



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile
Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

Presente y futuro de la política de capacitación en Chile.*

Oswaldo Larrañaga[†]
Carlos Acero[‡]
Dante Contreras[§]
Rodrigo Herrera^{**}
Marcela Peticar^{††}

Documento de Trabajo
Marzo 2014

Palabras clave: SENCE, capacitación, competencias laborales.

* Los contenidos del documento son responsabilidad exclusiva de los autores, sin involucrar a las organizaciones donde trabajan.

[†] PNUD.

[‡] Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE.

[§] Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

^{**} PNUD.

^{††} Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

Presente y futuro de la política de capacitación en Chile

Oswaldo Larrañaga, Carlos Acero, Dante Contreras, Rodrigo Herrera y Marcela Perticará¹

Este documento revisa el estado de la política de capacitación en Chile a la luz de los diagnósticos existentes y los desarrollos de política pública más recientes, para luego discutir los desafíos pendientes a efectos de conformar un sistema de formación continua de competencias laborales que pueda dotar a los trabajadores de los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para conseguir aumentos sostenidos de productividad e ingresos. La política de capacitación es uno de los componentes centrales de este sistema, pero las competencias laborales también se forman en el sistema educativo y en los lugares de trabajo.

El documento se organiza en seis secciones. En la primera sección se describe los objetivos y componentes de un sistema de formación continua de competencias laborales. En la segunda sección se ofrece un breve recuento histórico de la política de capacitación y de los intentos que ha habido con miras a desarrollar un sistema de formación de competencias laborales. La tercera sección sintetiza el diagnóstico del sistema de capacitación laboral en base del trabajo realizado por una comisión de expertos convocada por el Ministerio del Trabajo en el año 2011. La cuarta sección describe un conjunto de iniciativas que se emprendieron en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y en el Ministerio de Trabajo entre 2011 y 2013 en reacción al Informe de la referida Comisión. La sección quinta discute las tareas aún pendientes a futuro y la última sección concluye.

I. La formación de competencias laborales.

Las competencias se definen como el conjunto de conocimientos, atributos y capacidades que pueden ser aprendidas, que hacen posible que los individuos puedan desarrollar tareas y actividades en forma exitosa, y que pueden ser ampliadas a través del aprendizaje futuro (OECD, 2012). Las competencias no solo son necesarias para que los individuos accedan a trabajos productivos y bien remunerados, sino que también contribuyen a que las personas establezcan relaciones sociales de buena calidad, tengan estilos de vida saludables y participen informada y activamente en la vida política de sus países. La suma de las competencias individuales conforma el capital humano de un país. Este documento se centra en los usos laborales del capital humano; esto es, en las competencias laborales.

¹ Larrañaga y Herrera trabajan en la oficina de PNUD en Chile; Acero en el Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE; Contreras en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Perticará de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. Los contenidos del documento son responsabilidad exclusiva de los autores, sin involucrar a las organizaciones donde trabajan.

La formación de capital humano tiene lugar a lo largo del ciclo de vida de las personas; inicialmente en el hogar y en el sistema educacional primario y secundario, posteriormente en la educación terciaria, en los puestos de trabajo y en las actividades de capacitación. La literatura especializada muestra que hay mayor rendimiento de la inversión en capital humano en las etapas más tempranas del ciclo de vida, puesto que las competencias de base entregan sustento y rentabilidad a las competencias que se adquieren posteriormente, y porque los beneficios de la inversión tienen lugar en horizontes de tiempo más largos (Heckman y Caneiro, 2003).

En la educación escolar (primaria y secundaria) se forman las competencias básicas. Estas incluyen los conocimientos de las materias generales de educación, como son matemáticas, lenguaje, ciencias e historia; las habilidades transversales como creatividad y pensamiento crítico; y la formación del carácter que moldea comportamientos, actitudes y valores.

En el sistema educacional la formación para el trabajo tiene lugar principalmente en la educación secundaria vocacional (denominada técnico-profesional en Chile) y en la educación terciaria, por medio de la adquisición de conocimientos, habilidades y prácticas orientadas a realizar actividades y tareas específicas, asociadas a oficios y profesiones.²

Por su parte, la capacitación tiene por objetivo dotar a las personas de competencias para el trabajo durante el ciclo de vida laboral, incluyéndose la formación de base en personas que no han participado regularmente en el mercado laboral o que no completaron la educación formal obligatoria, así como la actualización y renovación de competencias en los trabajadores habituales.

La formación para el trabajo que entrega la educación técnico-profesional de nivel secundario y terciario, junto a la ofrecida por los programas de capacitación, recibe un tratamiento unificado en organismos como la OCDE y la Unión Europea bajo la denominación de VET (Vocational Educational and Training). Aquí se diferencia entre la formación inicial (IVET, Initial Vocational Educational and Training) y la formación continua que tiene lugar después de la formación inicial o cuando la persona ya está en el mercado laboral (CVET, Continuous Educational Vocational and Training). Esta visión de conjunto de la educación técnico-profesional y la capacitación muestra que se trata de componentes de la formación para el trabajo que debieran tener un tratamiento integrado, puesto que se complementan como ofertas de creación y actualización de competencias laborales a las personas durante el ciclo de vida.

² La educación terciaria comprende variantes de nivel técnico, profesional y académica. En Chile tiende a confundirse la formación profesional y académica en la medida que la formación en las profesiones más prestigiosas requiere la obtención de un grado académico que solo pueden entregar las universidades. Este requerimiento ha sido criticado puesto que crea una barrera innecesaria en la formación para el trabajo (Comisión para el Estudio de la Formación Técnico- Profesional en Chile, 2009).

La reciente medición internacional que realizó la OCDE sobre los niveles de competencias efectivos que posee la población adulta mostró que hay diferencias muy significativas en las competencias que exhiben personas con similar nivel de escolaridad, sea al interior de un país o entre países.³ Ello refleja distintos grados de eficacia en la formación de las competencias por parte de los sistemas educativo y de capacitación, como también la depreciación y la obsolescencia a que están sujetas las competencias en el tiempo si no hay mecanismos que permita mantenerlas actualizadas.

A tal efecto se precisa instalar en los países sistemas de formación continua de competencias laborales para responder a los desafíos que trae consigo la globalización y el cambio tecnológico acelerado. Estos desarrollos involucran cambios en los bienes y servicios que hay que producir, en la organización de la producción y la forma en que se producen los bienes. Ello redundará en condiciones cambiantes de los puestos de trabajo y en la necesidad de actualizar y renovar las competencias laborales de los trabajadores, volviendo obsoleto el paradigma que dividía el ciclo de vida en un primer período de formación, un segundo período de trabajo y un tercero de retiro.

Un sistema de formación continua de competencias también ofrece a los trabajadores la posibilidad de proyectar su vida laboral a lo largo de trayectorias que les permitan la movilidad laboral vertical -al interior de su empresa o a otro empleo en el mismo sector económico- y horizontal o cambio de trabajo hacia otro rubro económico. Este aspecto es clave puesto que ofrece expectativas de mejoras económicas a los trabajadores y convierte al trabajo en un espacio de mayor realización personal en contraste con una labor rutinaria que no ofrezca perspectivas de superación.

Hay que notar que un sistema de formación continua de competencias laborales tiene una connotación distinta a la capacitación tradicional, que es más puntual o que responde a las necesidades específicas de un lugar de trabajo. En tal sentido se asemeja más a la educación continua que promueven cada vez más los países desarrollados.

Los países difieren en la manera como organizan sus sistemas de formación de competencias, sin que exista un modelo predominante o alguna modalidad que se evalúe como superior a otras. Por ejemplo, en Austria y Alemania la mayor parte de los jóvenes de enseñanza media superior asisten a educación vocacional mientras que en Estados Unidos o Nueva Zelanda la enseñanza media es integrada (común para todos los estudiantes). Asimismo, hay países donde la enseñanza vocacional se realiza preferentemente en establecimientos educacionales (Suecia) y otros donde la mayor parte de la formación se realiza en empresas (Alemania). También hay diferencias notorias entre los países respecto de la importancia relativa de oferentes públicos versus privados. No obstante la diversidad descrita, hay elementos comunes que caracterizan a las experiencias más

³ Este es el PIACC (Programme for International Assessment of Adult Competencies). Es una medición internacional de las competencias que necesita la población adulta para funcionar en las sociedades modernas, incluyendo competencias de lectoescritura, numéricas, y de resolución de problemas usando tecnologías de información (OECD, 2014). Chile participó en una versión anterior en 1998 (Bravo y Contreras, 2001) e implementará el PIACC en el año 2014.

consolidadas de la formación profesional, como la vinculación y retroalimentación con los sectores productivos (demandantes de trabajo); el aseguramiento de la calidad de los proveedores de educación y capacitación; la diversidad de la oferta para cubrir las muy distintas necesidades y disponibilidades de la fuerza de trabajo; la existencia de profesores competentes y efectivos, entre otros.⁴

II. El sistema de formación de competencias en Chile

En el país no existe un sistema integrado de formación para el trabajo, sino componentes aislados. Por una parte están los programas de capacitación, que son el objeto central de este trabajo; por otra parte está la educación técnico-profesional de nivel secundario y terciario, sin que existan vasos comunicantes entre ellas. En la década del 2000 hubo un intento fallido de integrar la formación para el trabajo a través de la iniciativa Chile Califica. En esta década se dio también inicio a un seguro de desempleo y que mantiene un vínculo débil con las políticas activas de empleo, a diferencia de experiencias en otros países.⁵ Más recientemente se creó ChileValora que tiene a su cargo el levantamiento de competencias laborales y perfiles ocupacionales, así como la certificación de competencias laborales.

II.a Los programas de capacitación

El sistema de capacitación tiene su inicio en 1966, con la creación del Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), organismo público derivado del Departamento de Formación Profesional asociado a la Corporación de Fomento (CORFO). El INACAP ofrecía cursos de formación en oficios, programas de aprendizaje, cursos de formación de mandos medios y de técnicos superiores. Para algunos programas mantenía convenios con universidades y hacia 1976 atendía a cerca de 45.000 trabajadores jóvenes y adultos de menores recursos, equivalentes a un 2,6% de la fuerza de trabajo de la época (Martínez, 2007). En este período el Estado asumía un rol central en la entrega de los servicios de capacitación.

En 1976 se crea el SENCE y el Estado deja de ser un proveedor directo de capacitación. El nuevo sistema se estructura en torno a un subsidio a la capacitación por medio de un descuento tributario para las empresas, la así denominada franquicia tributaria. El esquema opera bajo la lógica que la

⁴ En el Anexo B se presenta la organización de los sistemas de formación de competencias en Alemania, Australia y Finlandia, tres casos de particular interés. Alemania utiliza ampliamente la formación dual para la formación profesional de los jóvenes en educación media vocacional, combinando la enseñanza en establecimientos educacionales y en empresas; Australia organiza la formación de competencias en un sistema semejante al chileno, con gran diversidad de proveedores privados en una modalidad descentralizada; en Finlandia se ha hecho realidad la concepción de la educación como una actividad continua durante la vida y la mitad de la fuerza de trabajo participa cada año de la formación continua.

