los cuales consideran absolutamente insuficientes.
6. El informe también menciona la falta de mecanismos sistemáticos para evaluar los resultados de la capacitación en la formación que entregan los CFT y los OTEC, como una flaqueza del sistema chileno de formación técnica y capacitación para el empleo.
7. Finalmente también mencionan que existe escasa orientación para las personas que acceden a cursos de formación técnica y a los programas de capacitación, por ejemplo respecto a las posibilidades de inserción laboral asociadas a los cursos de capacitación, entre otros datos necesarios para los postulantes.

## V. Orientaciones para la Implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)

No obstante lo anterior, el equipo investigador reconoce que el Marco Nacional de Cualificaciones constituye una oportunidad para introducir mejoras al sistema de educación técnico profesional en Chile, en los siguientes aspectos, de acuerdo a la experiencia internacional:

- ✓ Permitirá unificar el sistema de formación y capacitación para el trabajo, actualmente fragmentado.
- ✓ Aumentará la transparencia de modo que el valor de las diferentes calificaciones sea más fácil de reconocer por los empleadores, estudiantes y otros actores interesados.
- ✓ Facilitará la capacitación permanente y mejorará el acceso a niveles de formación más altos para todos.
- ✓ Sustentará una reforma más profunda del sistema de formación y capacitación para el empleo.

Adicionalmente la OECD indica que los marcos de calificaciones no son la panacea, como lo ha demostrado la implementación de estos órganos en

otros países. Necesitan estar sustentados en una fuerte metodología para agrupar las calificaciones en niveles. Asimismo requieren del apoyo de los actores interesados, y estar respaldados por medidas complementarias destinadas a unificar el sistema de capacitación y formación para el trabajo. Implican además profundizar las modificaciones al sistema educacional.

Todo esto indicaría que para disminuir el rechazo natural que podría generar una modificación de esta envergadura en algunos de los agentes involucrados, se debe presentar la implementación del MNC como parte de un esfuerzo general por asegurar la calidad y la coherencia en la provisión de capacitación y formación para el trabajo.

Por este motivo los investigadores presentan las siguientes recomendaciones específicas para Chile:

1. Incluir sistemáticamente la participación de empleadores, sindicatos y otros actores relevantes, para el desarrollo e implementación del MNC. A su juicio esto puede requerir que el proceso de implementación se lleve a cabo gradualmente, para asegurar la participación de todos los actores claves.
2. Fortalecer la calidad del sistema de educación técnica profesional y capacitación laboral a fin de sustentar el MNC. Señalan la necesidad de adaptar los mecanismos que permiten asegurar la calidad en el ámbito de la educación superior, a los sistemas de formación técnico profesional y de capacitación laboral.
3. Vincular estrechamente el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales con el Marco de Cualificaciones. Considerando que es muy probable que las competencias estén ubicadas dentro del marco de calificaciones y que las calificaciones que entregan los OTEC, estén construidas sobre la base de perfiles ocupacionales del sistema de certificación de competencias.
4. Chile debe enfrentar otras barreras de acceso que se detecten y de movilidad al interior del sistema de educación técnica profesional y capacitación laboral y en distintos niveles del sistema de educación, para mejorar el acceso a la educación superior ya sea técnica o profesional.

## VI. Recomendaciones para el Desarrollo de Competencias Transversales y Específicas

De acuerdo a la investigación desarrollada recientemente por la OECD, existe evidencia que en Chile los egresados de programas de

capacitación y de formación probablemente han desarrollado competencias básicas (lecto escritura y 4 operaciones matemáticas básicas) y genéricas (conductuales y empleabilidad) insuficientes, tanto para desenvolverse el mercado laboral como para sustentar futuros aprendizajes, como lo demuestran los siguientes antecedentes:

1. De acuerdo a informes de la OECD de 2007, en Chile el 36% de los mayores de 15 años carecen de las competencias básicas de lecto escritura, necesarias para beneficiarse de las oportunidades educacionales a lo largo de su vida. La brecha es aún mayor respecto a las competencias vinculadas a las cuatro operaciones matemáticas básicas. El 55% de los mayores de 15 años tiene serias dificultades en utilizar las matemáticas como una herramienta efectiva para beneficiarse de la educación media y superior técnica y profesional.
2. Según la investigación, las competencias genéricas (conductuales y de empleabilidad) son altamente valoradas por el mercado laboral, pero no reciben la suficiente atención en los programas de formación, para asegurar que las personas efectivamente las desarrollen.
3. Sus hallazgos también indican que las trayectorias formativas en la educación secundaria, otorgan una débil preparación para la educación superior, a la cual aspira la mayoría de los estudiantes de educación media.
4. Las competencias laborales genéricas (de empleabilidad y conductuales) son cada vez más demandadas por los empleadores.

