

## Nota Técnica N° 9 / Noviembre de 2008

### Bases para un Sistema de Formación Permanente en Chile. Desafíos para el SENCE.

#### Presentación

Mediante un intensivo trabajo de sistematización de la extensa información disponible, la presente nota técnica se propone identificar los focos de preocupación del SENCE en torno a las necesarias premisas para asentar un sistema de formación permanente en el país, al mismo tiempo que entregar algunos elementos de reflexión que faciliten su apropiación y mirada compartida tanto desde los operadores institucionales como por los equipos regionales, y en general los principales actores involucrados.

#### Antecedentes

En el contexto del Programa Chile Califica (originalmente denominado PCYEP)<sup>1</sup>, el sistema de educación y capacitación permanente es un sistema de carácter nacional que institucionaliza las políticas públicas de educación y capacitación orientadas a la formación continua y al mejoramiento de la empleabilidad.

Este sistema integra a lo menos los siguientes subsistemas: sistemas que permitan a las personas certificar trayectorias de progreso en su formación técnica; sistemas que garanticen la calidad de estas ofertas de formación y capacitación; y sistema de información y orientación para la educación y capacitación permanente.

El horizonte de mediano plazo del Programa es la creación de un sistema de educación y capacitación permanente. La estrategia elegida movilizadora en dos planos:

---

<sup>1</sup> El Programa de Educación y Capacitación Permanente es una iniciativa conjunta en la que participan el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Ministerio de Economía y cuenta con el apoyo del Banco Mundial.

i) impulsar un conjunto de acciones destinadas a ampliar las oportunidades de educación, capacitación y formación técnica; ii) diseñar e instalar los instrumentos destinados a ir configurando e institucionalizando un sistema nacional de educación y capacitación permanente. Sus principales objetivos:

1. Mejorar la formación general y las competencias de empleabilidad de la población activa del país de más bajos niveles de alfabetismo, ofreciendo oportunidades para la nivelación de estudios básicos y medios y la capacitación.
2. Mejorar la calidad, la pertinencia y la articulación de la formación técnica en todos sus niveles y ampliar la cobertura de la formación de técnicos de nivel superior.
3. Desarrollar un sistema articulado de educación y capacitación permanente que permita a las personas disponer de oportunidades a lo largo de la vida para adquirir las competencias laborales, desarrollar itinerarios de formación técnica e informarse, para mantener vigente su empleabilidad, incorporando nuevos aprendizajes y recibiendo el reconocimiento social y profesional por los mismos.

#### La Mirada Institucional

##### **1. Mejorando la cobertura y la calidad de la oferta en el mercado de la capacitación**

Los actuales escenarios de la economía chilena, muestran una profundización del dinamismo del cambio en el ámbito económico y productivo. Ciclos económicos más cortos, la globalización de los mercados y de la información, la existencia simultánea de mercados cada vez más segmentados, y la alta movilidad de los factores productivos, requieren de adecuaciones y decisiones rápidas.

Para el mercado del trabajo, ello supone una acentuación de la movilidad y la rotación de los trabajadores en distintos trabajos a lo largo de su vida laboral. A su vez, estos escenarios dinámicos condicionan en gran medida la operación y el direccionamiento de la política pública en el ámbito de la capacitación. Adaptar las características de la oferta de trabajo a ese contexto, es visualizado como uno de los principales desafíos que tiene Chile como país en el ámbito de la capacitación.

En este orden de cosas, en materia de política pública se están dando pasos concretos tendientes a desarrollar en los/as trabajadores/as chilenos/as competencias genéricas, que se inscriben en la línea de mejorar las condiciones de empleabilidad, y competencias específicas, orientadas a mejorar la productividad media de las actividades productivas y de prestación de servicios. Con esto, se persigue contribuir al objetivo general de aumentar la competitividad<sup>2</sup> de la economía chilena.

En el ámbito de las competencias<sup>3</sup> genéricas, se trata de estandarizar ofertas que mejoren la calidad de la oferta de trabajo en áreas que internacionalmente se definen como básicas, y que debiera poseer cualquier trabajador/a para acceder competitivamente a un puesto de trabajo, tales como: un estándar mínimo de escolaridad formal; manejo del idioma inglés; y de las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello, se requiere avanzar en la definición de estándares escalables en cada una de las tres áreas nombradas precedentemente, y en el diseño, desarrollo e instalación en régimen de sistemas de certificación, independientes de las entidades capacitadoras.

<sup>2</sup> “Grado en el cual un país, bajo condiciones de mercado libres y justas, puede producir bienes y servicios que superen el test de los mercados internacionales, incrementando en forma sostenida los ingresos reales de su población” (OCDE).