⁵ Los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, que se activa cuando no hay recursos en la cuenta individual de ahorro del seguro, deben acudir a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) y aceptar una oferta de empleo o una capacitación financiada con becas orientadas a este fin. En la práctica el beneficio es pagado sin que se cumplan estas condiciones.

capacitación responde en lo fundamental a las necesidades de las empresas, de modo que son los empleadores quienes deciden en qué y a quiénes capacitar.⁶ La iniciativa buscaba también el desarrollo de un mercado de capacitación con una oferta de proveedores privados.

Décadas más tarde, en el año 1997, se crea el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) que es administrado por el SENCE y cuyo objetivo es financiar programas de capacitación dirigidos a grupos vulnerables de la población, por estar empleados en el sector informal, ser cesantes o inactivos.⁷ En estos programas es el SENCE quien entrega las directrices respecto de en qué capacitar y a quiénes capacitar.

Las acciones de capacitación son diseñadas y ejecutadas por organismos privados, llamados Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), contratados por empresas en el caso de la Franquicia Tributaria o directamente por el SENCE en los programas dirigidos a grupos vulnerables. La Franquicia Tributaria permite además la capacitación interna en la empresa, así como la operatoria de Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) concebidos originalmente para reducir las asimetrías de información y los costos de transacción en el mercado de capacitación para las pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso de ellas al mercado de capacitación financiado por la franquicia.

Más adelante, en 2011, se instala el programa del Bono de Trabajador Activo (BTA), basado en la propuesta realizada por el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2008). Este es un bono de capacitación que transfiere la decisión de capacitación a los trabajadores, quienes eligen cursos de entre un conjunto de opciones aprobadas por el SENCE. El financiamiento recae en el Estado, si bien el trabajador debe depositar una garantía del 20% del valor del curso que se le devuelve cuando completa el curso. La capacitación se realiza fuera de la jornada laboral y no es necesariamente informada a los empleadores. El Bono de Trabajador Activo representa una tercera modalidad de entregar la capacitación financiada por el Estado, que se suma a los modelos de la Franquicia Tributaria y del FONCAP para grupos vulnerables.

En el año 2011 se destinaron recursos públicos del orden de US\$ 300 millones a financiar los programas de capacitación, incluyendo tanto las asignaciones presupuestarias como el gasto asociado a la franquicia tributaria. En conjunto, el gasto en políticas activas de empleo –siendo la capacitación el principal– en Chile equivalen a un 0,10% del PIB en el año 2011, frente a un 0,58% para el promedio de los países de la OCDE⁸. La distribución del monto descrito en los programas en ese año es el siguiente: 71% para la franquicia tributaria; 10,5% en Bono de Trabajador Activo y 3,8% en el Bono Empresa y Negocios, que es afín al BTA pero orientado a pequeños empresarios;

⁶ En el año 1976 la franquicia tributaria se inicia con una cobertura de 22.640 capacitados. En el año 2010 hubo 1.478.801 acciones de capacitación, que corresponden a 920.688 trabajadores. El gasto público en la franquicia tributaria ascendió a 108,7 miles de millones de pesos en el 2010 (226 millones de dólares a un tipo de cambio de \$ 480).

⁷ Los programas más importantes en esta categoría son (o han sido) el Especial de Jóvenes, Jóvenes Bicentenario, Mujeres Jefas de Hogar y el Nacional de Becas (que albergó a una diversidad de intervenciones de distinto tipo).

⁸ <http://stats.oecd.org/>. Extraído el 5 de Marzo de 2014.

6,5% en el programa de Formación de Oficios para Jóvenes, orientado a jóvenes vulnerables; 5,7% en otros programas para grupos vulnerables y 2,5% en el programa de aprendices.⁹

II.b.- Otros componentes de la formación de competencias

La educación media técnico-profesional constituye la principal instancia de formación inicial de competencias para el trabajo en el país. Esta modalidad opera en los dos últimos años de enseñanza media y congrega a un 45% de la matrícula del nivel, porcentaje que aumenta a cerca del 60% en el caso de los jóvenes de los quintiles inferiores de ingreso familiar. Una investigación reciente, que siguió a través de datos administrativos a la cohorte que cursó segundo medio en el año 2003, constata que un 41% de los estudiantes que siguieron la modalidad técnico profesional se matricularon posteriormente en enseñanza superior (Larrañaga, Cabezas y Dussailant, 2013). Este porcentaje ha aumentado para generaciones más recientes, por lo que la enseñanza media técnico-profesional es cada vez menos una etapa terminal de estudios.

Por su parte, un 71% de la actual matrícula de pregrado en la educación superior estudia carreras profesionales en universidades (5 y más años de duración) e institutos profesionales (4 años de duración) y el otro 29% carreras de técnico de nivel superior de dos años de duración en centros de formación técnicos e institutos profesionales. Hay un total de quince carreras para las cuales el grado de licenciatura es mandatorio y que por tanto solo pueden ser dictadas en universidades. Otras carreras como pedagogías, auditoría y diseño, no requieren tal grado y son ofrecidas tanto en universidades como en institutos profesionales.

Por regla general no hay vasos comunicantes a nivel institucional o curricular entre la educación media técnica profesional y las carreras técnicas o profesionales del nivel superior, así como entre instituciones de enseñanza superior. No existe por tanto un sistema de formación técnico profesional que facilite trayectorias progresivas entre las modalidades y niveles formativos existentes (Comisión para el Estudio de la Formación Técnico-Profesional en Chile, 2009).

Tampoco ha habido mayor vínculo entre el sistema de capacitación y el sistema educacional que facilite la construcción de trayectorias laborales por parte de los trabajadores, si bien hay oferentes de capacitación (OTEC) que dependen de instituciones de enseñanza técnico-profesional del nivel terciario, pero sin que ello suponga la posibilidad de transitar entre las distintas modalidades formativas.

Bajo un diagnóstico muy similar al actual en términos de las insuficiencias y fragmentación del sistema de formación profesional se implementó en el 2002 el programa Chile Califica, cuyo objetivo era establecer en el país un sistema de capacitación y educación permanente. La iniciativa tenía por objetivos específicos mejorar la formación general y elevar las competencias laborales de

⁹ En el Anexo A se sistematiza la información básica de los programas de capacitación que operan actualmente en Chile.

la población en edad de trabajar; mejorar la calidad, pertinencia y articulación de la educación técnica en sus diferentes niveles; y “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”.¹⁰

Sin embargo, Chile Califica no entregó los resultados esperados. Así lo prueba el hecho que a más de diez años de su puesta en marcha se siga teniendo el mismo diagnóstico que dio origen a esa iniciativa y que se siga aspirando a contar con un sistema de formación continua de competencias laborales.

A juicio de los expertos los objetivos que perseguía Chile Califica fueron demasiado ambiciosos en relación a la capacidad institucional instalada en el país. Componentes medulares de la iniciativa fueron insuficientemente desarrollados, como el fortalecimiento de la oferta de un sistema continuo de educación y capacitación. En otras ocasiones el programa se parceló entre los Ministerios de Educación y Trabajo, dando lugar a iniciativas aisladas y funcionales a objetivos sectoriales. A modo de ejemplo, la formación de adultos que contaban sólo con educación básica era un componente importante de Chile Califica pero terminó siendo administrado por el Ministerio de Educación con un sesgo hacia la escolarización, en desmedro de las necesidades de formación de competencias que requería este grupo etario.

La certificación o reconocimiento formal del nivel de competencias que tienen las personas es un componente necesario de un sistema de formación de competencias. La certificación puede reducir las asimetrías de información en el mercado laboral y facilitar el desarrollo de trayectorias laborales. En el sistema educativo la certificación se realiza a través de títulos y grados que confieren las instituciones de enseñanza. En los países desarrollados la certificación de las actividades de capacitación se realiza las más de las veces con diplomas y certificados acordes a un Marco de Calificaciones.¹¹

La certificación de las competencias laborales es aún incipiente en Chile, entre otras razones porque los cursos de capacitación no proveen por lo general competencias laborales efectivas a sus usuarios y por tanto no hay mucho que certificar. A la fecha tampoco existe en el país un Marco de Calificaciones o esquema similar que permita relacionar cursos realizados y certificaciones recibidas, si bien hay iniciativas en desarrollo a este respecto (ver más adelante).

En el 2008 fue creado por ley ChileValora, una entidad pública con un directorio con representación de ministerios, empleadores y trabajadores. Su objetivo es el reconocimiento

¹⁰ Santiago Consultores (2009).

¹¹ Este es un marco que establece niveles de referencia en materia de qué conoce, comprende y es capaz de hacer una persona —resultados del aprendizaje—, independientemente del sistema por el que haya adquirido una cualificación determinada.

formal 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; así como favorecer sus oportunidades de aprendizaje continuo, su reconocimiento y valorización. Para tal propósito cuenta con Organismos Sectoriales de Competencias Laborales encargados de levantar y actualizar los perfiles ocupacionales, compuestos por grupos de competencias laborales, y acredita Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, encargados de habilitar a los evaluadores de competencias laborales.

En sus primeros años de funcionamiento, ChileValora creó un catálogo de competencias laborales y que a fines del 2013 comprendía 683 perfiles ocupacionales acreditados, una parte de los cuales se origina en el trabajo previo que realizó la Fundación Chile en el marco del programa Chile Califica. Durante este período se han certificado a través de ChileValora cerca de 30 mil trabajadores, casi todos ellos asociados a perfiles de baja calificación y adquiridos en la práctica laboral. La entidad ha experimentado diversas dificultades originadas en un diseño que estuvo afecto a vaivenes en la discusión parlamentaria del proyecto de ley que le dio origen. Uno de los principales problemas que ha tenido es la insuficiencia de financiamiento proveniente de un diseño institucional que limita sus capacidades de operación.¹²

III. ¿Cuál es el diagnóstico que se tiene del sistema de capacitación?

El diagnóstico más completo de los programas de capacitación proviene de la Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral (2011). Esta instancia fue convocada por el Ministerio del Trabajo para que evaluara el estado de la capacitación financiada con recursos públicos y formulara recomendaciones sobre su desarrollo futuro. La Comisión estuvo integrada por nueve expertos en políticas laborales o de capacitación.

La principal conclusión de la referida Comisión es que la política de capacitación tiene problemas serios en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados. Se señala que el SENCE ha venido acumulando políticas y programas a lo largo del tiempo que, considerados en conjunto, distan de ser coherentes y comprensivos. El SENCE tampoco ha contado con las capacidades requeridas para cumplir con su rol rector y supervisor de la política de formación de competencias laborales, habiendo aquí también responsabilidad de las instituciones que debieran velar por la solvencia técnica y financiera de este organismo (Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda). La Comisión señala que se necesitan cambios sustanciales en el sistema de formación de competencias laborales para que pueda contribuir efectivamente a elevar la productividad, empleabilidad y los ingresos de la fuerza de trabajo, especialmente aquella que presenta los mayores déficits de capital humano.