Las referencias mencionadas anteriormente indicarían a juicio del informe de la OECD que Chile requiere una estrategia para sistemáticamente fortalecer las competencias genéricas de los egresados del sistema de educación técnica profesional y capacitación laboral. Por este motivo el equipo investigador plantea que una política orientada en esta dirección debería incluir los siguientes elementos:

1. Asegurar que los programas de capacitación y formación dediquen suficiente espacio y calidad, para la adquisición de competencias transversales duras (básicas) y blandas (genéricas).
2. Continuar con los esfuerzos por mejorar las competencias básicas de los estudiantes

chilenos, a través de las mejoras introducidas recientemente a la educación escolar básica.

3. Identificar sistemáticamente las debilidades en las competencias básicas de los estudiantes de programas de capacitación y formación, y entregar apoyo a quienes lo requieran.
4. Utilizar la capacitación en el trabajo para nivelar progresivamente las competencias blandas de los estudiantes de los programas de capacitación y formación.

## VII. Creación de Alianzas con los Empleadores

De acuerdo a la experiencia de la OECD la efectiva asociación entre empleadores y el sistema de capacitación y formación, juega un rol extremadamente relevante para sustentar el sistema de formación y capacitación para el trabajo y su habilidad para responder a las demandas del mercado laboral.

Sin embargo, según este organismo, nuestro país enfrenta las siguientes debilidades para relacionar a los empleadores con el sistema de formación y capacitación:

1. Los mecanismos para comprometer la participación de los empleadores han sido limitados. Empero la creación de la Comisión Nacional de Certificación Competencias Laborales, en junio de 2008, constituye un avance en este aspecto, debido a que lo integran cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial.
2. Los vínculos entre distintos actores para identificar y cuantificar las necesidades de competencias y su transformación a cursos de capacitación basados en competencias laborales, son débiles aún. A juicio de la OECD una asociación efectiva con los empleadores podría aliviar este problema.
3. Los incentivos para que los estudiantes de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales completen su formación en el lugar de trabajo son inadecuados y los estándares de calidad son débiles.

Sugerencias para enfrentar estas debilidades:

1. Respecto la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales, establecer una estructura que permita realizar consultas en forma sistemática y permanente entre el sistema de formación técnica y capacitación

laboral y la industria, a nivel regional y de sectores productivos.

2. Realizar esfuerzos permanentes para incentivar la capacitación en el lugar de trabajo en todos los niveles del sistema de formación técnica y de capacitación laboral, construyendo vínculos entre los centros de formación técnica profesional y los organismos de capacitación, y estableciendo estándares de calidad efectivos para la capacitación que se desarrolle en el lugar de trabajo.
3. Integrar la capacitación en el lugar de trabajo como metodología de aprendizaje de los centros de formación técnica superior. Considerar transformar dicha metodología en un componente obligatorio de los programas de formación técnica.
4. En el caso de los institutos profesionales, realizar las modificaciones legales a fin de que la capacitación que se realiza en el trabajo, bajo ciertos estándares de calidad, sea reconocida como horas de formación en los cursos de la carrera respectiva.

### VIII. Conclusiones

Cabe señalar que si bien desde comienzos de la presente década el Gobierno ha venido impulsando numerosas iniciativas para mejorar la calidad de la capacitación, entre otras la creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias en junio de 2008, que da vida a la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales; el diseño de cursos de capacitación que se financian a través del FONCAP y de la Franquicia Tributaria con enfoque de competencias; la línea de reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) y la creación de la Red de Empleadores, la investigación desarrollada por la OECD sobre la Capacitación para el Empleo en Chile indica que a pesar de las fortalezas identificadas, aún quedan varios desafíos pendientes para que el sistema de formación técnica y de capacitación laboral pueda responder eficientemente a las competencias requeridas por el mercado laboral.