<sup>3</sup> Capacidad de una persona para desempeñar las actividades que componen una acción laboral según los estándares y calidad esperados por el sector productivo. Estas competencias: i) son definidas por el mundo productivo; ii) implican conocimientos, habilidades y actitudes; iii) se evalúan en el trabajo.

En el campo de las competencias específicas, se trata de generar incentivos (o potenciar los existentes) que contribuyan a mejorar la operación del sistema de franquicia tributaria para hacer que se exprese efectivamente la demanda desde las empresas, orientada a mejorar la productividad de sus procesos internos de trabajo y mejorar su nivel de competitividad en los mercados en los cuales están operando, o a los cuales pretende acceder. Ello requiere disponer de estándares que permitan transparentar la oferta de capacitación, a la vez que generar experiencias demostrativas que muestren la forma en que esa oferta se puede adaptar a los diferentes ciclos de readecuaciones de estructuras productivas.

Para poder llegar a un sistema de capacitación que se haga cargo de estos desafíos, requerimos mirar desde dónde estamos partiendo, qué hemos avanzado hasta ahora y qué debemos perfeccionar o modificar en el corto, mediano y largo plazo. Ello implica reconocer que el futuro cercano nos depara un proceso de coexistencia de políticas adecuadas, unas a ser profundizadas con programas de trabajo pertinentes y otras que deben ser evaluadas y revisadas.

Actualmente, la utilización de la franquicia tributaria (FT) para financiar la capacitación ha logrado una cobertura cercana al 15% de la población económicamente activa, lo cual ha permitido alcanzar los últimos años la meta propuesta por el Gobierno de llegar a tener un millón o más de trabajadores capacitados anualmente<sup>4</sup> mediante los diversos instrumentos SENCE existentes para el logro de este objetivo.

De acuerdo a las cifras proyectadas SENCE está en vías de lograr uno de los objetivos buscados con la FT: *hacer que la demanda por capacitación laboral se exprese en el mercado, especialmente la proveniente de micro, pequeñas y medianas empresas.*

Para lograr los actuales niveles de cobertura, se desarrollan anualmente más de 20.000 cursos de capacitación, cuyo diseño e implementación está

<sup>4</sup> Para el año 2010 la meta es 1.500.000 trabajadores/as.

a cargo de más de 2.000<sup>5</sup> organismos capacitadores. Estas cifras reflejan la operación de un mercado muy activo, con múltiples oferentes que despliegan ofertas de capacitación diversas a lo largo de todo el país. Sin embargo, la operación de este mercado no está exenta de imperfecciones, derivadas por una parte, de asimetrías de información entre los distintos segmentos de demandantes y entre oferentes y demandantes de capacitación, y por otra, de eventuales distorsiones producidas por la dinámica de operación de la FT.

## 1.2. Nuevos énfasis en la capacitación

Simultáneamente con los esfuerzos desplegados para incrementar la cobertura, el SENCE desarrolla acciones tendientes a evaluar y monitorear **la calidad de la oferta de capacitación** disponible en el mercado. El foco es conocer el impacto que se está logrando con la capacitación, tanto en lo relacionado con mejorar las competencias de los trabajadores y lograr aumentos de productividad y competitividad de las empresas, como en aumentar el nivel de empleabilidad de un sector importante de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, en el marco de la certificación de los OTEC bajo la Norma Chilena de Calidad 2728, se busca apoyar su evolución hacia un sistema de capacitación para el desarrollo de competencias laborales.

El Estado chileno ha enmarcado la capacitación laboral en el desarrollo de un sistema de educación permanente. Ello supone que las personas, a lo largo de su vida, estén en un continuo proceso de aprendizaje que les permita insertarse eficientemente en el mundo laboral, y los habilite para enfrentar cambios de trabajo. Atrás quedaron los tiempos en que una persona ingresaba a una empresa, y su expectativa laboral estaba asociada exclusivamente a la posibilidad de carrera que se le ofreciera dentro de esa empresa.

Las nuevas formas de organización que han adoptado las empresas desde fines del siglo pasado han generado nuevos paradigmas respecto de la vida laboral promedio. A modo de

ejemplo, se estima que en un futuro cercano, una persona habrá tenido a lo menos 12 puestos de trabajo distintos a lo largo de su vida laboral. Esta proyección pone un desafío mayor al sistema de capacitación en Chile, al tener que atender las necesidades de mayores y mejores competencias de los/as trabajadores/as para estar permanentemente adaptados al mercado laboral, y movilizarse con cierta eficacia en él.