¹² Ver Acero (2012).

De manera más específica, el Informe de la Comisión señala que:

- En Chile, la capacitación favorece preferentemente a trabajadores de ingresos altos y medio-altos. Esto representa un patrón regresivo del gasto público ya que alrededor de un 80% del gasto público en capacitación se financia con cargo a la franquicia tributaria y la mayor parte de los participantes de este programa son trabajadores que se ocupan en las empresas más grandes (que en promedio tienen más años de escolaridad y un mayor nivel de remuneración).¹³
- La distribución del gasto público en capacitación es cuestionable por su falta de eficiencia, puesto que la mayor parte de los recursos públicos se asigna a quienes poseen ya un nivel de competencias laborales relativamente desarrolladas y en cursos asociados a competencias específicas de las empresas para las que trabajan. En cambio, los programas de capacitación dirigidos a los grupos vulnerables han tenido un lugar secundario en la agenda de la política pública, aun cuando debieran ser prioritarios si se consideran los positivos efectos que una inserción laboral de calidad de estos grupos tendría para el desarrollo económico y social del país.
- La política de capacitación ha sido deficitaria respecto del logro de sus objetivos, especialmente en el caso de la franquicia tributaria. La evaluación más exhaustiva del programa (Rodríguez y Urzúa, 2011) examina los resultados en remuneración y empleo de *todos* los asalariados que asistieron a actividades de capacitación financiadas por la franquicia tributaria en el año 2007, sin encontrar efectos en estas variables durante el período comprendido entre 2007 y 2010. Se ha argumentado que la franquicia tributaria podría tener un impacto positivo sobre la productividad de las empresas, pero es difícil defender un instrumento de capacitación que no tenga efectos positivos sobre los salarios o empleo de los trabajadores capacitados.
- Entre las razones que explicarían la falta de eficacia de la capacitación financiada a través de la franquicia tributaria se cuenta la proliferación de cursos de corta duración que no tienen efectos sobre la productividad de los trabajadores. Urzúa y Puentes (2010) hacen notar que un año adicional de escolaridad está asociado con un aumento de 10% en promedio de los ingresos laborales. Un año escolar tiene asociado en Chile 1228 horas de clases (60 minutos) en la enseñanza media, mientras que la duración promedio de los cursos financiados por la franquicia tributaria fue de 19 horas en 2009. Aun si estos cursos fuesen de alta calidad, que no lo son, sería difícil esperar efectos observables sobre salarios y empleabilidad.

¹³ Estas y otras críticas a la franquicia tributaria habían sido ya formuladas por trabajos previos: Escárte y Castillo (2010); Escárte, Castillo, Bravo, Ljubetic y Medrano (2006); BID (2010); Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008).

- Hay también una gran heterogeneidad en la calidad de los oferentes de capacitación (OTEC), con déficits manifiestos en muchos de ellos; así como inoperancia de las instituciones (OTIC) que debieran mediar entre demandantes y oferentes de capacitación a efectos de canalizar una oferta de buena calidad a empresas medianas y pequeñas; y manifiestas insuficiencias en la capacidad del SENCE para supervisar y fiscalizar el sistema.
- En materia de eficacia de los programas dirigidos a poblaciones vulnerables se constata que los resultados más auspiciosos provienen del Programa Especial de Jóvenes. Este opera cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas). Son ofrecidos por un conjunto seleccionado de OTEC que se han especializado en el trabajo con población vulnerable y han desarrollado una oferta de cursos y relatores de buena calidad y vinculados a las necesidades de las empresas. Para su financiamiento han contado con aportes fiscales de nivel suficiente y de largo plazo, lo que permite tener equipos estables y programas consolidados.
- El programa Jóvenes Bicentenario, también dirigido a jóvenes vulnerables, sólo logró graduar a un porcentaje muy minoritario (16%) de los seleccionados. Si bien hay evidencia favorable en cuanto a ganancias en empleo e ingresos de la fracción que egresó, el balance final entre beneficios y costos es negativo debido a la elevada deserción. Estos resultados provienen de una evaluación de impacto rigurosa en cuanto a metodología y datos utilizados (Acero, Alvarado, Bravo, Contreras y Ruiz Tagle, 2010), que junto a la evaluación referida de la franquicia tributaria representan excepciones en la práctica de las evaluaciones realizadas a los programas de capacitación en el país.¹⁴
- Por otra parte, no hay evidencia confiable respecto de los resultados obtenidos por otros programas orientados a grupos vulnerables, como los programas Nacional de Becas y Mujeres Jefes de Hogar, ya sea porque no se cuenta con evaluaciones técnicamente bien realizadas y/o porque desde SENCE no se han generado los sistemas de información necesarios para hacer posibles buenas evaluaciones.
- Salvo excepciones, los programas de capacitación no incluyen un diagnóstico inicial de las fortalezas y debilidades de los usuarios, como tampoco cuentan con protocolos adecuados de evaluación que den cuenta de su efectividad.

¹⁴ El programa Jóvenes Bicentenario se discontinuó en el año 2010. La dirección del SENCE atribuyó los insuficientes resultados del programa a que muchos de los OTEC que lo ejecutaron carecían de experiencia de trabajo con jóvenes vulnerables y a que el trabajo con multioperadores –diferentes OTEC gestionaban cada etapa del programa– complejizaba enormemente su gestión. Además, hay que tener en cuenta que fue evaluado el primer año de operación del programa, con todas las dificultades de gestión que supone implementar un programa de esta complejidad y alcance.

Cuando ya había finalizado el trabajo de la Comisión Revisora tuvieron lugar las primeras evaluaciones del Bono del Trabajador Activo (BTA), referidas a su primer año de operación.¹⁵ Ellas identifican un conjunto de aspectos positivos en el funcionamiento de este programa, como el alto poder de convocatoria e interés en participar; una elevada valoración por parte de los trabajadores de poder elegir en qué cursos y en qué tipo de OTEC capacitarse; que el programa llega a trabajadores que muchas veces no tenían acceso a capacitación a través de la franquicia; y la disponibilidad de una amplia variedad de cursos que posibilitan adquirir competencias generales o específicas, sea para realizar mejor el trabajo actual o proyectarse a un nuevo trabajo.

Sin embargo, también se detectan problemas importantes en la implementación de la política. Así, hay cursos que no responden adecuadamente a las necesidades de los mercados laborales locales puesto que el SENCE no identifica bien las demandas locales y las competencias; hay falta de diagnósticos, orientación experta o requerimientos iniciales que hace que los cursos sean muy heterogéneos y pierdan efectividad; y hay indicios de tensiones entre empleadores y los trabajadores que se capacitan (no hay facilidad de horarios, no se reconocen los cursos realizados en las condiciones laborales, los trabajadores esperan aumentos de remuneraciones, etc).

Parte de los problemas identificados puede vincularse a las debilidades generales del sistema de capacitación en Chile en temas como la calidad de los oferentes, la pertinencia de los cursos y la capacidad del SENCE para dirigir y supervisar el sistema. A ello habría que agregar que puede haber problemas con la calidad de las decisiones de capacitación que los trabajadores realizan en un sistema que opera como un subsidio a la demanda, considerando la multiplicidad de cursos ofrecidos, la falta de información y consejería, y la dificultad para vincular cursos con trayectorias laborales.

IV. Desarrollos de política pública en el período 2011 a 2013

El diagnóstico y recomendaciones formuladas por la Comisión Revisora dieron lugar a un conjunto de iniciativas por parte del SENCE y Ministerio del Trabajo, con miras a reformar la política de capacitación y la institucionalidad asociada. El SENCE emprendió un programa de fortalecimiento de la gestión, capacidades e institucionalidad en el marco de un proyecto de modernización que cuenta con el apoyo del Banco interamericano de Desarrollo (BID).¹⁶ Algunas de las iniciativas en marcha requieren de leyes que deben ser aprobadas en el Parlamento, por lo que un primer proyecto de ley en la materia fue firmado por el presidente Piñera en Enero de 2014. Las iniciativas en curso -la mayoría de ellas impulsadas desde el programa con el BID- que se revisan

¹⁵ Centro de Políticas Públicas Universidad Católica (2013); ARS Chile (2012); BID (2013).

¹⁶ El Estado de Chile suscribió un contrato de préstamo con el BID, con el fin de "Apoyar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación e intermediación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo". Este contrato de préstamo, N° 2793/OC-CH, se tramitó durante el mes de octubre de 2013. No obstante, SENCE comenzó a ejecutar actividades desde julio de 2012 con la instalación de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) en el SENCE. La duración del proyecto es hasta octubre de 2017.

en esta sección se hacen cargo de la mayor parte de los problemas detectados por la Comisión Revisora. Sin embargo, hay que advertir que falta bastante camino que recorrer para instalar en el país un sistema de formación continuo efectivo de competencias laborales y que los cambios iniciados distan de estar consolidados.

Modernización del SENCE

El diagnóstico respecto del SENCE señala que esta institución tiene debilidades en la capacidad de gestión y en funciones de fiscalización, regulación y rectoría del mercado de la capacitación. Por tanto, su fortalecimiento es una condición necesaria para tener políticas de capacitación eficaces en la formación de competencias laborales.

Para modernizar la gestión del SENCE, se han diseñado Tableros de Mando (Balanced Score Cards), cuya construcción sirvió para redefinir los objetivos estratégicos de la institución y su diseño organizacional, creándose la Unidad de Desarrollo Estratégico (UDE), que abarca a las subunidades de Estudios, Planificación y Control de Gestión, y Manejo de un Sistema de Gestión. Éste último será una herramienta informática de soporte de los Tableros de Mando, en la cual se almacenan, procesan y homogenizan las bases de datos relevantes para generar reportes para una toma de decisiones y un control de gestión informado y oportuno.

Otro paso relevante en esta línea será la reforma del sistema de implantación territorial de SENCE, Para ello está contemplado un diagnóstico operativo y funcional de sus Direcciones Regionales para poder determinar el nivel adecuado de descentralización, reasignando funciones entre el nivel central y las regiones. Ello implicará una reingeniería de procesos y un análisis de brechas de recursos, con el objetivo de mejorar la eficiencia del organismo.

También se está trabajando en la revisión de la normativa y manuales operativos de los distintos programas que conforman el sistema de capacitación y de intermediación laboral. Se prevé desarrollar un estudio sobre la estructura y organización industrial del mercado de la capacitación, que junto a un análisis ya realizado de precios y costos de los cursos de capacitación, permitan mejorar el marco institucional en el que opera el sistema de capacitación, mejorar la eficiencia, eficacia y equidad en la asignación de recursos, así como fomentar la transparencia del mercado. En este mismo ámbito está también previsto revisar el marco normativo-legal del sistema de intermediación laboral, a fin de que SENCE asuma su control efectivo.

