

Políticas, Legislación y Paradigmas de la Formación Técnico Profesional en Chile

Serie Informe Nº 29-22, 23/09/2022

Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente informe ha sido elaborado en el contexto de la reunión del Parlamento Andino, que tratará en su discusión respecto a una ley marco sobre formación técnico profesional.

El informa revisa las principales orientaciones de las políticas públicas y legislación respecto de la formación técnico profesional. Para ello revisa los diferentes componentes que han sido tratados en la legislación, como son: la educación media técnico profesional, la enseñanza superior técnico profesional, la capacitación continua y la certificación de competencias laborales.

Como tema pendiente para el caso chileno, está el marco nacional de cualificaciones, que debería ser el eje articulador multinivel y multisectorial, que ha impedido una articulación entre segmentos.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Introducción

En las últimas dos décadas, el debate internacional respecto a la formación técnico profesional (FTP) progresivamente ha ido adquiriendo importancia, que ha ido de la mano de un cambio de la manera en como tradicionalmente ha sido abordada¹. De esta forma, se ha pasado de visiones centradas en el crecimiento económico, la productividad y el desarrollo de competencias laborales, sintetizados en los enfoques de "capital humano"², hacia otros enfoques más amplios, que consideran otras variables como el bienestar de las personas, el respeto a los derechos humanos, entre otras, como son los enfoques de "desarrollo humano"³ (derecho a la educación⁴). Este debate internacional respecto a las orientaciones de políticas de FTP, también se ha visto graficada en la arquitectura legal de las políticas de desarrollo de competencias técnicas en Chile⁵, que no obstante estar en un periodo de transición entre ambos enfoques, ha comenzado a evidenciar la incorporación de la dimensión del desarrollo humano⁶.

La FTP puede ser entendida como una modalidad de enseñanza y/o conocimiento basado en el aprendizaje teórico práctico. La FTP es dividida, por tanto, en dos sistemas vinculados, pero diferenciados: "la formación profesional y capacitación inicial (FPC-I) y la formación profesional y capacitación continua (FPC-C). La primera está dirigida a los jóvenes al inicio de sus trayectorias profesionales y previas al ingreso al mercado de trabajo, mientras la segunda comprende la actualización de competencias en los adultos"⁷. Este proceso comprende tanto elementos de la educación formal, como también, del perfeccionamiento continuo durante toda la vida⁸.

En el primer caso, responde a procesos de formación impartidos en el sistema educacional conducentes a algún tipo de grado académico reconocido (título), ya sea en la enseñanza secundaria (Educación Media Técnico Profesional EMTP) o en el sistema de educación superior (Enseñanza Superior Técnico Profesional ESTP), que en el caso chileno, reconoce dos niveles: los Centros de Formación Técnica (CFT) con carreras de dos años de duración, y los Institutos Profesionales (IP) con

¹ Allais, S. (2012). Will skills save us? Rethinking the relationships between vocational education, skills development policies, and social policy in South Africa. En *International Journal of Education Development*, 32(5), 632-642.

² Becker, G. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: University of Chicago Press.

³ Tikly, L. (2013). Reconceptualizing TVET and development: a human capability and social justice approach. En *Revisiting global trends in TVET: Reflections on theory and practice*, 1-39. Bonn, Germany: Unesco-Unevoc.

⁴ Zancajo, A. y Valiente, O. (2019). Evolución de las políticas ETP en Chile: entre el capital humano y el derecho a la educación. En L. Sepúlveda y M. Valdebenito (Ed.), *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?*, pp. 57-90. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

⁵ Arellano, M. y Donoso, G. (2020). Formación técnico profesional en Chile: Aportes a la transformación de las personas y al desarrollo del país. En M. T. Corvera y G. Muñoz (Ed.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*, pp. 336-359. Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

⁶ Orrego, V. (2021). Agenda institucional de la enseñanza media técnico-profesional en Chile, 2009-2018. En *Revista Educación, Política y Sociedad*, 6(1), 123-148.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Sevilla, M. P. (2017). *Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

tres años de duración, que comprenden una menor duración que los ciclos universitarios.

El perfeccionamiento continuo, por su parte, corresponde a aquellas políticas que fomentan el desarrollo de competencias técnicas que favorezcan la adaptabilidad laboral, mejoren la productividad y la empleabilidad de las personas. Dentro de estas políticas, se encuentran tanto el fomento de la capacitación a través de la inversión de las empresas en sus trabajadores mediante exenciones tributarias, y una segunda modalidad, que es la certificación de competencias laborales adquiridas de manera no formal (experiencia laboral previa) que facilite el reconocimiento de saberes prácticos por parte de las empresas y favorezca la empleabilidad de los portadores de dichas certificaciones.

Estas dos dimensiones son las que se abordarán en esta minuta a través de los esfuerzos legales y de ordenamiento del sistema (institucionalidad) para dar conducción y potenciar este sector dentro del escenario nacional.

2. Orientaciones Políticas de la FTP en Chile

Diversos autores han señalado que la educación técnico profesional es una de las áreas que presenta mayor rezago en materias de políticas públicas, donde no se observan grandes transformaciones desde hace casi un cuarto de siglo⁹, como fue la Reforma Curricular de 1996 y su actualización de 1998¹⁰. Sin embargo, no obstante este estancamiento de una nueva propuesta y ordenamiento general del sistema FTP, la *"agenda institucional no ha estado estática y ha definido objetivos, propuestas, prioridades, soluciones y metas a través del trabajo de diversas comisiones de expertos, instancias que han ayudado a contornear la definición oficial del problema público de la FTP"*¹¹.

Es así que tanto Orrego¹² y Zancajo y Valiente¹³ coinciden en señalar que se observa en un paso de una mirada ortodoxa centrada en el capital humano y las necesidades productivas, hacia una mirada más compleja, orientada al desarrollo humano. Dentro de esta tendencia ambos estudios destacan tres momentos, que se sintetizaron en tres planes integrales de políticas orientadas a la FTP.

a) Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional

El primero fue las Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional¹⁴ en 2009 (MINEDUC, 2009), que surge como respuesta a la publicación del informe

⁹ Bellei, C., Contreras, M., Valenzuela, J. P. y Vanni, X. (2020). Introducción: el liceo en tiempos turbulentos. En C. Bellei, M. Contreras, J. P. Valenzuela y X. Vanni (Ed.), *El liceo en tiempos turbulentos: ¿cómo ha cambiado la educación media chilena?* (pp. 9-70). Santiago de Chile: LOM Ediciones y Universidad de Chile, CIAE.