Una preocupación prioritaria se vincula con el objetivo que tiene implícito el proceso mismo de capacitación. Tradicionalmente, éste se ha entendido como la capacidad que tienen un relator o profesor para transmitir contenidos a los participantes, por lo que posteriormente se evalúa el nivel de asimilación que éstos tuvieron de los contenidos. El supuesto subyacente es que la mera comprensión de los temas tratados genera habilidades para desenvolverse prácticamente.

Actualmente, el enfoque se ha reorientado a la capacitación para el desarrollo de competencias laborales. En esta nueva forma de entender la educación y la capacitación, el foco está puesto en desarrollar habilidades prácticas que permitan al individuo realizar determinadas acciones, las cuales están asociadas a un eficiente desempeño en el puesto de trabajo. Así, lo que finalmente se evalúa es: cuán competente o no competente es el individuo en desarrollar acciones asociadas a un buen desempeño laboral, habilitándolo para cumplir con estándares mínimos relacionados con el puesto de trabajo.

Bajo esta óptica los últimos cinco años el SENCE ha venido diseñando programas de capacitación por competencias laborales, ejecutando experiencias demostrativas y realizando el seguimiento de éstas, con la finalidad de poner a disposición de los oferentes de capacitación programas tipo, que permitan ir orientando la oferta hacia la capacitación para el desarrollo de competencias laborales.

Asimismo, con fecha 25/06/2008 se publicó la Ley N° 20.267, que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo. Su objetivo es el reconocimiento formal

<sup>5</sup> 2.350 OTEC al mes de octubre de 2008.

de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización.

### 1.3. Nuevas metodologías para la capacitación

#### El e-Learning como estrategia de acceso a lo largo del país:

En términos amplios e-Learning es el uso de las tecnologías de Internet para entregar una vasta gama de ofertas de capacitación, con lo que se le asocia fuertemente al **desarrollo tecnológico y a la formación continua**. En este sentido, el e-Learning constituye una modalidad privilegiada para responder a las necesidades de capacitación que exige actualmente el mercado laboral.

Entre las numerosas ventajas de aplicar sistemas de formación y capacitación basados en e-Learning cabe destacar las siguientes:

- Importante reducción de los costos respecto a la capacitación tradicional, debido a las economías que se producen al impartir la acción de capacitación varias veces (reiteración) y la posibilidad de entregar el mismo curso a audiencias masivas.
- Flexibilidad y rapidez en el acceso a los contenidos de la acción de capacitación, se resume en el denominado anytime & anywhere (en cualquier momento y en cualquier lugar).
- Actualización inmediata y permanente de los contenidos (Formación y capacitación continua).
- Personalización de los cursos: nivel, ritmo de aprendizaje y diseño de planes de capacitación específicos para cada persona.
- Promueve el trabajo colaborativo entre personas distantes geográficamente.
- Creación de hábitos de uso de Nuevas Tecnologías, y aprendizaje de habilidades aplicables al trabajo diario.

Por otra parte, el e-Learning, junto con entregarnos nuevas herramientas y ventajas,

también involucra un desafío respecto a los cambios que se deben hacer tanto al nivel de procedimientos como de estructura.

En el primer caso, implica que los nuevos procedimientos deben indicar que la FT sea aplicada sólo en aquellos casos en que el participante concluya la actividad (no implica la aprobación o la no aprobación de la misma, sino sólo el término).

Las previsiones indican que se debería concebir modelos de aprobación no por cursos específicos, sino por mallas. En términos de horas se debería establecer plazos inferiores a las actuales 8 horas, ya que un tema a través de e-Learning perfectamente puede ser entregado en 4 o 6 horas (se estima que cuando se aplique el sistema de mallas, ello probablemente constituirá una exigencia).

En el segundo caso, se postula que la estructura debería modernizarse en términos de dotar al Servicio con una infraestructura acorde con los nuevos tiempos: más tecnología y lugares de accesos para usuarios ajenos al Servicio, tipo telecentros, o centros de capacitación asistida por medios virtuales. Lo anterior debería ir de la mano con trámites de codificación más rápidos, expeditos, llegar tal vez a la codificación automática (la cual se podría hacer efectiva a los OTECs que cumplan con la NCh 2728). Ello incentivaría su adopción por parte de los OTECs, proporcionando un grado de certeza que el servicio de capacitación, al menos cumple con estándares.