Aseguramiento de la calidad de la oferta de capacitación

Un primer aspecto a abordar en la dimensión de calidad es la acreditación de los OTEC. La ley del SENCE les obliga a certificarse bajo la Norma Chilena 2728 ante el Instituto Nacional de Normalización (INN). Ésta es una norma que regula los procesos que debe seguir un organismo para entregar el servicio de capacitación, pero que enfatiza más la forma que los contenidos. El SENCE está formulando modificaciones de la normativa para que sea más efectiva en el

aseguramiento de la calidad de los OTEC, con miras a que en el futuro apunte además a resultados y productos, en vez de solo a procesos.

Para el año 2014 está previsto tener en funcionamiento un Sistema de Monitoreo OTEC en la web que informe a los usuarios del sistema¹⁷ sobre el desempeño de estas entidades en base a indicadores como la tasa de colocación de los capacitados, evaluaciones de satisfacción de participantes en los cursos, multas de fiscalización, y otros relacionados. De esta manera, se espera transparentar la información, hacerla de más fácil acceso y difundirla para que sea utilizada no sólo para elegir en qué capacitarse, sino también con quién hacerlo. Los indicadores de calidad de los OTEC serán también utilizados en la valoración de proveedores en el proceso de compras de SENCE, así como en la fiscalización del sistema que corresponde al SENCE.

Para el año 2015 se espera contar con un sistema de medición del aprendizaje, que sirva para determinar si la personas capacitadas han adquirido los conocimientos, aptitudes y habilidades esperadas, permitiendo de esta manera, medir la calidad de la capacitación entregada.

Por otra parte, desde finales de 2013 se está trabajando en el rediseño del sistema de fiscalización a través del levantamiento de procesos, la identificación de brechas de recursos humanos y tecnológicos y el rediseño de instrumentos para identificar y mitigar los factores que dificultan la fiscalización. SENCE contará con este rediseño del área de fiscalización a mediados de 2014, lo que permitirá una implementación gradual, con modernización tecnológica y apoyo sistemático a la gestión del cambio.

Creación de Consejos de Competencias

Desde el año 2011 el Ministerio del Trabajo promueve la constitución de instancias de coordinación sectorial, conocidas como Consejos de Competencias, cuyo rol es identificar las demandas de competencias laborales en la economía y traducirlas a paquetes estandarizados de logros de aprendizaje para contribuir a la instalación de un sistema de capacitación que responda a las necesidades efectivas del mercado laboral. El SENCE ha desempeñado un rol protagónico en impulsar esta labor, en el marco del proyecto de modernización del Servicio para lo cual se colaborará con expertos que han realizado esta labor en otros países.

La literatura internacional señala que estos Consejos de Competencias Sectoriales¹⁸ desempeñan

¹⁷ Entendidos como todos los actores relevantes del sistema, incluyendo a empresas usuarias de franquicia tributaria, trabajadores, microempresarios y población vulnerable a la que atienden los programas del Fondo Nacional de Capacitación.

¹⁸ En términos generales estas instancias, bajo diversos nombres y formas, se caracterizan por lo siguiente: i) establecen un acuerdo con un sector específico de la economía; ii) su objetivo es tener una visión de la evolución probable de las necesidades de empleo y capacidades, para ayudar a la formulación de políticas dentro o para este sector; iii) lo hacen, proporcionando un análisis del desarrollo en el mercado del trabajo en el sector; iv) funcionan como una plataforma en la cual, al menos empleadores y empleados están involucrados; y v) trabajan de una manera estructurada y continua.

un rol clave a la hora de asegurar la pertinencia de la capacitación, ya que son el mecanismo de articulación efectiva con el sector privado en los mejores sistemas de capacitación. Para ello, en primer lugar realizan o comisionan estudios prospectivos sobre el empleo y competencias laborales requeridas por los sectores, cuyos resultados se discuten en un diálogo sectorial donde participan, como mínimo, empleadores y trabajadores. A partir de ello se formulan propuestas y/o acciones dirigidas a reducir las brechas de cantidad o calidad de los recursos humanos, que alimentan los currículos de la formación profesional a nivel de la enseñanza técnica y de la capacitación y fijan los estándares de aprendizaje que deben tener los cursos de capacitación.

A finales del 2013 se ha instalado de manera formal en el país un primer Consejo de Competencias, en el sector minería, que es financiado enteramente por empresas de dicho sector. Hay un desarrollo incipiente de otras iniciativas que están siendo articuladas por el SENCE y las respectivas asociaciones de productores en sectores como vinos, salmones, madera, construcción, frutas, agrícola y metalmecánica, entre otros.

Dado lo anterior, el proyecto de ley de enero del 2014 norma la creación de estos Consejos de Competencias Sectoriales y estipula que se financiarán con recursos públicos sólo los cursos de capacitación que se orienten a la formación de los perfiles de competencias laborales que han sido generados por los Consejos de Competencias y validados en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales de ChileValora –esto último para garantizar el tripartidismo empleadores-trabajadores-sector público de la institucionalidad del sistema.

El proyecto de ley estipula que el financiamiento de los Consejos de Competencias provendrá de recursos públicos, incluyendo el aporte de las empresas que operen con la franquicia tributaria, puesto que para poder acceder a este instrumento tendrán que destinar el 10% del 1% del descuento tributario a financiar el Consejo de Competencia del respectivo sector (quedan exentas las empresas pequeñas con ventas de menos de 100.000 UF anuales). Los Consejos de Competencias se crearán en el transcurso de tres años, respondiendo a llamados a postulaciones que formulará el Ministerio del Trabajo a asociaciones gremiales, OTIC y agentes relacionados.

Marco de Cualificaciones

En términos generales, un Marco de Cualificaciones es una herramienta para fomentar el aprendizaje permanente, estableciendo distintos niveles de referencia que describen qué conoce, comprende y es capaz de hacer una persona —resultados del aprendizaje—, independientemente del sistema por el que haya adquirido una cualificación determinada.

Durante el segundo semestre de 2013, el programa de fortalecimiento del SENCE ha colaborado con la OIT y ChileValora en el desarrollo de un primer Marco de Cualificaciones, el cual se utilizará

para la clasificación y reconocimiento de habilidades, conocimientos y actitudes en un conjunto de niveles preestablecidos, que permitirá la comparación entre las diversas fuentes de aprendizaje continuo de los trabajadores.

Específicamente, los perfiles de competencias generados por los Consejos de Competencias Sectoriales serán clasificados en cinco niveles para así configurar un primer esquema de marco de cualificaciones, restringido a las acciones de capacitación y de certificación a cargo de SENCE y ChileValora.

Unidad de Análisis y Diseño de Políticas y Programas

Se prevé la instalación de una Unidad de Análisis y Diseño de Políticas y Programas (UADP) en la Subsecretaría del Trabajo que tenga por objetivo diseñar políticas, programas y pilotos de capacitación e intermediación laboral, evaluar la efectividad de su aplicación, y definir las necesidades de creación, reformulación o cierre de ellos. Además, esta instancia debería actuar como Secretaría Ejecutiva del Consejo Asesor (ver más adelante).

Con la creación de esta Unidad se atenderá uno de los vacíos más importantes de la actual institucionalidad, que es no contar con una unidad estratégica que vele por la coherencia de la política de capacitación, por lo cual los programas existentes resultan de decisiones aisladas cuya suma contiene duplicaciones, carencias y desbalances.

El diseño de la nueva Unidad se realizó en el marco del proyecto de fortalecimiento del SENCE e incluyó la modelización de los procesos de trabajo relevantes, con un especial énfasis en su relación con la Unidad de Desarrollo Estratégico de SENCE, y un análisis de brechas de recursos para su poblamiento y operación, así como su costeo.

Programas de Capacitación

En base al diagnóstico realizado, la Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral recomendó reemplazar la Franquicia Tributaria por un instrumento más eficaz para elevar la productividad de los trabajadores en las empresas, así como expandir la cobertura del programa de formación de oficios para población vulnerable, entre otras medidas.

En base a estas recomendaciones el Ministerio del Trabajo y el SENCE dispusieron el aumento de la cobertura del programa de formación de oficios, desde 3.700 cupos en 2009 a 24.500 cupos en 2014. A tal efecto se han invertido a la fecha más de \$ 4.000 millones en más de 150 talleres de última tecnología, distribuidos a nivel nacional (algunos de ellos instalados en cárceles del país). El

programa opera a cargo de OTEC especializados en la formación de esta población objetivo (Registro Especial).¹⁹

El programas está orientado a cesantes, personas que buscan empleo por primera vez y a trabajadores de baja calificación laboral entre 16 y 65 años; de los dos quintiles inferiores de ingresos y con nivel educacional hasta terciaria incompleta. También se incluyen jóvenes de 16 o 17 años bajo responsabilidad parental, o en riesgo social pero patrocinados por una institución calificada. Los OTEC realizarán la operación del programa en todas sus etapas, incluyendo: capacitación en un oficio; módulo de apoyo a la empleabilidad y de tecnologías de la información; práctica laboral en empresa con supervisión permanente e intermediación laboral (o desarrollo de un plan de negocios con asistencia técnica y subsidio de herramientas necesarias para el proyecto si el curso tiene salida laboral independiente); y tutoría socio-laboral para los jóvenes.

Respecto del programa de franquicia tributaria, el Ministerio del Trabajo analizó diversos mecanismos para reducir la importancia relativa de este programa en la oferta de capacitación y mejorar aspectos como su focalización y fiscalización. No obstante, el proyecto de ley de enero del 2014 vuelve a situar a la franquicia tributaria como la principal política de capacitación en el país, si bien introduce un conjunto de iniciativas que permitirían una mejora en la operación de este instrumento (Consejos de Competencias, aseguramiento de la calidad de oferentes, etc).

Evaluación de Programas

Parte de la mejora en la gestión del SENCE pasa necesariamente por introducir procesos de evaluación rigurosa de las políticas. Por ello, en el marco del proyecto de modernización del SENCE se dio inicio a una evaluación experimental del programa de capacitación en oficios, que busca encontrar evidencia suficiente para justificar o no el escalamiento de este tipo de programas. Los resultados intermedios y del levantamiento de la línea base estarán disponibles a finales de 2014. También está previsto evaluar el impacto del programa de aprendices de SENCE, así como otro tipo de evaluaciones. Respecto a éstas últimas, ya se han revisado en 2013 siete de los principales programas de SENCE, y los hallazgos y recomendaciones empezarán a implementarse a partir del año 2014.