¹⁰ Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1996, Sobre subvención del estado a Establecimientos Educativos. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=127911&idVersion=2022-01-24>

¹¹ Orrego (2021). Op. Cit.

¹² *Ibidem*.

¹³ Zancajo y Valiente (2019), Op. Cit.

¹⁴ Ministerio de Educación (Mineduc) (2009). *Bases para una política de formación técnico-profesional*. Santiago de Chile: Mineduc.

del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Dicha propuesta se orientó en torno a seis principios o áreas de acción para favorecer la conformación de una fuerza laboral con mayores cualificaciones y de esa forma ayudar a una mayor productividad del país. Para dicho propósito definió cuatro áreas de intervención:

- Institucionalidad: facilitar el tránsito desde la EMTP hacia el nivel superior ESTP o Universitaria, conectándolos tanto institucionalmente proponiendo la creación de un organismo especializado ministerial para la FTP; como también, curricularmente a través de un marco nacional de cualificaciones. Ello implicaba actualizar tanto la oferta de programas como de perfiles de egreso de la FTP, como también, la certificación de competencias laborales¹⁵.
- Currículum: Reconoce el rezago en materia de calidad y pertinencia, por lo que propone una mayor vinculación entre las instituciones educativas y las empresas; una actualización de las competencias docentes por efecto del cambio tecnológico, además de instrumentos de certificación, evaluación y rendición de cuentas del desempeño institucional, entre otras medidas.
- Calidad y pertinencia: el principal foco de esta área se orientaba a la importancia de vincular educación y trabajo, especialmente en la importancia de la información para la toma de decisiones, tanto de instituciones educacionales como de alumnos para selección de programas de estudios.
- Financiamiento: hubo propuestas de modificación de la estructura de financiamiento tanto de la EMTP basada en la subvención escolar, en el acceso a recursos públicos por parte de las instituciones de ESTP, como de la formación en el lugar de trabajo.

De todas estas propuestas, la principal recomendación recogida de la Comisión en términos de política pública permanente, *“fue la creación de una Secretaría dentro del Ministerio de Educación, para supervisar la provisión de ETP tanto secundaria como terciaria”*¹⁶. El carácter acotado de las funciones de la Secretaría de Formación Técnico-Profesional, no fue obstáculo para adquirir progresiva influencia en el diseño e implementación de políticas orientadas a la FTP. Ello se expresó de manera relevante, en la actualización curricular para la EMTP implementada en el año 2013 y, posteriormente, en la elaboración de la Política Nacional de Formación Técnico-Profesional del año 2016 y en las Reformas Educativas del año 2015 (Ley N° 20.845¹⁷ o Ley de Inclusión), 2016 (Ley N° 20.910¹⁸ que crea los CFT Estatales) y 2018 (Ley N° 21.091¹⁹ de gratuidad ESTP).

b) Política Nacional de Formación Técnico-Profesional

EL trabajo realizado en la actualización del currículum el año 2013, además de los lineamientos que habían emergido de las Bases para una Política de FTP, sumado al apoyo de la UNESCO, dieron el impulso para reflexionar respecto al diseño de

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

¹⁷ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172&idParte=>

¹⁸ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1088775>

¹⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917423>

una política pública para el sector de FTP a partir del año 2014 y 2015, mediante un proceso participativa de consulta a todos los actores del sistema. Este proceso concluyó con la publicación de la Política Nacional de Formación Técnico-Profesional en año 2016, que representaba la rúbrica con que se orientaban las acciones legislativas del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet.

Al igual que el documento del año 2009, este también establece cuatro áreas de intervención, que muestra tanto continuidades y cambios respecto a las Bases del año 2009²⁰:

- Calidad: su principal objetivo está en afianzar un sistema de aseguramiento de la calidad que sea sensible a la realidad de la FTP, que conllevaba el diseño de una serie de instrumentos ad hoc y programas de apoyo a los docentes TP.
- Competitividad: la principal propuesta, al igual que en las Bases de 2009, era la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones que articulara todos los niveles de enseñanza y certificación de competencias con las necesidades de los sectores estratégicos de la economía del país.
- Desarrollo humano: se diseñaron estrategias para favorecer el acceso mediante la reducción de las barreras (financieras, información, etc.), la retención de estudiantes, y la continuidad de estudios universitarios a estudiantes destacados/as, todo ello en el entendido de apoyar las trayectorias laborales ascendentes en materia de realización humana y profesional.
- Institucionalidad: propone la conformación de un Consejo Asesor Presidencial de Formación Técnico-Profesional que apoye al mandatario en todo lo relativo al diseño de una política de mediano plazo para el sector. Este Consejo sería apoyado por consejos regionales, que permitiría entregar especificidad regional a las estrategias definidas. Además, se propone la articulación de los nuevos CFT estatales con los establecimientos de EMTP apoyados en los Servicios Locales de Educación.

De este trabajo, dos fueron las políticas que se recogieron e implementaron, que dicen relación con la calidad e institucionalidad. Respecto a la calidad, *“gracias a la modificación de los instrumentos de evaluación docente, permitió el ingreso de los profesores de establecimientos públicos al sistema de carrera docente, el cual reconoce y valora sus trayectorias, habilidades y conocimientos y las traduce en mejoras salariales²¹”*. En lo referido a institucionalidad, la promulgación del Decreto N° 238 del Ministerio de Educación²² promulgado en agosto de 2016, crea el Consejo Asesor para la Formación Técnico Profesional, el cual es mandatado para asesorar a la presidencia, proponer una Estrategia Nacional de FTP, hacer recomendaciones a los ministerios de Educación, Economía y Trabajo y proponer mecanismo de coordinación intersectorial, entre otras tareas, todas ellas tendientes al fortalecimiento de la formación técnica.