#### El Auto-aprendizaje.

Con el fin de compartir un lenguaje común, proponemos entender el auto – aprendizaje como **“el proceso en el cual el individuo toma las iniciativas en su aprendizaje”**. Ello implica un estado mayor de disciplina por parte del individuo, implica que existe un hábito para el desarrollo de este tipo de procesos. Sin embargo esto no siempre está presente en todos los individuos, razón que explica que en algunas personas el modelo no funciona. Asimismo, corresponde establecer que esta modalidad tampoco es válida para todos los temas o tópicos, por lo cual el área de acción es más restringida.

Este modelo es quizás, el menos desarrollado hasta el momento en Chile, en razón de nuestra forma de aprender, donde la presencialidad tiene un alto grado de arraigo en la población, como también por razones culturales.

El auto- aprendizaje es un complemento ideal para ser usado con otras modalidades. A efectos de incentivar su utilización, es por ese lado por donde se podría estipular que un porcentaje del total de los cursos incluya auto- aprendizaje. Entre sus ventajas:

- Herramienta para el desarrollo de capacitación de acuerdo a tiempos más propicios y de acuerdo a cada persona.
- Propende al auto – desarrollo, y a la auto crítica. También estimula la disciplina y constancia que se requiere para el trabajo.
- Genera hábitos de estudio en las personas.
- Es de costos más bajos (escasa o nula infraestructura y otros costos asociados).

En adición a estas ventajas, se enfatiza el hecho que las empresas pueden a través de este método desarrollar ambientes de trabajo colaborativos en sus propias empresas, como también el tipo de industria donde esta técnica es más propicia, la accesibilidad del lugar, y que se trabaje con técnicos o profesionales, que son más receptivos a estos sistemas. Se puede trabajar por ejemplo, en el desarrollo de una malla de competencias de un sector o área en el cual se quiera desarrollar, sin que las personas tengan que estar presentes usando algún medio electrónico que las conecte. También resulta de utilidad en sectores donde las distancias y los tiempos de traslado sean altos para llegar a los centros de comunicación y datos, y que la red no esté aún extendida.

En especial, esta modalidad permitiría potenciar sectores tales como la agricultura y la pesca, apoyado por otras tecnologías tales como la televisión y la radio, que son los canales de distribución casi naturales para este tipo de industria, con el apoyo de las Oficinas Municipales de Información Laboral quienes están en condiciones de identificar los potenciales usuarios.

## **Estrategias Mixtas**

El desarrollo de estrategias de capacitación mixtas requiere un nuevo desarrollo y esquema de servicios. Ello implica concebir la capacitación como una acción y no como un mero curso, y pensar en la capacitación como un continuo, que implique la aprobación por parte de los usuarios de las acciones. A diferencia de lo que ocurre en la actualidad, si la persona asiste más del 75%, ello no nos permite saber si la persona algo ganó o no.

Por lo anterior, el desarrollo de metodologías combinadas impacta en forma importante el saber hacer de las personas, ya que se ocupan todos los medios disponibles para su mejor comprensión, incrementando las posibilidades del usuario, lo que permite asegurar una mejor entrega de los diversos temas o contenidos en que se basa la capacitación a realizar. De ahí que en el mercado de la capacitación se habla del “blended learning”, o estrategias mixtas, que no es más que la mezcla de las modalidades de capacitación que todos conocemos.

Sin embargo, a menos que el modelo se difunda mediante incentivos y experiencias demostrativas, posibilitando que el mercado de los OTECs reaccione y participe activamente, probablemente este modelo no será el más usado debido a los costos que involucra, y el expertise requerido.

Entre las estrategias de desarrollo se ha mencionado una necesaria difusión y promoción de esta temática, como asimismo un tipo de plan que posibilite incorporar un diseño metodológico con todos los elementos - y que además permitiría abaratar algunos costos -, por ejemplo: vía e-Learning todo lo que sea normativo, el material de lectura vía auto aprendizaje, y todo lo que signifique alguna manualidad vía talleres presenciales o dirigidos hacia la tarea que se quiere completar.

#### 1.4. La capacitación bajo el enfoque de competencias

Hoy en día la flexibilidad y métodos de organización de trabajos deben adaptarse a mercados cambiantes y heterogéneos; la gestión de producción es horizontal, en redes; existe creciente y permanente movilidad laboral, los empleos no son estables y se observa un cambio en el perfil profesional de las personas, en tanto se requieren de nuevas competencias y aptitudes que acercan la formación de los/as trabajadores/as a la de los/as ciudadanos/as.

Desde la óptica de la formación/capacitación de la fuerza de trabajo, una manera de enfrentar estos nuevos escenarios es el enfoque de Capacitación por Competencias, cimentado en el mundo de la producción, de los sectores productivos, sean de bienes y/o servicios, como una forma de aumentar la calidad del capital humano y desde la visión de los/as trabajadores/as, como una herramienta para desarrollar su empleabilidad.