Cambios a la regulación de los OTIC y OTEC

El proyecto de ley señala que los OTIC estarán sujetos a mayor regulación en el uso de los fondos de intermediación; en particular, sólo podrán destinar estos recursos a capacitación y certificación laboral, además de un porcentaje a estudios, regulando de esta manera el uso de los gastos de administración e intereses generados. Asimismo, las empresas accederán al financiamiento de la

¹⁹ También hay licitaciones específicas para determinados sectores productivos que requieren de mano de obra especializada y se invita a participar a OTEC que no se encuentran en el Registro Especial, manteniendo la focalización en los mismos grupos objetivo de beneficiarios.

franquicia tributaria cuando la capacitación intermediada por los OTIC se realice efectivamente, y no por el mero traspaso de recursos a estas instituciones.

Chile Valora

El proyecto de ley de enero del 2014 aumenta las atribuciones de ChileValora, entregándole un rol mucho más activo en el aseguramiento de la calidad del sistema de competencias laborales. A tal efecto, la entidad administrará el Marco de Cualificaciones y el registro de perfiles ocupacionales y los estándares de aprendizaje y logro que orientarán la oferta de la capacitación financiada con recursos públicos en el país. Asimismo, validará el trabajo de los Consejos de Competencias y supervisará la evaluación del aprendizaje obtenido en los cursos de capacitación impartidos por los OTEC, que a partir del proyecto de ley también serán evaluados por su desempeño en este ámbito. ChileValora servirá también como instancia indirecta de participación de los trabajadores en los Consejos de Competencias, puesto que las organizaciones de trabajadores forman parte del Directorio de ChileValora, además de participar obligatoriamente en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales.

Creación del Consejo Asesor de Política de Capacitación

El proyecto de ley estipula la creación de un Consejo Asesor de Política de Capacitación, instancia que tendrá por misión entregar una opinión externa y calificada respecto de las políticas y programas de capacitación e intermediación laboral, así como sobre la implementación y diseño de otras políticas de empleo que ejecute el SENCE. Por otra parte, y por invitación expresa, emitirá una opinión técnica sobre programas de empleo que estén bajo la tutela del Ministerio del Trabajo y Previsión Social u otros servicios relacionados o dependientes.

Todos los informes que el Consejo Asesor emita serán escritos y su contenido público. Serán remitidos al Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien deberá enviar una copia a las comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados y a las comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social del Senado. Lo anterior pretende que también los parlamentarios puedan conocer las opiniones técnicas del Consejo Asesor.

El panel de expertos tendrá cinco miembros, cuya designación será atributo del Presidente con consulta al Parlamento, pero se especifica que dos de sus miembros serán propuestos al Presidente por las asociaciones de trabajadores y empleadores.

V. Desafíos pendientes

A la fecha se cuenta con un diagnóstico claro respecto de los problemas e insuficiencias de la política de capacitación en Chile. A tal respecto, las iniciativas en marcha representan un gran avance para fortalecer el sistema de capacitación en el país. No obstante, se requiere instalar más

centralmente en la agenda de políticas públicas la implementación de un sistema de formación de competencias laborales que contribuya de manera efectiva al desarrollo productivo del país y a fortalecer el empleo y las remuneraciones. Los cambios iniciados no se encuentran aún consolidados y hay bastante trabajo que hacer en el SENCE y Ministerio de Trabajo en la materia. Para ello, se requiere seguir contando con el respaldo político de las autoridades del sector, diversificar la oferta para dar cabida a las múltiples demandas y necesidades por formación profesional, asegurar la pertinencia en la formación según las necesidades y tendencias de la economía, garantizar la calidad en la formación, y contribuir al financiamiento de los usuarios de menores recursos.

Decisión política y conducción estratégica

La formación de competencias para el trabajo que tiene lugar después de la salida del sistema educacional ha ocupado históricamente un lugar marginal en la agenda de políticas públicas. Esta se ha remitido a programas de capacitación que no se inscriben en una estrategia coherente, no se integran adecuadamente con las acciones de intermediación laboral y que han mostrado falencias de todo tipo. Asimismo, la institucionalidad de la política pública en el sector ha sido débil y carente de capacidades.

Tal realidad contrasta con la apuesta de largo plazo en los países desarrollados, que están conduciendo estrategias nacionales de desarrollo de competencias de la población en edad de trabajar con la finalidad de mantener sus liderazgos en productividad y asegurar la cohesión social, amenazada por la profundización de la desigualdad y la inestabilidad laboral.

Los desarrollos recientes en el SENCE y Ministerio del Trabajo apuntan a una reversión de la situación descrita en el país, especialmente en el ámbito de la institucionalidad y de las capacidades de la política pública para dirigir el sistema de capacitación. Sin embargo, el impulso de los últimos años no asegura que la formación de competencias laborales se convierta en uno de los ejes de la política pública para el desarrollo.

A tal efecto se necesita convertir a la política de formación de competencias laborales en una política de Estado de largo plazo, a la manera de lo ocurrido con la política educacional desde inicios de los años 90. Para tal propósito también contribuiría que los actores sociales involucrados, particularmente empleadores y trabajadores, hicieran suya la demanda por instalar un sistema de formación de competencias de calidad. Es extraño que ello no haya ocurrido a la fecha si se considera que tal sistema debiera ser de interés para ambos actores, por las potenciales ganancias en productividad, empleo y remuneraciones. Puede que la falta de relevancia y resultados que ha tenido la capacitación financiada con recursos públicos contribuya a que no sea una prioridad para las organizaciones de empleadores y trabajadores. No obstante, puede haber otro tipo de razones que expliquen tal desinterés y se hace necesario conocerlas puesto que contar con el apoyo de estos actores pareciera indispensable para la instalación exitosa de un sistema de formación de competencias en el país.

En algunos países desarrollados existe un Ministerio de Educación Vocacional y Capacitación, que asume en forma integral la política pública de formación para el trabajo. En Chile tal rol le ha correspondido asumirlo por separado al Ministerio de Educación y al SENCE, con roles secundarios para los Ministerios de Trabajo y de Economía. Quizás es muy temprano para postular un tránsito hacia otros arreglos institucionales y tenga mayor sentido fortalecer las entidades vigentes, desarrollando las instancias de coordinación necesarias. Por ello corresponde al SENCE asumir la conducción de la política de capacitación, para lo cual requiere seguir fortaleciendo sus atribuciones y capacidades, consolidando de esta manera el proceso ya iniciado.

Diversificación de la oferta

La experiencia de los países desarrollados con mayores avances en la formación profesional para el trabajo muestra que disponen de una gran variedad de oferta, en términos de programas y cursos, así como de instituciones de enseñanza. Ello posibilita que haya muchas personas que encuentren una oferta que responda a sus intereses y disponibilidades particulares, ayudando a explicar la amplia cobertura que logran estos sistemas de formación profesional.

Hay un notorio contraste con la práctica que ha regido en el país, donde la mayoría de los recursos públicos ha estado concentrada en actividades de capacitación que se financian con la franquicia tributaria y que responden a objetivos de las empresas que, por lo general, no contribuyen a elevar las competencias de los trabajadores. Otras instancias como la formación de oficios en grupos vulnerables han operado en escalas pequeñas y distan de representar un sistema de capacitación generoso en ofertas y modalidades, aunque hay que reconocer los desarrollos recientes en la materia.

A futuro se necesita tener una oferta diversificada para que la formación continua de competencias empiece a instalarse como una práctica generalizada de la población en edad de trabajar. En una primera etapa la oferta de cursos de capacitación podría estar basada en extensiones de los actuales programas de franquicia tributaria, Bono del Trabajador Activo y programa de formación de oficios a grupos vulnerables. Estas tres modalidades podrían tener montos similares de financiamiento público, lo cual supone un cambio significativo en sus presupuestos relativos respecto a la actual práctica.

La primera modalidad mantiene en la empresa la decisión de qué y a quiénes capacitar, puesto que así se puede atender a entrenamientos que repercutan en la productividad de las firmas y pueden contribuir a la movilidad de los trabajadores al interior de sus lugares de trabajo. Para que ello funcione así se necesita una mayor participación de los trabajadores en la definición del qué y quiénes se capacitan en las empresas con concurso de recursos públicos, a través de los Comités Bipartitos de Capacitación u otras instancias de representación de los empleados. Requiere también asegurar la calidad y pertinencia de los cursos, materia que es recogida en el proyecto de ley que prepara el Ministerio del Trabajo.

En materia de financiamiento sería conveniente que la franquicia tributaria esté sujeta a una mayor rendición de cuentas a la hora de la discusión de la ley de presupuestos que tiene lugar cada año en el Congreso. En la actualidad goza de un estatus preferencial, puesto que no debe rendir cuentas ni su monto ser aprobado en cada período, sino que se determina en base al número de cursos que solicitan las empresas y OTIC en el año, sujetos meramente a unos límites para el descuento tributario. Hay que recordar que en última instancia se trata de recursos públicos y sujetos por tanto a rendición de cuentas.²⁰ Otra modificación deseable es acotar el universo de trabajadores elegibles a aquellos con remuneraciones de nivel medio y bajo, de manera de destinar los recursos públicos a quienes tienen menor capacidad de pago y mayores insuficiencias en competencias laborales.

La segunda modalidad es la capacitación que es decidida por los trabajadores y que se realiza fuera de la empresa. La experiencia del Bono de Trabajador Activo mostró que hay un gran interés potencial por este tipo de programas y la pregunta es cómo obtener los mejores resultados en la materia. Dos aspectos cruciales son la calidad de la oferta de cursos y que las decisiones de los demandantes sean bien informadas. El primer punto es abordado por desarrollos ya iniciados y el segundo refiere a la elección que realizan las personas en materia de qué cursos realizar. A tal respecto puede proveerse información pertinente para cada trabajador, utilizando la infraestructura del sistema de intermediación laboral renovado, una de cuyas funciones es entregar este tipo de información a los demandantes de empleo.²¹

Para este tipo de programas se postula un esquema de financiamiento mixto, con una participación del Estado que debe decrecer de acuerdo a la renta del trabajador. El copago que realizaría el trabajador sería funcional a que exija una rendición de cuentas por parte del oferente y que asuma el compromiso con una mayor responsabilidad en relación a una alternativa de gratuidad. Una variante de interés sería que el copago pudiera ser financiado por la empresa que ocupa al trabajador, con cargo a los recursos de la franquicia tributaria. Esta modalidad puede ser atractiva para aunar los objetivos de la empresa y del trabajador en contenidos de capacitación que sean funcionales al posicionamiento del trabajador en su actual puesto de trabajo.

La tercera modalidad de capacitación se dirige a los grupos más vulnerables, cuya formación debe ser enteramente financiada por el Estado. Entre estos programas destacan los cursos orientados a la formación en oficios, que entregan a sus usuarios un conjunto de competencias laborales que les califica para ejercer una actividad laboral concreta y reconocida. La experiencia con estos programas de capacitación en el pasado enseña que hay modalidades que han funcionado mejor que otras. En primer término, deben ser programas que entreguen un conjunto suficiente de competencias para habilitar a los egresados a desarrollar actividades laborales concretas; por ejemplo, a través de la enseñanza de un oficio que requiere un entrenamiento de alrededor de un

²⁰ Ha habido interpretaciones por parte de algunos actores del sistema que se trataría de recursos privados, pero ello ciertamente no es así.