Al igual que en el documento de 2009, la propuesta sobre el Marco Nacional de Cualificaciones fue la gran deuda pendiente, que dice relación con el problema de gestión y liderazgo del proceso a nivel interministerial, de marcos de competencias ya desarrollados por organismos privados (Fundación Chile, entre otros) y la

²⁰ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

²¹ Orrego (2021). Op. Cit.

²² <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1105545>

participación que le competiría a los diversos actores²³. El problema de esto, es que es este marco el insumo principal para la integración multisector y multinivel de la FTP, quedando muchas de las medidas como políticas bien orientadas, pero escasamente articuladas unas con otras.

c) *Estrategia Nacional de formación técnico-profesional 2018-2030*

La concreción del Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional contenida en la política nacional de 2016, se materializó en su conformación de representantes de diferentes áreas del gobierno, sindicatos, el sector privado y expertos en temas de FTP. Dentro del trabajo encomendado a dicho Consejo, la principal tarea consistía en la elaboración de una estrategia nacional de desarrollo de la FTP para el período 2018 y 2030, que facilitara la coordinación entre diversos actores y organismos del sistema, "*proponiendo un mayor nivel de coordinación de las instituciones dentro del gobierno (entre los Ministerios de Educación y de Trabajo y Previsión Social) y entre el gobierno a nivel tanto nacional como regional, para apoyar de mejor manera las trayectorias post-escolares de los estudiantes de ETP²⁴*". Así, el año 2018, con la publicación de la Estrategia Nacional de formación técnico-profesional 2018-2030²⁵, que se da en concomitancia a la promulgación de la última ley parte de la reforma educacional, en este caso de la educación superior, como es la Ley N° 21.091²⁶, más conocida como la Ley de Gratuidad.

La aprobación en el parlamento de las diversas reformas a la educación experimentadas entre 2015 y 2018, hace cambiar el tono y la perspectiva respecto a la Estrategia Nacional de FTP, pues se da en un contexto donde se ha generado un conocimiento e institucionalidad específica del sector, mediante la consolidación de la Secretaría de Formación Técnico Profesional del Mineduc, que permitió que las singularidades de la FTP fueran recogidas dentro del rediseño general del sistema educacional chileno²⁷.

Lo anterior se deja entrever en la definición de objetivos y acciones que se buscan implementarse a través de la estrategia nacional, que se alejan del diagnóstico y se pasa al plano de las acciones concretas, dentro de un marco que recoge de manera explícita tanto las necesidades productivas como el desarrollo humano.

De esta manera, la estrategia contempla tres objetivos claros a cumplir en el período 2018-2030²⁸, como es: 1) la definición e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones como elemento ordenador (guía) del ecosistema de FTP; 2) la creación de un organismo o institución que coordina el sistema de FTP, por lo menos durante un plazo de 5 años para su afianzamiento, y 3) la

²³ Donoso, G. (2018). Articulación público-privada en el desarrollo de políticas públicas: el caso del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en Chile. En: Vargas, F. (editor). *Avanzando hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y Republica Dominicana*, pp. 23-43. Montevideo: OIT/Cinterfor

²⁴ Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

²⁵ Mineduc-Unesco. (2018). *Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional*. Santiago de Chile: Mineduc.

²⁶ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917404>

²⁷ Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

²⁸ *Ibidem*.

actualización de un nuevo marco curricular acorde a los desafíos de la cuarta revolución industrial²⁹.

Para la consecución de estos objetivos, la estrategia nacional se organiza en torno a cinco líneas de trabajo o acción, que se organizan en tres basadas en definiciones de políticas y dos que prestan soporte³⁰:

- Institucionalidad: *“Desarrollar una propuesta de diseño institucional necesario para la implementación del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional y para el desarrollo de las funciones asociadas al conjunto de instituciones público-privadas involucradas. Dicha institucionalidad deberá contribuir a la transformación de la FTP para el cumplimiento de su propósito³¹”*.
- Calidad: Engranar las necesidades de formación de las empresas (productividad) con las expectativas de desarrollo y bienestar personal futuro de los estudiantes (desarrollo humano), que implica el desarrollo de un marco de cualificaciones que oriente la oferta, un nuevo currículo articulado con la certificación de competencias y un sistema de evaluación y aseguramiento de la calidad que reconozca la especificidad de la FTP. Otro elemento interesante, es que se integran en este punto consideraciones de género y de necesidades especiales³².
- Certificaciones: *“rutas formativas y laborales para educación formal, no formal e informal en base a cualificaciones³³”*, que apela a la necesidad de conexión entre mercado laboral y la formación en un sentido amplio de competencias, a través de una armonización entre niveles que facilite la movilidad ascendente de las trayectorias laborales. En este punto se observa intentos de articulación entre actores, emergiendo, como veremos en capítulos posteriores, nuevos actores relevantes, como son los CFT estatales y los Servicios Locales de Educación Pública, que son expresión de los cambios que trajeron las reformas en educación implementadas entre los años 2015 y 2018, mediante los cuales se posibilita integrar criterios territoriales, sustentabilidad del sistema de FTP.
- Información: contar con información de todos los niveles involucrados en la FTP, que permita monitorear todas las capas del sistema para tomar decisiones estratégicas por el gobierno y los actores.
- Comunicaciones: desarrollar un sistema de orientación vocacional y laboral, que los ayude a tomar decisiones informadas, como también, mejorar la imagen y valoración social de la FTP, a través de la provisión por parte del Estado de información de calidad, confiable y relevante. Este punto hace eco de las recomendaciones del informe de 2009 (que había quedado disminuida en la política nacional de 2016), vuelve a poner en el centro a

²⁹ Clapes-UC (2019). *Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial*. Clapes-UC Documento de Trabajo N°59, julio 2019. Disponible en línea en: <https://clapesuc.cl/investigacion/doc-trabajo-no59-mercado-laboral-chileno-para-la-cuarta-revolucion-industrial>

³⁰ Orrego (2021). Op. Cit.

³¹ Mineduc-Unesco (2018). Op. Cit.

³² Orrego (2021). Op. Cit.

³³ Mineduc-Unesco (2019). Op. Cit.

la información y los canales de comunicación como estrategia de desarrollo del sector³⁴.