Adicionalmente, este enfoque se enmarca tanto en lo que se ha dado en llamar el desarrollo humano planteado por Naciones Unidas, que plantea el triángulo crecimiento, sustentabilidad y equidad, como también en la Agenda del Trabajo Decente o Digno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que incluye el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; mayores oportunidades de empleo y de ingresos; mayor protección social (seguridad humana) y diálogo social.

El modelo de competencias tiene a nivel mundial una importancia sustantiva en la gestión de recursos humanos de muchas organizaciones. En Chile, las competencias se asumen como estrategia de gestión desde 1995, y este modelo ha tenido un auge importante en las empresas chilenas durante los últimos años. A diferencia de muchos enfoques generalistas tradicionales, este enfoque es eminentemente práctico y conductual, lo que lo hace altamente operativo y centrado directamente en los resultados del negocio a nivel de las personas, necesidad fundamental para cualquier empresa moderna.

Este enfoque es el referente del sistema de certificación de competencias que Chile ha adoptado como una manera de enfrentar situaciones tales como: inexistencia de mecanismos de reconocimiento formal de las competencias laborales adquiridas a través de la experiencia; falta de esfuerzo sistemático para definir (nuevas) competencias laborales demandadas por el mundo productivo y por el desarrollo del país; problemas serios de pertinencia y calidad de la oferta de formación/capacitación; la creciente percepción de los empresarios respecto a que los títulos académicos no necesariamente garantizan el caudal de competencias requeridas; entre otras.

Todo ello provoca asimetrías de información en el mercado laboral y de capacitación que afectan su transparencia y dinamismo, aumentando los costos de transacción en procesos de captación de recursos humanos y en la calidad de procesos de gestión e inversión en capital humano (personas).

#### Enfoque y/o Método.

El sistema de certificación de competencias tiene la capacidad para recoger las nuevas demandas de conocimientos, habilidades y actitudes provenientes de los mercados de trabajo y articularlas con la oferta de formación y capacitación disponibles. Se trata de un esfuerzo que supone concertar actores públicos y privados en torno a una visión de largo plazo sobre la formación de recursos humanos del país. El Marco de Competencias Laborales debe materializar esta visión común en un conjunto de definiciones específicas y transversales sobre aquellas competencias laborales que el mundo productivo y el desarrollo del país demandan para los próximos años.

Tres son los procesos fundamentales que incluye este sistema: **el de evaluación, capacitación y certificación propiamente tal.**

La evaluación es un proceso mediante el cual se recogen evidencias sobre el desempeño laboral de una persona con el fin de determinar si es competente o aún no competente para realizar una o varias funciones laborales determinadas.

Esta evaluación tiene como referente los estándares de competencia laboral definidos por el sector productivo y reconocidos en el mundo del trabajo. También es preciso que el o la candidata construya su portafolio de evidencias de competencias laborales, en donde incluya reconocimientos o experiencias previas pertinentes.

La capacitación basada en competencias es un proceso de desarrollo de competencias que ofrece diseños curriculares, procesos pedagógicos y recursos con base en un referencial de ellas. Su estructura es generalmente modular y se utilizan metodologías de aprendizaje eminentemente prácticas, con una participación dinámica de los/as participantes en una relación más horizontal con el/a instructor/a o facilitador/a.

La certificación es un proceso en el cual un organismo independiente reconoce y certifica que una persona ha demostrado ser competente en una o varias funciones laborales determinadas, independientemente de la forma en que haya adquirido esa competencia y en base a estándares establecidos por el sector productivo.

Las ventajas del uso de un sistema de certificación de competencias pueden verse desde la perspectiva de los distintos actores involucrados, esto es, empresarios/as, trabajadores/as, instituciones de formación/capacitación y país.

Para los primeros, un sistema de esta naturaleza les beneficia en cuanto la reducción de costos de transacción en el proceso de reclutamiento y selección; mejora el clima organizacional; entrega de productos y servicios de calidad; competitividad en mercados de integración por capacitación con estándares de calidad; entre otros.

Para los trabajadores/as la ganancia viene por el lado del reconocimiento de saberes, conocimientos, habilidades y comportamientos independientemente donde se hayan adquirido; motivación por una formación continua para obtención de certificaciones intermedias con salidas ocupacionales diversas; posibilidad de transferir sus competencias a otros ámbitos de la

vida laboral y socio-cultural; mayores opciones de movilidad laboral, oportunidades de trabajo y de empleabilidad.