²¹ El SENCE se encuentra diseñando un programa piloto para un nuevo esquema de intermediación laboral, que complementaría al actual sistema de las OMIL.

año de duración y que incluye clases teóricas y práctica laboral, y la validación de la pertinencia de las mallas curriculares con los sectores productivos. Segundo, asegurando que los oferentes tengan experiencia específica y reconocida en la formación de competencias para grupos vulnerables, factor importante a la hora de explicar el buen desempeño del programa especial de jóvenes y los decepcionantes resultados del programa de Jóvenes Bicentenario. Tercero, creando instancias y protocolos para derivar a los servicios de intermediación laboral a aquellos usuarios de la capacitación que así lo requieran.

Evaluaciones

Los programas de capacitación en cualquiera de las modalidades propuestas deben estar sujetos a evaluaciones periódicas, lo que implica reforzar los procesos y equipos de la institución en este ámbito, ya que la evaluación debe ser parte integral del ciclo de políticas del SENCE. Esta es la única manera de conocer si están teniendo los resultados esperados o si hay que introducir modificaciones para que ello así suceda. La evidencia internacional respecto de los resultados de los programas de capacitación muestra que hay una gran variabilidad en la materia. Los resultados dependen del tipo de programa, del contexto del país, del público usuario, entre otras diversas variables (Card, Kluge y Weber, 2010; Urzúa y Puentes, 2010). No es posible, por tanto, asegurar que un programa que funcionó bien en un determinado contexto también lo haga en un escenario distinto, sino que se necesita monitorear y evaluar caso a caso.

Las evaluaciones de impacto deben realizarse usando metodologías y datos de calidad para que se puedan identificar los verdaderos resultados de los programas. La literatura especializada muestra que es frecuente que las evaluaciones no tengan la calidad necesaria y que entreguen resultados con sesgos, generalmente atribuyendo beneficios a programas que en la práctica no los tienen. El desafío en la materia es la construcción de grupos de control que sean informativos de cuál hubiese sido el resultado en la variable de interés (salarios, empleo, etc) en un grupo que sirve como referente o contrafactual del grupo participante.

Hay que hacer notar que no basta tener un buen resultado de impacto (beneficio) del programa, sino que también hay que considerar los costos incurridos y realizar la comparación necesaria a través de criterios de Beneficio/Costo. Hay programas que son caros en términos de su infraestructura u operación, cuyos costos pueden más que compensar los beneficios que entregan a los participantes. Dicho lo anterior, se advierte que el análisis beneficio/costo requiere considerar todos los beneficios generados, incluyendo aquellos diferidos en el tiempo y los que benefician a otras personas en la forma de externalidades sociales. Ello es ciertamente una tarea demandante, pero no por eso debe ser obviada.

Relevancia y calidad de los programas

La política de formación de competencias laborales debe asegurar la vinculación de la oferta y la demanda de competencias. En este contexto, resulta fundamental que la formación de

competencias laborales esté basada en requerimientos provenientes del mercado laboral, para que el entrenamiento y los conocimientos adquiridos se traduzcan en ganancias de empleo e ingresos de los capacitados. No solo eso, sino que la identificación de las demandas del mercado debe hacerse con visión de futuro, lo cual agrega complejidad a esta tarea.

Por ello es clave la institucionalización de los Consejos de Competencias que han comenzado a instalarse en distintos sectores de la economía, y la promoción de nuevos consejos en otros sectores productivos. La experiencia de países desarrollados enseñan que estos consejos debieran ser financiados al menos en parte con recursos fiscales, dado el carácter de bien público de la información a producir y difundir. En su directorio debieran tener un peso gravitante representantes de las entidades productivas del sector, con participación de trabajadores y agencias públicas relevantes. El proyecto de ley prioriza a tal respecto la representación de las empresas, pero ello involucra un riesgo de captura de estas instancias por parte de los intereses de los empleadores.

Idealmente, los Consejos de Competencias deben reemplazar a los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales de ChileValora, aspecto que no contempla el proyecto de ley. El modelo propuesto con los Consejos proponiendo y los Organismos Sectoriales validando agrega una innecesaria complejidad al sistema y lo burocratiza en exceso. Debería rescatarse en cualquier caso la principal virtud de los Organismos Sectoriales –su carácter tripartito- y asegurar que los Consejos sean representativos de las demandas de capacitación de empleadores y trabajadores. Sin embargo, no es claro si todos los sectores económicos podrán organizarse en el mediano plazo bajo el esquema propuesto, y en este contexto los organismos asociados a Chile Valora podrían seguir atendiendo a perfiles de menor calificación en sectores que no cuenten con Consejos.

Por otra parte, la formación en el puesto de trabajo constituye una modalidad de aprendizaje que forma muchas veces parte de los currículos de programas de capacitación. La función principal de estas modalidades es contribuir a la formación de competencias laborales a través de la experiencia directa y del “aprender haciendo”. No obstante, también resultan funcionales a proveer relevancia a la formación profesional, por la obvia razón que la enseñanza está en línea con las demandas específicas que resultan del mercado laboral. Este es el caso de la formación dual en la cual parte de la enseñanza es provista por tutores en empresas; la práctica laboral que requiere a los estudiantes tener una experiencia de trabajo; y la formación que es ofrecida directamente por las empresas a través de programas de aprendices o de “shadowing”. Este tipo de iniciativas debería ser potenciado por el Ministerio de Educación y SENCE, estableciendo las articulaciones y complementariedades para ello.

Un elemento adicional para la calidad y pertinencia es que los oferentes de capacitación sean acreditados por el SENCE sobre la base de su personal e infraestructura, así como de los resultados de las acciones de capacitación realizadas. El SENCE dispone de información de empleos e ingresos que es provista por los datos del Seguro de Cesantía, lo cual permite un monitoreo de los resultados obtenidos para cada oferente, cuyos resultados deberían ser accesibles al público.

Asimismo, cada curso de capacitación debe incluir una encuesta de satisfacción que los usuarios responden al terminar el curso en una página web del SENCE u otro medio que garantice confidencialidad. Finalmente, es imprescindible contar con evaluaciones del aprendizaje real obtenido en los cursos de capacitación.

Por ello, debe destacarse la fuerte apuesta del proyecto de fortalecimiento del SENCE en institucionalizar estas buenas prácticas en esa institución, mediante el establecimiento de un sistema de monitoreo continuo de sus programas, que permitirá mejorar la gestión del Servicio y hacer pública información relevante sobre los proveedores de capacitación a los usuarios del sistema. La riqueza de la información disponible en el Estado es enorme –cotizaciones al sistema previsional en la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, trabajo independiente en el Servicio de Impuestos Internos, y solo se requiere de voluntad para asegurar un buen manejo de la información para fines de política pública, garantizando la confidencialidad de los datos.

Integración

Una nueva política de competencias laborales debiese aspirar a que en el futuro exista una vinculación efectiva del sistema de capacitación con el sistema educacional, y en particular con la educación técnico-profesional. En este contexto, a largo plazo, el país debiese contar con una institucionalidad que lidere la coordinación de un sistema de formación de competencias laborales en el cual se integre el sistema de educación y el sistema de capacitación. Asimismo, se requiere vincular las políticas de capacitación e intermediación laboral.

De manera complementaria, se debe avanzar hacia la instalación y desarrollo de un Marco de Cualificaciones, que ha probado ser una herramienta importante para la integración de la capacitación y la educación (formal e informal) en los países desarrollados.²² No obstante, los especialistas advierten que la instalación de un Marco de Cualificaciones es un proceso complejo puesto que requiere de múltiples coordinaciones y realizar equivalencias entre experiencias formativas de distinta naturaleza. Los sistemas más exitosos han requeridos de largos procesos de instalación de los sistemas de Marcos de Cualificaciones, con sucesivas olas de reformas. La recomendación que hace la OCDE para países como Chile es avanzar en forma gradual, por ejemplo a través de la construcción de marcos de cualificaciones en sectores de la economía que estén más maduros para este propósito, como podría ser el caso de la minería en Chile, para luego

²² Un Marco de Cualificaciones es un instrumento para el desarrollo, clasificación y reconocimiento de destrezas, conocimientos y competencias a lo largo de un continuo de niveles. Es una vía para estructurar cualificaciones existentes y nuevas, que se definen a partir de resultados de aprendizaje, ya sea que haya sido aprendido en una sala de clases, en el lugar de trabajo, o menos formalmente. El Marco de Cualificaciones indica la “comparabilidad” de cualificaciones diferentes y cómo se puede progresar de un nivel a otro, dentro y a través de sectores ocupacionales o industriales, o incluso a través de campos vocacionales y académicos (Tuck, 2007).

ir transitando hacia esquemas más globales (Kis y Field, 2009).²³ De nuevo, el recientemente aprobado Marco de Cualificaciones para capacitación y certificación laboral en Chile Valora es un paso en el camino correcto.

VI. Conclusiones

La elevación del capital humano es una condición necesaria para que Chile pueda aspirar al desarrollo y a la reducción de la desigualdad. El país no logrará estas metas si la mitad de los asalariados de tiempo completo gana menos de 500 dólares mensuales (CASEN 2011), situación que entre otras causas refleja el déficit de competencias laborales en la fuerza de trabajo.

La mayor parte de los países desarrollados están implementando sistemas de formación continua de competencias laborales para enfrentar los desafíos de la cambiante demanda por trabajo derivada de la globalización y el cambio tecnológico, así como para posibilitar que sus trabajadores emprendan trayectorias laborales ascendentes a lo largo del ciclo de vida. Estos desafíos son plenamente atingentes para Chile, especialmente si se considera que la fuerza de trabajo tiene falencias importantes en las competencias generales de base derivadas de un sistema educacional deficitario.

Un sistema de formación continua de competencias tiene como componentes básicos a la educación y la capacitación, proveyendo vínculos e interrelaciones entre ellos a través de marcos de cualificaciones y una normativa que permita la movilidad vertical y horizontal; conforma los currículos de la educación vocacional y de la capacitación con información proveniente del mercado laboral e intermediada por consejos de competencias sectoriales u organismos similares; asegura la calidad de los oferentes de cursos a través de normas de acreditación y esquemas de monitoreo y evaluación; dispone de una variada oferta de programas y cursos para cubrir la variada gama de necesidades y disponibilidades de la población; provee esquemas de financiamiento consistentes con la distinta capacidad de pago de las familias; cuenta con profesores e instructores calificados, así como con la participación activa de gremios empresariales, centrales de trabajadores y otros stakeholders; y dispone de políticas públicas eficaces y articuladas con el seguro de desempleo y la intermediación laboral, y con una institucionalidad de calidad acorde.