Un elemento que es interesante destacar, es que esta Estrategia Nacional no contempla un desarrollo extenso, sino que se menciona como un "nudo crítico", dando a entender que es un punto sensible, pero reconoce el cambio del contexto general favorable a la FTP, con la integración de los CFT y los IP a la política de gratuidad (Ley N° 21.091) y los cambios en el modelo de financiamiento (Ley de inclusión) en la EMTP.

Finalmente, la estrategia nacional representa un tercer intento de dar un orden integral al sistema de FTP, pues las reformas educativas implementadas entre 2015 y 2018 trajeron importantes cambios a la educación técnico profesional, tanto en sus componentes secundarios como de educación superior, pero ninguna de estas reformas se centró específicamente en el campo de la FTP³⁵. Esta dificultad para una mirada integral del sistema de FTP se debe, a que la mayoría de las transformaciones del sector educacional han estado cruzadas por movilizaciones estudiantiles, pero que han sido coordinadas tanto por estudiantes secundarios de formación científico y humanista (2006) o estudiantes de la educación superior universitarios (2011), teniendo una presencia acotada o muy baja los estudiantes secundarios técnicos profesionales o de educación superior técnica profesional.

Es por ello que las presiones de este sector han venido preferentemente desde el mundo de la empresa, las instituciones de ESTP o los ecosistemas de innovación. Por ello el elemento clave de una política de desarrollo del FTP viene de la mano de un Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional (MCTP), que permita ordenar y articular a los diferentes actores y el funcionamiento del sistema. Lamentablemente, *"la adopción de un marco nacional de calificaciones quedó empantanado en debates sobre cuál debía ser la institución que liderara tal iniciativa. Por un lado, los representantes del gobierno estimaban que el Estado debía albergar el marco de trabajo dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pero, por otro lado, los representantes del sector privado (Fundación Chile, Corfo) ya habían desarrollado marcos para algunos sectores económicos y querían mantener el control sobre estos desarrollos"*³⁶. Este MCTP es la herramienta mediante el cual el sistema de FTP permite vincular educación y trabajo, que implica el ordenamiento de conocimientos, competencias y habilidades de los profesionales y técnicos en un continuo de niveles y programas de formación³⁷

3. Educación Media Técnico Profesional

El sistema de EMTP en Chile es parte de un modelo dual, el cual contempla los dos primeros años de formación general, para luego dividirse en los dos últimos en dos modalidades, la Enseñanza Media Científico Humanista (EMCH) (de carácter academicista) y la Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP) (de carácter práctico). El Ministerio de Educación de Chile define a las EMTP como aquel *"nivel educativo orientado al desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y*

³⁴ Orrego (2021). Op. Cit.

³⁵ Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

*conocimientos, desde un enfoque de aprendizaje práctico (...). Como es un tipo de formación más flexible y modular, les permite ir adecuándose a los cambios que traen las nuevas tecnologías y nuevas formas de trabajo*³⁸.

Para sopesar la importancia del sector de EMTP, es bueno tener una panorámica de su cobertura e impacto. Actualmente, *“existen 934 liceos técnico-profesionales y la matrícula en Educación Media TP representa el 37% del total de estudiantes de 3ero y 4arto año de todo el país (...). De los más de 155 mil jóvenes técnicos, un 52% son hombres y el 47% son mujeres*³⁹”. Como se observa, el peso de la EMTP es muy relevante en términos de porcentaje de estudiantes del sistema, por lo que resulta extraño que con esa importancia relativa haya sido un campo de nula o escasa intervención de las políticas públicas educativas desde el año 1998⁴⁰. Lo que sí está claro, es que las escasas medidas específicas dan cuenta de una intención de orientar la demanda de FTP hacia niveles superiores del sistema, tanto hacia los CFT como los IP. Esto se inscribe en la tendencia descrita por de Ibarola, quien señala que *“la formación técnico-profesional escolarizada de nivel medio dejó de ser una formación “terminal”, exclusiva para el trabajo (...). La formación “terminal” se desplaza hacia el nivel superior, en donde se manifiestan ahora las presiones de los estudiantes por adquirir el derecho de continuar hacia niveles universitarios*⁴¹”.

Los problemas del sector se arrastraban desde las políticas implementadas por el régimen militar (1973-1990), que no obstante favorecer la expansión de la matrícula en todos los niveles a través de la provisión privada de educación pública, financiada mediante un sistema de “vouchers” por cada alumno matriculado (subsidio a la oferta), implicó en la práctica una reducción drástica del financiamiento público de la EMTP⁴². Esto llevó a un crecimiento exponencial de las especialidades ofrecidas por los establecimientos EMTP, los cuales no contaban con un marco curricular, normativo o de aseguramiento de la calidad, que les permitiera evaluar la pertinencia y nivel de la formación ofrecida⁴³. Bajo este escenario, la Reforma Curricular de 1996 y su actualización curricular de la FTP de 1998⁴⁴, constituyó la primera transformación profunda del sistema de EMTP, pero que venía a establecer un principio de orden en materia curricular, regulación y de fiscalización. “Situación que se quiso remediar en 1998 cuando se redujo el

³⁸ <https://www.tecnico-profesional.mineduc.cl/que-es-la-empt/>

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Bellei et al (2020). *Op Cit.*

⁴¹ De Ibarola, M. (2006). Formación de profesionales de la ETP: Nuevos enfoques pedagógicos. En: F. de Asis Blas y J. Planells (Coord). *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, pp. 73-88. Madrid: Fundación Santillana / Organización de Estados Iberoamericanos.

⁴² Sepúlveda, L. (2019). Cincuenta años de la Educación Media Técnico Profesional en Chile y América Latina: Elementos para el Debate. En: Sepúlveda, L. & Valdebenito, M. (Edits). *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?*, pp. 25-54. Santiago de Chile: UAH ediciones.

⁴³ Donoso, G.; Lincovil, C.; Herrera, M. y Arellano M. (2018). Retos de la Formación Técnico-profesional: Conceptualización, Desarrollo y Desafíos del Sistema en pos de una Estrategia Nacional de Formación técnico-Profesional. En: Menéndez, J.; Chamorro, B. & Díaz, T. (coordinadores). *Integración Curricular, desafíos para la Educación Superior*, pp. 76-106. Santiago de Chile: Enac.