Para las instituciones formativas, el sistema proporciona un referente para el diseño y ejecución de la oferta formativa/capacitación; implica el desarrollo y la innovación en metodologías de aprendizaje, material didáctico para distintas poblaciones objetivo y, lo más importante, los programas y planes de formación son de mayor pertinencia y calidad.

Para el país se dan condiciones para mejorar la competitividad de productos y servicios; se generan mayores posibilidades de integración a nuevos mercados; se contribuye a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y se ofrecen mayores oportunidades de desarrollo de las personas como trabajadores/as y ciudadanos/as.

### **Principales Resultados Alcanzados**

Las fortalezas del Programa Piloto Cero Falta que fueron visualizadas por los distintos actores son las siguientes:

- Estándares de competencias laborales consensuados y con validez nacional en los sectores de gastronomía y de gas y electricidad asociados a ocupaciones de dichos sectores.
- Disposición, por parte del sector empresarial, a sumarse a iniciativas de esta naturaleza, puesto que aportaron horas/persona para el trabajo sectorial de normalización.
- Metodología de trabajo probada y bien evaluada en sectores productivos incorporados a las competencias laborales.
- Positiva opinión respecto a la elección de organismos evaluadores, certificadores y capacitadores en las experiencias demostrativas de capacitación y certificación de competencias laborales.
- Procedimientos e instrumentos elaborados y probados para los procesos de evaluación, certificación y capacitación.
- Evaluación positiva por parte de organismos participantes de los resultados logrados y el cumplimiento de objetivos propuestos en las experiencias.

- Percepción positiva de trabajadores participantes sobre el proceso de evaluación, especialmente lo relacionado a las acciones de capacitación.
- Mejoramiento de las expectativas laborales de los/as trabajadores/as: ingresos, autoestima, empleabilidad.
- Mejoramiento en la calidad de la oferta de capacitación al contar con un referente de competencias para diseñar los planes curriculares para las acciones de capacitación.
- Creciente posicionamiento de las ventajas de un modelo de competencias laborales en el mundo del trabajo y de la formación-capacitación.

#### Áreas de mejoramiento a reforzar:

- Difusión de experiencias exitosas frente a otros sectores productivos para que se incorporen a esta nueva concepción de las competencias, tanto en la identificación y normalización de ellas como en la adopción del enfoque para la gestión de recursos humanos en las empresas.
- Agilizar las derivaciones de un proceso a otro (evaluación, capacitación y certificación).
- Disponer de una base de datos sobre los/as participantes y la posición en donde se encuentren junto al acceso a dicha base por parte de los evaluadores y capacitadores haría que la gestión del sistema mejore considerablemente.
- Fortalecimiento de los Organismos Técnicos de Ejecución (OTECs) en el diseño de capacitación basada en competencias.
- Entrenamiento de los/as instructores/as o facilitadores/as en el diseño de planes de formación-capacitación, en la ejecución y gestión del plan con un enfoque de competencias.
- Desarrollo de materiales para el logro de estándares (módulos tipo en ciertas familias ocupacionales) de los sectores productivos que han identificado y normalizado competencias.

## **Política, Desafíos y Estrategias**

### **a) Contexto económico y social**

A nivel mundial, en el actual escenario socio-económico destacan con nitidez fenómenos tales como la mundialización de la economía y liberación de mercados; la creciente regionalización (aprender a pensar y actuar en comunidad); los énfasis en el incremento de la productividad, mejoramiento de la calidad y reducción de los costos; el papel primordial de la sociedad del conocimiento y la cultura del espacio virtual.

Rompiendo la tendencia histórica de ciclos breves de progreso y estancamiento, la economía nacional acumuló una década y media de crecimiento, interrumpido por la crisis internacional originada en los países asiáticos. En la década de los '90 la economía creció a una tasa promedio anual del 7%, manteniendo las cuentas fiscales y los índices de inversión y ahorro (privados y públicos) en niveles más que satisfactorios.

Por otra parte, la inflación (mal endémico de la economía chilena) fue controlada, pasando de alrededor del 30% anual a finales de los '80, a cifras de un dígito, cercanas al 5%, a fines de los '90. Los salarios tuvieron un aumento sostenido, acumulando un crecimiento de poco más de un 30% durante la década, siendo el ingreso mínimo el que más creció. Finalmente, la desocupación logró ser mantenida en cifras levemente superiores al 5%, acercándose en momentos al "pleno empleo".

Este período de crecimiento económico, sumado a políticas sociales sostenidas y consistentes, llevó el progreso a sectores sociales cada vez más amplios disminuyendo el número de personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia. Pero a fines de la década, la economía chilena experimentó una significativa desaceleración en su crecimiento.