Chile está aún muy lejos de tener un sistema de formación continuo de competencias laborales, puesto que cuenta con un esquema fragmentado y carente de la mayoría de los atributos requeridos arriba. La política de capacitación, en particular, exhibe problemas serios en la equidad de la asignación de recursos, en la eficiencia para lograr sus objetivos y en la efectividad de sus resultados, tal como lo señaló la Comisión Revisora convocada por el Ministerio de Trabajo en

²³ Un desarrollo complementario es la eliminación de barreras institucionales y curriculares a nivel de los estudios superiores, a objeto de facilitar las trayectorias educacionales en el formación profesional. Ver Comisión para el Estudio de la Formación Técnico-Profesional en Chile, 2009.

2011. Allí también se señala que el SENCE ha venido acumulando políticas y programas a lo largo del tiempo que distan de ser coherentes y comprensivos, y que la entidad no ha contado con las capacidades requeridas para cumplir con su rol rector y supervisor de la política de formación de competencias laborales.

En respuesta a este diagnóstico, el SENCE y Ministerio del Trabajo emprendieron en 2011 un conjunto de iniciativas con miras a reformar la política de capacitación y la institucionalidad asociada. El SENCE dio inicio a un programa de fortalecimiento de la gestión, capacidades e infraestructura financiado por el BID; mientras que el Ministerio del Trabajo preparó un proyecto de ley en la materia, que fue firmado por el presidente Piñera en Enero de 2014. Las iniciativas en curso se hacen cargo de la mayor parte de los problemas detectados por la Comisión Revisora, pero los cambios iniciados distan de estar consolidados y falta bastante para instalar en el país un sistema de formación continuo efectivo de competencias laborales.

Para ello se requiere instalar más centralmente en la agenda de políticas públicas la necesidad de implementar el sistema de formación de competencias con los atributos citados. A tal efecto se requiere seguir contando con el respaldo de las autoridades del sector y ampliar la base de sustentación política de la iniciativa, diversificar la oferta para dar cabida a las múltiples demandas y necesidades por formación profesional, asegurar la pertinencia en la formación según las necesidades y tendencias de la economía, garantizar la calidad en la formación, y contribuir al financiamiento de los usuarios de menores recursos.

Referencias Bibliográficas

Acero, Carlos. Minuta "Diagnóstico de ChileValora". PNUD, Santiago 2012.

Acero, Carlos, Macarena Alvarado, David Bravo, Dante Contreras y Jaime Ruiz Tagle: "Evaluación de Impacto del programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008", PNUD, Santiago 2010.

ARS Chile (2012): "Evaluación cualitativa de la implementación del programa Bono de Trabajador Activo".

Bravo, David y Dante Contreras: "Competencias Básicas de la Población Adulta", Corfo, Departamento de Economía U de Chile y Ministerio de Economía, Santiago, 2001.

BID: "Chile: ¿Cómo acercarse a estándares de vida de países desarrollados? La capacitación laboral en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Avances, desafíos y recomendaciones de política", BID, 2010.

BID: "El Bono de Trabajador Activo", BID, 2013.

Card David, Jochen Kluve y Andrea Weber: "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis," *Economic Journal, Royal Economic Society*, vol. 120 (548), pp. 452-477, 2010.

Carneiro, Pedro y James Heckman: "Human Capital Policy", NBER Working Paper 9495, 2003.

Comisión para el Estudio de la Formación Técnico-Profesional en Chile, 2009 "Bases para una política de formación técnico profesional en Chile", Santiago, 2009.

Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral: "Informe Final", Ministerio del Trabajo, 2011.

Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad: "Hacia un Chile más Justo. Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social", Santiago, 2008.

Escárte, Jossie y Ramón Castillo: "Identificación de desafíos y formulación de recomendaciones de política para que el SENCE pueda adaptarse al sistema de educación y capacitación permanente", Santiago de Chile, documento Febrero 2010.

Escárte, Jossie, Ramón Castillo, David Bravo, Yerko Ljubetic y Patricia Medrano: "Igualdad de Oportunidades: Los desafíos de la Capacitación Laboral". Santiago de Chile, SENCE – Centro Micro Datos y Universidad de Chile, 2006.

Kis, Viktória y Simon Field: "OECD Reviews of Vocational Education and Training. Chile Initial Report", OECD, 2009.

Larrañaga, Osvaldo, Gustavo Cabezas y Francisca Dussailant: "Educación media técnico profesional: trayectoria educacional e inserción laboral de una cohorte de alumnos", PNUD, 2013.

OECD: "Skilled for Life? Key Findings from the Adult Skill Test", OECD, Paris, 2014.

OECD: "Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skill Policies", OECD, Paris, 2012

Martínez, Eduardo: "El Sistema de Formación Profesional en Chile" en OIT/CINTERFOR: El Financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Un Estudio Comparativo de Buenas Prácticas, Montevideo, 2007.

Rodríguez, Jorge y Sergio Urzúa: "Una Evaluación de los Programas de Capacitación Financiados por Fondos Públicos en Chile", 2011.

Rodrik, Dani: The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy, W.W. Norton & Company, New York, 2012.

Santiago Consultores: "Evaluación en Profundidad Chile Califica", Dipres, Santiago, 2009.

Centro de Políticas Públicas Universidad Católica (2013): "Análisis del estado de implementación y el diseño de evaluación del programa Bono de Trabajador Activo".

Tuck, Ron: "An introductory guide to national qualification frameworks: conceptual and practical issues for policy makers", International Labor Office. 2007

Urzúa, Sergio y Esteban Puentes: "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral", BID, Unidad de Mercados Laborales en el Sector Social, Notas Técnicas 268, 2010.

ANEXO A

Principales Programas de Capacitación que operan actualmente en Chile

Programa	Descripción	Gasto 2012 MMS	Usuarios 2012
Bono del Trabajador activo	Consiste en la entrega de un bono de capacitación para que los trabajadores dependientes puedan elegir en qué y dónde capacitarse, a través de una oferta de capacitación ajustada a la demanda local. El beneficiado aporta una matrícula, equivalente al 20% del valor del curso que hará, a la vez, de garantía. Ésta es devuelta al trabajador al término del curso si lo aprueba en términos de asistencia y evaluación.	8.029	23.236
Franquicia tributaria	Incentivo tributario para que las empresas deduzcan de sus impuestos los gastos correspondientes a la capacitación de sus trabajadores. Se pueden elegir dos modelos: vía Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) o directamente con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).	91.201	918.551
Formación para el trabajo	Capacitación integral, a través de OTEC pertenecientes al Registro Especial, de manera de adquirir destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo a partir del conocimiento de un oficio. El programa tiene dos componentes: Fase Lectiva y Fase de Experiencia Laboral y/o Asistencia Técnica. Asimismo, el programa contempla un pago a los organismos ejecutores asociado a la inserción laboral de los beneficiarios. El proceso de capacitación es de 400 horas en promedio.	24.710	8.160
Bono Empresa y Negocio	Se entrega un bono de capacitación al dueño, socio y/o representante legal de las micro y pequeñas empresas. Éste financia acciones de capacitación a elección del beneficiario. El beneficiado sólo deberá aportar una matrícula, equivalente al 20% del valor del curso, que hará, a la vez de garantía. Ésta será devuelta al término del curso si lo aprueba en términos de asistencia y evaluación.	3.608	12.173
Becas del Fondo solidario	El programa se origina en la Ley del Seguro de Cesantía (FCS). El SENCE realiza una convocatoria para que beneficiarios del FCS presenten postulaciones a becas de capacitación en cursos ofrecidos en el mercado y que cuenten con códigos SENCE, y que sean impartidos por OTEC debidamente acreditados. A las personas que cumplan con los requisitos, SENCE adjudica formalmente el beneficio. Una vez ejecutado el curso, SENCE paga a los OTEC por el número de beneficiarios que hayan realizado el curso.	1.666	3.670
Becas Franquicia tributaria	Becas de capacitación en oficios, gratuitas para los beneficiarios, quienes además reciben un subsidio de movilización y colación, y de útiles y/o herramientas	17.704	64.000

	cuando corresponda. Se busca mejorar las competencias laborales de personas del primer y segundo quintil de ingreso, en particular cesantes o personas que buscan trabajo por primera vez aunque también permite la participación de personas que enfrentan mayores niveles de (discapacitados, personas en proceso de reinserción social post-penitenciaria).		
Formación en el puesto de trabajo	Consiste en un incentivo a la contratación de personas desocupadas, cesantes o que buscan trabajo por primera vez (que vivan preferentemente en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superior al promedio del desempleo nacional), para lo cual el programa entrega una bonificación al empleador en dos líneas acción: - Jóvenes (15-24 años): Se bonifica a la empresa con el 50% del salario mínimo por un máximo de 12 meses y además se entrega un bono de capacitación de hasta \$400.000 por cada aprendiz contratado. - Mujeres y Hombres entre 25 y 65 años: Se bonifica a la empresa con el 40% del salario mínimo por un máximo de 6 meses y además se entrega un bono de capacitación en oficios de hasta \$400.000.	8.144	7.760
Transferencias al sector público	Transferencia monetaria a Fuerzas Armadas, Gendarmería, SENAME, Carabineros de Chile e INDAP para organizar, administrar y desarrollar programas de capacitación en oficio para la población proveniente de los quintiles socioeconómicos más bajos, de riesgo social y/o vulnerados en sus derechos. Cada Institución suscribe anualmente convenio de colaboración con el SENCE y define en conjunto con el servicio la estrategia de intervención a realizar. La capacitación en oficio se imparte mediante tres modalidades de ejecución: Directa, la propia institución pública desarrolla los cursos con el recurso humano e infraestructura; a través de licitación con un OTEC; y Mixta, aplicando las modalidades anteriores.	3.084	13.706

Fuente: SENCE

ANEXO B: La formación de competencias en Alemania, Australia y Finlandia

Los casos de Alemania y Australia

Dos casos emblemáticos en el mundo, a la vez que con arreglos institucionales bien diferentes, son Alemania y Australia. Ambos sistemas tienen muy bien delineados los distintos puentes que pueden haber entre la educación secundaria general y la educación secundaria vocacional, a la vez que tienen programas especiales de capacitación y certificación laboral que conversan en mayor o menor medida con el sistema educativo formal. Ambos países parten de la base de un sistema educativo formal con muy buen desempeño, pero ofrecen avenidas distintas (aunque con más o menos puentes entre las distintas opciones) para llegar tanto al sistema de educación superior, como para acceder a educación técnica tanto en un nivel medio como en el nivel superior. En ambos países existe un Marco Nacional de Cualificaciones que pone orden también a la relación entre el sistema de capacitación, o sistema de educación vocacional, y el sistema educativo tradicional.