⁴⁴ Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1996, Sobre subvención del estado a Establecimientos Educativos. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=127911&idVersion=2022-01-24>

número de especialidades, al alero de un currículum único diseñado por el Ministerio de Educación⁴⁵”.

Este marco normativo no ha variado sustancialmente, sino que se han producido algunas modificaciones para armonizarlo a algunos de los objetivos y desafíos contemporáneos, estando al debe una reforma y reingeniería de todo el sistema⁴⁶. Así, la primera modificación sustantiva a este marco normativo de 1998, fue catorce años después con la promulgación del Decreto N° 452 del Ministerio de Educación⁴⁷ del año 2013, en el cual se aprobaron las bases curriculares de la EMTP, que siguen vigentes hasta la actualidad. En estas bases curriculares se establecieron 35 especialidades de formación técnica-profesional de enseñanza media, con 17 menciones, las que se organizaban en 15 sectores económicos-productivos, que involucran alrededor de 6.500 docentes⁴⁸. Es importante destacar que este decreto, no solo regulaba lo relativo a las especialidades, sino que también, establecía cuales eran los contenidos mínimos de formación general, lo que implicaba una doble titulación, es decir, reciben tanto el título técnico de nivel medio (práctica laboral mediante), como también, la licenciatura de enseñanza media (equivalente a la entregada por los EMCH).

La principal reforma que ha impactado a la EMTP en los últimos años, fue la Ley N° 20.845⁴⁹, o ley de inclusión. *“A nivel secundario estas transformaciones son, entre otras, el fin del copago, lucro y selección en los liceos EMTP de dependencia particular subvencionada; el ingreso por primera vez de los docentes técnicos a mecanismos de evaluación formal y en consecuencia al Sistema de Carrera Docente; hasta las nuevas facultades que los Servicios Locales de Educación Pública tienen para ordenar y revisar la pertinencia de la oferta de especialidades en su territorio⁵⁰”*. Como se aprecia, los cambios han sido más en términos generales del sistema, no atendiendo a la especificidad de la EMTP, aunque se han logrado algunos avances importantes, en especial en lo referido a carrera docente, de la cual estaban excluidos muchos profesores técnicos de la EMTP, por no tener un título profesional de pedagogo.

4. Educación Superior Técnico Profesional

Donde sí se observan cambios más estructurales, respecto a la trayectoria que tenía el sector desde las reformas a la educación superior del régimen militar, es en el nivel terciario de ESTP. A nivel de la enseñanza técnica, la reforma de la educación superior de 1981 generó las condiciones normativas para la provisión privada de educación superior. Dentro de este nuevo marco, se crean dos nuevos tipos de instituciones educacionales de nivel superior, los Centros de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP), los que eran uno similares *“de los Community College (CFT) y College (IP) del sistema estadounidense, pero que en sus inicios no desarrollaron las mismas funciones, en especial las relativas a la articulación vertical con la enseñanza secundaria y terciaria, y a la vinculación con*

⁴⁵ Donoso et al (2018). Op. Cit.

⁴⁶ Bellei et al (2020). Op. Cit.

⁴⁷ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1056485>

⁴⁸ <https://www.tecnico-profesional.mineduc.cl/que-es-la-empt/>

⁴⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172&idParte=>

⁵⁰ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

*el entorno productivo y territorial*⁵¹. Estas nuevas entidades de educación terciaria, a diferencia de las Universidades Privadas, si podían tener fines de lucro. Esto llevó a un crecimiento inorgánico y desregulado de CFT's e IP's, que comenzaron a absorber, en un sistema universitario hasta ese momento muy selectivo, a aquellos estudiantes que no tenían los puntajes de ingresos o los recursos para ingresar a las instituciones universitarias⁵².

Antes de entrar a la arquitectura normativa del sector de las instituciones de ESTP, es importante hacerse una idea de las características de este sector dentro de la oferta de educación terciaria. Por de pronto, los CFT's e IP's para el año 2018 correspondía a casi el 50% de total de la matrícula de la educación superior en Chile⁵³. Según datos de Ministerio de Educación respecto a los CFT's, *"actualmente existen 51 Centros de Formación Técnica, que congregan a 134.510 estudiantes. Estas instituciones están enfocadas principalmente en entregar formación Técnica de Nivel Superior. De ellos, 13 están acreditados, los que representan el 87,3% de la matrícula total de los CFT's"*⁵⁴. Respecto a los IP's, también el ministerio señala que, *"en Chile hay 34 Institutos Profesionales que congregan a 379.838 estudiantes. Estas instituciones imparten carreras técnicas, pero además pueden entregar formación profesional, aunque no otorgan grados académicos (licenciatura, bachiller o posgrados)"*⁵⁵.

Como se aprecia, por la importancia en términos de matrícula, de impacto en la empleabilidad y, como se ha señalado anteriormente, por su carácter estratégico en la productividad, crecimiento económico y posibilidades de desarrollo humano de los y las estudiantes, este segmento representó uno de los grandes desafíos de políticas públicas, en especial, donde toda intervención del Estado es vista como distorsiva en sistemas altamente desregulados y con baja fiscalización. Para regular este sector, los gobiernos de la época utilizaron los mecanismos tradicionales de orientación sistémica, como son los incentivos financieros⁵⁶, es decir, integrar a las instituciones de ESTP a los mecanismos de financiamiento público asociados a sistemas de aseguramiento de la calidad (acreditación). *"A partir de 2005, dos iniciativas impulsan el desarrollo de este sector. La primera es el Crédito con Aval del Estado (CAE) (Ley N° 20.027) y la segunda es la Ley de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior (Ley N° 20.129) del año 2006; permitiendo que aquellas instituciones que, voluntariamente se acreditaran, pudieran acceder a recursos del Estado, tanto estudiantiles como de financiamiento institucional"*⁵⁷.

Estas medidas, no obstante importantes para el acceso y calidad del sistema, no lograban revertir ciertos problemas estructurales de desigualdad territorial, de

⁵¹ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

⁵² Salazar, J. M. y P. S. Leihy (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 21(34), pp. 1-35.