La desaceleración del crecimiento se ha mantenido hasta la fecha y sus efectos se han ido expresando en un menor bienestar de las personas a través, por ejemplo, del comportamiento del empleo.

## **b) Marco de políticas y desafíos para los sectores Educación y Capacitación**

Para sostener el proceso de desarrollo del país en el tiempo y disminuir las importantes brechas de desigualdad, es preciso introducir cambios y acelerar procesos de mejoramiento sustantivo en factores claves de la estrategia de desarrollo. Uno de estos factores es el de la preparación técnica y cultural de los chilenos y chilenas: las bases de conocimiento, formación y capacitación de la población, las oportunidades de actualización de la formación, la preparación para la movilidad laboral y para la incorporación exitosa del país en los mercados con los que ha negociado acuerdos de libre comercio, en general, son un aspecto aun no logrado para asumir los desafíos más exigentes del futuro.

Para seguir avanzando en la superación de la pobreza y para lograr una mayor igualdad en la distribución del ingreso, desde el sector de la formación, es urgente ampliar y democratizar el acceso al conocimiento y la tecnología requerida en todo el circuito de producción y comercialización.

Para esto es imprescindible mantener y profundizar los esfuerzos en curso por mejorar substancialmente la educación básica y media y expandir la capacitación laboral, pero al mismo tiempo, es urgente dar un salto cualitativo conformando un sistema de educación y capacitación permanente que permita acceder a la nivelación de estudios a quienes no completaron una educación escolar de calidad, así como expandir las oportunidades de educación y formación profesional y técnica de nivel medio y superior, tanto a nivel del sistema educacional, como de capacitación laboral generando instrumentos que permitan el aprendizaje continuo de las personas.

El limitado acceso a la educación y la capacitación de parte de los más pobres tiene importantes consecuencias para la equidad, considerando que el mejoramiento del nivel educacional en la parte más baja de la distribución del ingreso es una de las formas más importantes de hacer menos regresiva la

distribución<sup>6</sup>. Algunos antecedentes más específicos permiten visualizar mejor los problemas que requieren ser abordados con la mayor prontitud.

- *El sistema educacional y el sistema de capacitación son insuficientes para atender los requerimientos de formación de capacitación para el trabajo del país,*
- *Las necesidades de desarrollo productivo del país demandan mejorar la calidad y articulación de la formación técnica,*
- *El país carece de mecanismos e instrumentos que permitan a las personas progresar en su formación,*

No existe aún en el sistema educativo ni en el sistema de capacitación mecanismos que articulen diversos itinerarios de formación y de capacitación continua, ni un esquema de homologación y reconocimiento de estudios, experiencia o capacitación que permita a las personas acumular niveles de competencia que les conduzcan a un reconocimiento y a una titulación a nivel formal. Tampoco instrumentos de estudio sobre el mercado del empleo o de información y orientación de ofertas de estudio, capacitación y de empleo accesible a cualquier usuario.

No existe ningún mecanismo de coordinación entre las diferentes OTECs, para proveer una oferta de capacitación consistente que permita a los participantes tener un itinerario sistemático de capacitación a lo largo de la vida laboral.

Se constata debilidades en los sistemas de aseguramiento de calidad de las ofertas de formación técnica y de las ofertas de capacitación laboral.

Resulta entonces fundamental, para contribuir a mejorar la competitividad y el desarrollo económico del país, revertir estas situaciones, generando alternativas para ampliar la cobertura y la calidad de la formación técnica de nivel

<sup>6</sup> . CEPAL, “Crecimiento del empleo y equidad”, B. Stallings y W. Peres. Stgo. 2000, pág. 151.

superior y de educación y capacitación de jóvenes y adultos.

En definitiva, mejorar la formación de los jóvenes y adultos con mayores y mejores competencias laborales, y aumentar sus oportunidades de aprender permanentemente e insertarse competentemente en el mundo laboral, se ha convertido en una meta estratégica para que Chile pueda responder, los nuevos desafíos de competitividad económica que se le abren, fortalecer la integración social, basada en la igualdad de oportunidades de progreso material y cultural para todos.

### c) Estrategias

Los problemas antes esbozados, demandan el desarrollo de un conjunto de estrategias de política que combinen la expansión de esfuerzos en curso, con nuevas medidas y la instalación gradual de un sistema de educación y capacitación permanente.

La estrategia general del Programa incluye la instalación de instrumentos, metodologías e incentivos para la nivelación de estudios y la capacitación laboral, con nuevos modelos para mejorar la calidad y la cobertura de formación técnica e instrumentos que posibiliten el surgimiento gradual de un sistema de educación y capacitación permanente.