Alemania es un ejemplo de un sistema de capacitación profesional estrechamente ligado al sistema educativo. Ya en edades tempranas los estudiantes tienen tres opciones: una enseñanza académica tradicional con altas exigencias, un nivel intermedio, que también involucra estudios científicos humanistas, pero con currículos menos demandantes (y que conduce a un diploma de enseñanza media) y finalmente, un tercer grupo de colegios, con currículos orientados a formar habilidades técnicas. Aproximadamente el 57% de los estudiantes optan por una educación técnica, mientras que el 75% de éstos opta por entrar al sistema dual, que incluye trabajo de sala y también capacitación en las firmas. El resto opta por educación media técnico-profesional a tiempo completo.

El sistema dual de capacitación tiene una duración aproximada de 3 años y medio, y no requiere tener un diploma de enseñanza secundaria, aunque en la actualidad casi el 97% accede al sistema dual teniendo algún diploma. Se ofrece en 349 sectores de actividad. Los aprendices típicamente ocupan unos 3-4 días en una empresa, en entrenamiento práctico, mientras que toman clases en escuelas vocacionales, por aproximadamente 12 horas a la semana, que se dividen en clases generales (un tercio) y específicas a la profesión (dos tercios). Existen regulaciones por sector de actividad, que establecen los contenidos de los cursos, la duración del entrenamiento y las competencias que cada estudiante debe adquirir para graduarse. Existen requisitos también estándares para los profesores (tanto de asignaturas generales como específicas) y para los capacitadores dentro de la firma.

Es el Ministerio de Educación y de Investigación el que está a cargo de todo el sistema, de definir criterios y de asegurar el cumplimiento de las normas. Cada región o Lander es el gestor directo de las escuelas vocacionales (tanto las a tiempo parcial, que se combinan en el sistema dual, como las de tiempo completo). Los Lander también tienen que velar a nivel de su región que se cumplan los estándares establecidos en la ley. Las cámaras empresariales están estrechamente

involucradas en todo el proceso, siendo responsables de proveer tanto guía como control a las empresas que proveen cupos para aprendices. Las cámaras empresariales también son las responsables de registrar los contratos de aprendices, de evaluar la capacidad de las firmas para proveer capacitación, de monitorear el proceso de capacitación y de evaluar a los capacitadores.

El Estado a través de los Lander es el que financia las escuelas vocacionales, pero son las firmas las que financian la capacitación en el trabajo. En algunos sectores económicos, se han creado fondos conjuntos inter-empresas, que financian las actividades de capacitación (las firmas contribuyen al fondo, y el fondo paga los costos de capacitación). En otros, cada firma es la responsable de cubrir sus costos individuales de capacitación. En el año 2007 las firmas financiaron el 83% de la operación de las escuelas vocacionales y el Estado el 17% restante.

Hay algunos beneficios tributarios, como por ejemplo un bono (6.000 euros anuales en el año 2007) para quienes contraten a un aprendiz que haya pasado más de 12 meses buscando un puesto. También existe un programa de inserción especial para individuos jóvenes que para el 30 de septiembre de cada año no han conseguido un puesto de aprendiz, son desventajados socialmente o tienen alguna discapacidad. El Estado financia el 100% del salario y las contribuciones sociales de aprendiz por 6-12 meses. A nivel de cada Lander también existen programas específicos para subsidiar los puestos de aprendiz, pudiendo haber énfasis particulares en algunos sectores económicos, dependiendo de la actividad predominante en el Lander.

A juicio de algunos expertos, el sistema alemán tiene fortalezas y debilidades, que son importantes. Como fortaleza, el sistema de capacitación y entrenamiento laboral es ampliamente valorado y respetado en el país, y sus orígenes están en instituciones nacidas en la Edad Media. Es un sistema que ofrece entrenamiento y capacitación en un amplio espectro de profesiones, a la vez que integra (en el sistema dual, al menos) una alta fracción de la capacitación en clases prácticas en empresas. Pero tal vez el mayor activo del sistema es la combinación de financiamiento público y privado y el alto involucramiento de actores privados y actores sociales, en los distintos niveles de gobierno. Existen además varios institutos y consejos que estudian y monitorean permanentemente el sistema, lo que le ha permitido mantenerse a tono con las exigencias de una economía y un mercado laboral cada vez más global y dinámico.

Uno de los principales desafíos para Alemania, sigue siendo el sistema de transición que está abierto a individuos que no tienen las habilidades suficientes para acceder al sistema de capacitación estándar. A este sistema de "transición" acceden individuos que no vienen habilitados desde el nivel medio para acceder directamente al sistema de aprendices, siendo generalmente desertores de la enseñanza media que no han logrado adquirir destrezas básicas. En este grupo de participantes, justamente el vínculo que falla es la entrega de información oportuna, sobre los caminos y opciones remediales a los que pueden acceder.

Otro desafío importante es cómo mejorar la transición del sistema dual al sistema de educación superior. Pocos estudiantes del sistema dual acceden al sistema terciario, a pesar que formalmente (esta reforma es relativamente reciente) existen los canales para hacerlo. Parte del

problema tiene que ver con las insuficiencias de las pruebas de salida, ya que la evaluación del sistema dual descansa en un examen tomado por las cámaras empresariales y no en su desempeño en el aula. Y entonces, los estudiantes tienen pocos incentivos para esforzarse en adquirir un mayor nivel de habilidades básicas.

El caso australiano es también de interés, puesto que es un sistema que migró desde una estructura altamente fragmentada (gestionado por los estados regionales) a uno en que las definiciones y protocolos se determinan a nivel nacional, estableciéndose un sistema nacional de cualificaciones basadas en competencias. En cierto sentido el sistema australiano descansa fuertemente en el sistema privado. Se ha fomentado la entrada de proveedores privados al mercado de capacitación, y los empleadores y trabajadores pueden elegir libremente el proveedor y el tipo de capacitación, que es susceptible de recibir fondos públicos. Los proveedores de capacitación deben estar registrados, y los títulos que otorgan son reconocidos en todo el territorio.

El sistema es altamente flexible, abierto a todo tipo de edades, reflejando en el caso de Australia una realidad que es distinta a la alemana, por cuanto aún existe una alta fracción de población que no tiene ningún tipo de educación postsecundaria (sobre el 30%). Los tipos de capacitación son variados, desde programas cortos de un solo curso, hasta programas más avanzados que entregan un diploma. La metodología incluye clases en sala, entrenamiento en empresas (aprendices) y capacitación online. Los proveedores son privados o públicos, todos registrados y reconocidos como entidades capacitadoras, a la vez que pueden ser agencias de capacitación (rol único) o universidades, organizaciones religiosas y sociales, etc. Hacia el año 2007, existían unos 4.000 proveedores, aunque la mayoría de los recursos públicos se canalizan a través de Institutos Públicos de Capacitación y Educación (llamados TAFE, por sus siglas en inglés).

Tal como Alemania, Australia tiene un sistema de aprendices en el sector industrial (capacitación que dura unos 3-4 años) y de pasantes en el sector servicios (1-2 años). Su funcionamiento es parecido al alemán, en el sentido que los pasantes o aprendices tienen un salario que aumenta a medida que avanzan en el programa.

La innovación principal en Australia ha sido su Marco Nacional de Cualificaciones, que divide la educación técnica-profesional en ocho niveles, y que tiene un sistema de equivalencias declarado con el sistema de educación superior tradicional.

Entre las fortalezas que se destacan del sistema australiano están: el gran involucramiento de las cámaras empresariales, muy satisfechas con el nivel de calificación de los graduados del sistema; la flexibilidad del sistema, que no sólo es útil para los estudiantes recién egresados, sino también para trabajadores más adultos que quieren consolidar o recapitarse en sus áreas de trabajo. El Marco de Cualificaciones es claro y consistente entre los distintos estados.

Existen aún áreas grises o más problemáticas que es necesario atender. Primero, no hay reglas tan claras en la educación vocacional sobre cuándo un trabajador puede o no recibir fondos públicos

para pagar su entrenamiento (en el sistema universitario esto no pasa). Además, en niveles altos de calificación profesional, los estudiantes no tienen los mismos instrumentos disponibles para estudiantes del sistema de educación superior. Aún son bastante poco confiables los pronósticos y análisis sobre las necesidades de capacitación en distintos sectores. En algunos casos, los paquetes de capacitación (protocolos) son largos y complejos de implementar. Es necesario también mejorar los mecanismos de capacitación de los profesores del sistema, para asegurar que sus habilidades estén a tono con los cambios tecnológicos que a diario se introducen en los lugares de trabajo. Hay que perfeccionar también los requisitos y estándares para acceder y aprobar los distintos niveles (a pesar del Marco Nacional de Cualificaciones, subsisten aún diferencias en estándares a nivel regional y por sector de actividad económica).

El caso de Finlandia

El rasgo más distintivo de la experiencia finlandesa es la amplia cobertura del aprendizaje a lo largo de la vida, siendo posiblemente el país con más avances en integrar a la población adulta a la formación continua. De esta manera, alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo asiste cada año a cursos de educación continua o a módulos de capacitación laboral, los cuales por regla general son provistos en forma gratuita salvo unas pocas excepciones. En tal sentido, la educación se concibe como un derecho que tienen las personas a lo largo de la vida y el Estado tiene por compromiso ofrecer oportunidades educacionales iguales a todos los ciudadanos, sin importar su género, edad y medios económicos.

La educación es mandatoria sólo para los nueve años que conforman el ciclo básico, si bien más del 90% de los jóvenes continúa estudiando en el nivel secundario. Este ciclo dura tres años y se divide en modalidades de educación general y vocacional. La enseñanza vocacional cubre nueve sectores: humanidades y educación, cultura, ciencias sociales, negocios y administración, ciencias naturales, tecnología, transporte y comunicaciones, recursos naturales y medio ambiente, servicios sociales, salud y deportes, y servicios de turismo y relacionados.

La educación se organiza en base a politécnicos con estudios orientados al mercado laboral y universidades con énfasis en investigación y enseñanza.

La educación de adultos y la capacitación son provistos por una gama de instituciones que incluyen politécnicos y universidades, establecimientos de enseñanza vocacional secundaria, centros de entrenamiento y capacitación, centros de educación general de adultos (liberal adult education). También hay programas de capacitación para las personas desempleadas a cargo del Ministerio del Trabajo, mientras que la generalidad de la educación de adultos está bajo la tutela del Ministerio de Educación. La capacitación de adultos es entregada en los mismos centros de la educación de adultos.

Las certificaciones que reciben los jóvenes en la educación vocacional de nivel secundario y terciario están basadas en la adquisición de competencias, según lo acordado en instancias donde participan profesores y representantes del mercado laboral (empleadores y trabajadores). Así también ocurre en las certificaciones que se entregan a adultos que han adquirido competencias en los puestos de trabajo, si bien la mayoría de estos postulantes obtienen alguna preparación previa.