⁵³ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

⁵⁴ <https://educacionsuperior.mineduc.cl/donde-estudiar/>

⁵⁵ <https://educacionsuperior.mineduc.cl/donde-estudiar/>

⁵⁶ Salazar y Leihy (2013). Op. Cit.

⁵⁷ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

acceso a estudiantes de menores recursos⁵⁸, como también, la falta de mecanismos de perfeccionamiento continuo y desarrollo de la carrera docente⁵⁹.

a) *Ley N° 20.910, Creación de CFT Estales*

Es en este contexto, donde se desarrollan dos de las reformas más importantes del sector de ESTP, que han comenzado a cambiar su fisonomía. Como son la Ley N° 20.910⁶⁰ del año 2016, que crea 15 CFT estatales en todas las regiones del país; como también, la Ley N° 21.091⁶¹ del año 2018, que da acceso a la gratuidad a las familias de menores recursos a la educación superior en todos sus niveles.

Respecto a la Ley 20.910, existía evidencia sólida de la disparidad territorial en la oferta y necesidades de las regiones en Chile en materia de formación terciaria. Para mayor abundamiento, el Estado no obstante tener universidades de dependencia estatal, no sucedía lo mismo en materia de CFT y IP, los cuales el 100% de la oferta era privada. Es por ello que la promulgación de esta ley, con la cual se creaban 15 CFT en todas las regiones del país. La puesta en marcha comienza en el año 2017, cuando se nombran las primeras autoridades mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. *“Cuentan con un órgano superior de carácter tripartito que, en base a los principios del diálogo social, incorpora a actores del entorno productivo y social. Con una oferta formativa pertinente a los territorios donde se emplazan, se articula no solo con liceos EMTP, sino que también con la universidad regional y con el sistema de capacitación laboral, sentando las bases de un sistema de formación articulado⁶²”*. Actualmente, marzo de 2022, los CFT estatales presentan una matrícula superior a las 8.700 estudiantes⁶³, y se encuentran en funcionamiento en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O’ Higgins Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Los Ríos, Aysén y Magallanes⁶⁴.

Que el Estado participe directamente en la provisión de ESTP, ha hecho cambiar el contexto político del sector, pues ya no sólo es un ente fiscalizador o direccionador mediante estímulos, sino que pasa a ser un agente proveedor del sistema. Se espera con esto que las asimetrías territoriales y las limitantes al acceso equitativo a la educación terciaria TP, se vean menguadas con estas nuevas instituciones. Desde el punto de vista de la descentralización, la alta concentración de la oferta de ESTP en los grandes centros urbanos (Regiones de Santiago, Biobío y Valparaíso), deja en evidencia el desamparo de las regiones menos pobladas, por ello el sistema privado de ESTP no tuvo un rechazo absoluto a esta medida, pues no se creaba “competencia directa con los principales proveedores privados, los que tendían a concentrar su oferta en las grandes ciudades”, lo que facilitó su creación⁶⁵”.

⁵⁸ Rivera-Polo, F., Rivera-Vargas, P. & Alonso, C. (2016). Universidad de Aysén: Nuevos desafíos y oportunidades regionales para la educación chilena. *Revista Perspectivas* 27, 165-186.

⁵⁹ Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

⁶⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10887>

⁶¹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917423>

⁶² Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

⁶³ <https://educacionsuperior.mineduc.cl/donde-estudiar/>

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Zancajo y Valiente (2019). Op. Cit.

b) Ley N° 21.091, Gratuidad de la Educación Superior

La segunda norma que vino a modificar el contexto de desenvolvimiento de las instituciones de ESTP, fue la promulgación de la Ley N° 21.091⁶⁶ de Educación Superior del año 2018, llamada coloquialmente la ley de gratuidad. Pero dentro de esta legislación hay una serie de otros elementos que comienzan a dar una nueva fisonomía al sistema, por de pronto, da una definición de educación técnica-profesional, como señala el artículo 15: *“Se entenderá por formación técnico profesional todo proceso de enseñanza de carácter formal y no formal, que contemple el estudio de las tecnologías y las ciencias relacionadas, el desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y conocimientos relacionados con ocupaciones en diversos sectores económicos. Deberá promover el aprendizaje permanente de las personas y su integración en la sociedad⁶⁷”*. Lo interesante, es que se establece una diferencia conceptual entre la FTP y la enseñanza de orientación académica universitaria. Además, articula el aprendizaje formal (niveles secundarios y terciarios) con los aprendizajes no formales e informales⁶⁸. Esta articulación, como se ha señalado, ha quedado en un enunciado, pero está el campo normativo para desarrollarlo con un marco nacional de cualificaciones.

La importancia de esta ley estriba en que combina el acceso equitativo, dando gratuidad, pero con un fortalecimiento del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, determinando los requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior, como Universidades, IP y CFT para acceder al financiamiento institucional a través de la gratuidad. *“Actualmente, todas las instituciones de educación superior pueden someterse libremente a la acreditación que otorga la Comisión Nacional de Acreditación, institución autónoma de carácter público que certifica la calidad de las casas de estudio. Si bien el proceso es voluntario, contar con la acreditación permite —al asegurar públicamente sus estándares de calidad— que los estudiantes que se matriculen en ellas puedan acceder a los distintos beneficios estudiantiles del Estado⁶⁹”*.

Dentro del conjunto de medidas que establece la ley, como señalan Arellano y Donoso⁷⁰, pueden destacarse una serie de elementos de alto impacto en la ESTP:

- Institucionalidad: a la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, se establece la puesta en marcha de una unidad coordinadora del sector, que permite tener un equipo especializado en la materia de FTP, que como se ha señalado, ha demostrado tener buenos resultados a la luz de la importancia que adquirió la Secretaría de Formación Técnico Profesional⁷¹. Además, se suma la consolidación legal del *“Consejo Asesor de FTP, de carácter tripartito y de alianza público-privada para orientar las políticas del sector⁷²”*.
- Calidad: La implementación de una política de acreditación institucional para CFT e IP con criterios y estándares propios, la integración de representantes provenientes del ecosistema de ESTP a la Comisión Nacional de Acreditación, el reconocimiento de la realidad, funciones, objetivos y aportes en innovación del sector, permite un sistema más

⁶⁶ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917423>

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

⁶⁹ <https://educacionsuperior.mineduc.cl/donde-estudiar/>

⁷⁰ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

⁷¹ Orrego (2021). Op. Cit.