- *Abrir nuevas oportunidades de educación de adultos y capacitación laboral*

El centro de estas innovaciones es permitir y fomentar una oferta flexible, que combine nivelación de estudios y capacitación para el trabajo. Parte relevante de la estrategia será promover el uso de la FT para la completación de estudios de los trabajadores y los estudios técnicos de nivel superior en CFT, difundiendo el mecanismo entre las empresas y apoyando el desarrollo y la calidad de las ofertas.

- *Apoyar el aumento de la cobertura y de la calidad de la formación técnica*

La meta es dotar a cada región del país con los técnicos de nivel superior que su proyecto de

desarrollo regional requiere. Esto implica salir al paso de los bloqueos actuales para el aumento de cobertura de este nivel de formación profesional, a saber: (i) la carencia de apoyo financiero de parte del Estado, (ii) la desvinculación con la formación de técnico de nivel medio y superior, lo que lleva a repeticiones y superposiciones, y con los estudios universitarios, lo que le quita perspectivas, (iii) la desvinculación con el mundo productivo y del trabajo. El camino principal de superación de estas carencias será la elaboración de proyectos de articulación de la formación en las distintas regiones que vinculen niveles, así como el mundo de la formación con la producción y la capacitación y que además permitan el desarrollo de itinerarios de formación técnica.

- *Crear un sistema de educación y capacitación permanente*

El centro del sistema será el desarrollo de un marco nacional de competencias e itinerarios de formación técnica, mediante la creación de sistemas, el desarrollo de capacidades institucionales y la ejecución de experiencias demostrativas que permita a las personas certificar sus competencias laborales, desarrollar trayectorias de progreso en su formación técnica (independientemente de dónde y cómo haya adquirido las competencias), tener garantías de la calidad de estas ofertas de formación y capacitación y un sistema de información y orientación para la educación y la capacitación permanente.

Se trata de desarrollar un sistema articulado de educación y capacitación permanente que permita a las personas disponer a lo largo de la vida de oportunidades para mejorar sus niveles de calificación y posibilidades de movilidad laboral siguiendo trayectorias flexibles de formación y certificación de sus competencias.

Ello requiere que jóvenes y adultos dispongan de:

- oportunidades para lograr niveles superiores de calificación técnica siguiendo trayectorias flexibles de formación;
- ofertas de capacitación y formación de calidad, flexibles y pertinentes, orientadas a desarrollar las competencias laborales y de

empleabilidad requeridas por el mundo del trabajo;

- oportunidades para recibir reconocimiento formal (certificación) de las competencias laborales adquiridas *a lo largo de la vida*, en muchos casos fuera de entornos formales de educación;
- información y orientación sobre oportunidades de empleo, formación y certificación disponibles

Esta estrategia de desarrollo combina el diseño de marcos normativos y sistemas (ej: itinerarios de formación, certificación de competencias laborales), la creación y/o desarrollo de nuevas capacidades institucionales (ej: desarrollo de oferta de evaluación/certificación de competencias laborales; mejoramiento de capacidades de diseño modular en los OTECs, etc.) y el desarrollo de experiencias demostrativas en conjunto con sectores productivos de la economía que requieran mejorar el capital humano de su fuerza de trabajo.

Las experiencias demostrativas se desarrollarán articulando las demandas de competencias laborales de sectores productivos estratégicos para el país con las ofertas de formación técnica y capacitación basadas en el concepto de competencias laborales.

#### **d) Resultados esperados**

1. Marco Nacional de Competencias e itinerarios de formación técnica constituido como un referente para procesos de capacitación y de formación de técnicos y para el reconocimiento de aprendizajes logrados fuera del ámbito educacional formal.
2. Mejoramiento de la calidad, pertinencia y flexibilidad de la oferta de capacitación alineándola con el enfoque de competencias laborales y de empleabilidad y las necesidades del mundo productivo.
3. Sistema de itinerarios modularizados de formación técnica y sus equivalencias con ofertas de formación y capacitación, facilitando y estimulando que personas con necesidades diversas accedan o progresen en sus calificaciones.

4. Sistema de Certificación de Competencias Laborales y de Competencias de Empleabilidad que permita a los trabajadores recibir reconocimiento formal de los aprendizajes logrados a lo largo de su vida laboral.
5. Aseguramiento de la calidad y pertinencia de la oferta educativa y de capacitación mediante sistemas de acreditación de instituciones, planes y programas formativos.
6. Sistema de información para la educación y capacitación permanente.

Esta nota técnica fue confeccionada por Mauricio Perrin Carmona, Profesional de la Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional del SENCE.