Bajo esta óptica los investigadores plantean una serie de desafíos distribuidos en cuatro ámbitos:

- ✓ Fortalezas y desafíos del sistema de formación técnico profesional y de capacitación laboral.
- ✓ La implementación del Marco Nacional de Cualificaciones.
- ✓ Desarrollo de competencias transversales y específicas
- ✓ Creación de alianzas con empleadores.

A pesar de la relevancia de estos cuatro ámbitos de intervención señalados por la OECD, el área que parece más urgente necesario intervenir es aquella vinculada con la relación con los empleadores. Esto debido a que Kis y Field mencionan como uno de los principales desafíos del sistema precisamente la vinculación de la oferta de capacitación y formación para el empleo con las necesidades del mercado laboral, visualizado como absolutamente insuficiente. Estimando que es una tarea que le compete directamente a SENCE, y que ha sido en cierto sentido postergada, en pro de nuevos y crecientes desafíos, pero que no debiera continuar aplazándose.

Ello reviste especial interés si se considera que algunos estudios han indicado<sup>8</sup> que existe una distancia entre SENCE y su población objetivo, debido a que la relación se encuentra mediada principalmente por los OTEC y por que carece de mecanismos de vinculación más directos. En cierto modo pareciera que SENCE dejara en manos de los OTEC su relación los empleadores y con los trabajadores que accederán a la oferta de capacitación.

Por este motivo es necesario que SENCE desarrolle en el corto plazo mecanismos que le permitan vincularse en forma directa y permanente con los empleadores, trabajadores y desempleados, para detectar las competencias que requieren los primeros y los aprendizajes que deben desarrollar los segundos para contar con dichas competencias.

Análisis efectuados por la UE y la OECD indican que la creación de alianzas con los empleadores tiene un rol extremadamente relevante para sustentar el sistema de formación y capacitación laboral, por cuanto permite conocer directamente desde los agentes interesados – los empleadores – qué competencias requieren para apoyar el desarrollo de sus emprendimientos.

Los vínculos que se generen con los empleadores, también permitirían pavimentar el camino para que aumente la capacitación en los lugares de trabajo como una modalidad permanente de aprendizaje, iniciativa fuertemente destacada por la OECD.

---

<sup>8</sup> “Elementos para el Diseño de un Programa de Capacitación para Empresas de Menor de Tamaño”. Guernica Consultores S.A. Abril 2008 y “Evaluación de Impacto Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos Ejecución 2005”. Centro de Microdatos, Escuela de Economía U de Chile.

Por otra parte se estima necesario generar mecanismos en el mediano plazo que permitan evaluar los impactos de las experiencias demostrativas realizadas a la fecha, en especial en materia de procesos de evaluación y certificación de competencias laborales. Así como estudiar el impacto que ha tenido en el sistema de capacitación chileno la incorporación de la lógica de las competencias en la formación de capital humano.

Como han señalado diversos expertos tales como la académica de la U. de Chile, Pilar Romaguera, cuando fue invitada a comentar los resultados de las Evaluaciones de Impacto del Programa Nacional de Becas y del Programa Especial de Jóvenes a principios de 2008, los Programas deben estar planteados desde un comienzo, para ser evaluados y para ello es necesario sistematizar la información desde su inicio. Esto permitiría generar líneas bases para futuros estudios que permitan reorientarlos en función de mejorar los modelos de intervención y sus resultados. Esta práctica de sistematizar la información de los beneficiarios de los programas desde un principio en forma efectiva, con sistemas informáticos de por medio aún no ha sido desarrollada adecuadamente en SENCE, a pesar de que han habido muchos proyectos, pero que no han logrado materializarse aún.

A tales efectos la SubUnidad de Estudios acaba de postular al Fondo de Modernización de la Gestión en el concurso de la Dipres del presente año, una propuesta denominada "Construcción de Sistemas de Gestión del Conocimiento Institucional", que abarca tanto los aspectos operativos del negocio del SENCE, como los de capital intelectual.

En definitiva, concordamos con los hallazgos resultantes de la investigación desarrollada por la OECD, y postulamos que la capacidad que el sistema de capacitación chileno desarrolle para responder a las competencias que el mercado laboral necesita, en el marco de un proceso integrado de formación permanente de las personas, permitirá efectivamente mejorar la empleabilidad de las mujeres y hombres que reciban formación para el trabajo, generando nuevas oportunidades de desarrollo profesional y elevando la competitividad productiva del país.

La presente Nota Técnica fue elaborada por Macarena Guzmán y Mauricio Perrin de la SubUnidad de Estudios del SENCE.