⁷² Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

sensible a la realidad de las instituciones de ESTP, que anteriormente estaban invisibilizadas bajo las lógicas y realidades universitarias.

- Acceso e inclusión: reconoce la importancia de la ESTP como un sector que no obstante ser de baja selectividad, cumple un rol clave en las posibilidades de desarrollo social e individual, por lo que facilitar el acceso a estas instituciones permiten formar y favorecer la inserción laboral de una gran cantidad de personas que de otra forma serían excluidos o con pocas posibilidades de progreso en el mercado laboral.
- Equidad y financiamiento: la incorporación de los estudiantes de CFT's e IP's en las políticas de gratuidad, empuja a las instituciones de ESTP a cambios en su definición estratégica, pues la inyección de recursos por esta vía, implica cambios sustantivos en la organización, pues deben constituirse como instituciones sin fines de lucro y acreditarse regularmente para asegurar su calidad.

Finalmente, como señalan Arellano y Donoso, complementario a estos elementos que son comunes al subsistema universitario, se reimpulsan tres estrategias centrales del informe de Bases para una Política de FTP del año 2009, como son: *"1) la definición del campo de acción de la FTP en Chile, (2) el establecimiento de un Marco de Cualificaciones y (3) la elaboración de una Estrategia de FTP como herramienta de gestión no solo de la educación formal, sino que también de la no formal"*⁷³.

Es evidente que la apuesta en Chile es a fortalecer este nivel y sector, pero no como un agente aislado, sino que dentro de una trama compleja de articulación multinivel y multisectorial. Como se ha ya enunciado, falta cerrar el círculo con el nivel macro que debe proveer el Marco Nacional de Cualificaciones, es por ello que se hace importante analizar cuál ha sido el desarrollo de las políticas de perfeccionamiento continuo, tanto a nivel de capacitación permanente y la certificación de competencias laborales.

5. Perfeccionamiento Continuo

Chile desde la década de 1970 presenta un modelo orientado a la exportación de materias primas, que vino a desplazar el modelo anterior de sustitución de importaciones. Dicho modelo mostró un gran dinamismo, capacidad de crecimiento económico y de aumento de la productividad, no obstante, después de algo más de dos décadas, comenzó a mostrar síntomas inequívocos de agotamiento a partir del año 1997, ralentizándose la tasa de crecimiento y, en especial, el ritmo de incremento de la productividad⁷⁴. Las causas de esta ralentización del crecimiento productivo es todavía hoy objeto de debate, pero dentro de las explicaciones que han concitado consenso dentro del debate de especialistas, está el creciente descalce entre las competencias laborales que presentan los y las trabajadores y las demandadas por el mercado laboral, que ha llevado, progresivamente, a orientar la mirada hacia el nivel y calidad de la

⁷³ *Ibídem.*

⁷⁴ Fuentes, R. y García, G. (2014). Una mirada desagregada al deterioro de la productividad en Chile: ¿Existe un cambio estructural? En *Economía Chilena*, 17(1), pp. 4-36.

educación, las políticas de capacitación, la formación de capital humano y el desarrollo científico, tecnológico y la innovación⁷⁵.

En este proceso de estancamiento y ralentización del crecimiento de la productividad que marca este nuevo ciclo económico, no ha logrado ser revertido hasta la actualidad, pero se ha transformado en el marco dentro del cual se ha abierto el debate en el país de la FTP, que se intersecta respecto a cómo insertarse en la economía global y en las cadenas globales de valor, en especial en la generación de valor agregado mediante el conocimiento y la prestación de servicios basados en la información, que son justamente los procesos de mayor rentabilidad, denominada la "curva sonriente"⁷⁶. En dicho debate, han surgido una serie de alternativas o estrategias, pero en todas las evaluaciones de los caminos a seguir, una de sus principales debilidades y limitante dice relación con las competencias del capital humano.

Es así, que "durante la primera década del 2000 se formaron varias comisiones para abordar los desafíos del sistema educacional, sin que la FTP lograra posicionarse en la agenda. Tanto aquella comisión que generó las bases para la creación de la Ley N° 20.370⁷⁷ General de Educación [2009], como otras posteriores, centradas en el aseguramiento de la calidad del sistema, no visualizaron las especificidades de este tramo"⁷⁸. Es justamente en este período que surge el programa Chile Califica, que fue un proyecto piloto de ordenamiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SCCL), que se implementó durante los años 2002 hasta el 2010, el cual era coordinaba el trabajo conjunto de tres ministerios (Educación, Economía y Trabajo y Previsión Social), el cual fue financiado en partes iguales por el Banco Mundial y el Gobierno de Chile.

El objetivo de este programa, era "contribuir al desarrollo productivo del país y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas, a través de la construcción de un Sistema de Formación Permanente"⁷⁹. De esta forma, Chile Califica buscaba mejorar las competencias de la población adulta y fortalecer la formación técnica, las que habían sido evaluadas como débiles para dar respuesta a los requerimientos de competencias que permitieran generar un salto en el desarrollo del país, para lo cual se pusieron como objetivo conformar un sistema articulado de capacitación y educación permanente⁸⁰.

⁷⁵ Astorga, R. y Bertrano, F. (2017). Introducción El debate de la productividad y el trabajo. En: Fabio Bertrano y Rodrigo Astorga (coord.). *Chile. Desafíos de la productividad y el mundo laboral*. OIT: Santiago, Chile, pp. 11-26.

⁷⁶ Organización Mundial de Comercio (OMC) (2017). *Global value chain development report 2017: measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development*. World Bank Group. Disponible en línea en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/200681521003568933/Global-value-chain-development-report-2017-measuring-and-analyzing-the-impact-of-GVCs-on-economic-development>

⁷⁷ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>

⁷⁸ Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

⁷⁹ Ministerio de Educación (Mineduc) (2008). *Programa Chilecalifica. El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos (AEA)*. Informe Nacional de Chile. Coordinación Nacional de Educación de Adultos / Mineduc: Santiago, Chile. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/14365/EducAdultosChile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Dentro de las debilidades que los diversos diagnósticos del sistema de capacitación mostraban, se destacaban⁸¹:

- Deficiente calidad en la formación de técnicos profesionales tanto en sus niveles medio (enseñanza media técnico Profesional) como superior (centros de formación técnica e institutos profesionales).
- Insuficiente cobertura nacional en la oferta de formación de técnicos de nivel superior.
- Débil o nula conexión de la formación de capital humano con los requerimientos del mundo productivo, de la economía global y del desarrollo regional.
- Desarticulación curricular de los diversos niveles de formación y capacitación.
- Insuficiencias en la preparación de formadores técnicos.
- Ausencia de mecanismos que permitieran a las personas actualizar y progresar de manera permanente en su formación y recibir reconocimiento por ello.
- Deficiente acceso a la información de calidad sobre educación y capacitación permanente.

Como señalan Arellano y Donoso respecto a Chile Califica, el trabajo de este organismo mostró una serie de avances significativos, “*pero sin que fuese posible transferir sus resultados y aprendizajes de manera sistémica a las políticas públicas, salvo el caso del Sistema Nacional de Certificación de Competencias, creado por ley como una entidad dependiente del Ministerio del Trabajo, en el año 2008*⁸²” a través de la promulgación de la Ley N° 20.267⁸³, que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo.

5.1. Políticas de Capacitación o Formación Continua

Al comienzo de la década del dos mil comenzaron a implementarse diversos programas e iniciativas tendientes a reducir las brechas de competencias que manifestaba el mercado laboral chileno. Sumado a esta búsqueda de una mayor productividad y nuevas estrategias de integración a la economía mundial, estaba también el objetivo de generar más y mejores trabajos, que impactara en un mayor bienestar social y una sociedad más cohesionada. Para dicho propósito, hubo un énfasis en los sistemas de capacitación y formación de capital humano avanzado, ampliando el acceso, la calidad y la equidad⁸⁴, que permitiera integrarse

(2014). *Programa de Educación y Capacitación Permanente, Chile*. Santiago de Chile: UNESCO. Disponible en línea en: <https://uil.unesco.org/es/caso-de-estudio/effective-practices-database-litbase-0/programa-educacion-y-capacitacion-permanente>

⁸¹ Santiago Consultores Asociados (SCA) (2009). *Evaluación en Profundidad Programa ChileCalifica. Resumen Ejecutivo*. Santiago de Chile: SCA. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-50159_doc_pdf.pdf

⁸² Arellano y Donoso (2020). Op. Cit.

⁸³ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=272829&idParte=8052184&idVersion=>

⁸⁴ Astorga y Bertrano (2017). Op. Cit.

al proceso de globalización en lo que en ese momento se definía como la sociedad del conocimiento.

En este proceso, que se inaugura en el año 1997 con la promulgación de la Ley nº 19.518⁸⁵ que fija Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, comienza un progresivo proceso de institucionalización del sistema de capacitación y formación. Dentro de este proceso, dos instancias han destacado, una es el Programa Chile Califica, que fue la primera política integral que buscó reducir la brecha entre competencias existentes y demandadas; como su continuador y todavía en vigencia, el programa Chile Valora, el que ha desarrollado una estructura organizacional para la anticipación de competencias.

Dentro de la legislación orientada a la formación continua, los principales instrumentos regulatorios son los siguientes:

- Ley Nº 19.518 del año 1997, que crea el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) que financia la capacitación de sectores más vulnerables; el Consejo Nacional de Capacitación conformado tripartitamente (empresarios, trabajadores y gobierno); los Comités bipartitos de capacitación, se reguló el uso de las franquicias tributarias, entre otras materias.
- Ley Nº 19.765⁸⁶ del año 2001, que amplía la franquicia tributaria a la nivelación de estudios en los niveles básico y medio de enseñanza;
- Ley Nº 19.967⁸⁷ del año 2004, que crea el Registro Nacional de Cursos, vuelve a regular el uso de la franquicia tributaria especialmente buscando beneficiar a las pequeñas empresas y estableció la figura del precontrato para efectos del acceso a la capacitación.
- Ley Nº 20.267⁸⁸ del año 2008, la cual introduce el concepto de certificación de competencias laborales, que permitiera la actualización constante durante el ciclo de vida laboral, de las habilidades, conocimientos y actitudes.

Para dicho propósito, crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, que es coordinada por una comisión tripartita denominada Chile Valora; y se crean los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales y los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

5.2. Certificación de Competencias Laborales

Actualmente, Chile Valora es la principal institución dentro del Sistema Nacional de Capacitación, siendo el órgano responsable del Sistema de Certificación de Competencias Laborales, que busca *"reconocer formalmente los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas en un determinado oficio, independiente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico"*⁸⁹. Para dicho propósito, ha desarrollado una estructura organizacional para la anticipación de competencias, acorde a los cambios tecnológicos, productivos y de áreas de la economía. La revolución tecnológica, los desafíos del

⁸⁵ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=76201>

⁸⁶ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191092&idParte=6355195>

⁸⁷ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=229896&f=2004-09-04>

⁸⁸ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=272829&idParte=8052184&idVersion=>

⁸⁹ <https://www.chilevalora.cl/certificacion-que-es/que-es/>

cambio climático, las desigualdades (género, socioeconómicas y territoriales, entre muchas otras) y la búsqueda como sociedad del trabajo decente y el bienestar, plantea que las competencias que como sociedad queremos desarrollar en los y las trabajadores, no son la respuesta mecánica a los requerimientos del modelo económico o de los procesos productivos, sino que estos deben representar acuerdos políticos.

La construcción de dichos acuerdos, representan la base de legitimidad sobre el cual una sociedad avanza hacia cambios que favorezcan la adaptación a este escenario complejo que depara el futuro del trabajo en una sociedad en profunda transformación. En este sentido, se han trazado algunos requerimientos mediante los cuales arribar a dichos acuerdos, estos son la participación y el dialogo social.

Respecto a la participación, se ha acuñado el concepto de *tripartidme*⁹⁰, que plantea el reconocimiento y valoración de todos quienes participan del proceso productivo, como son los trabajadores, empresarios y el gobierno, quienes son los llamados a definir e implementar políticas que tengan impacto en el desarrollo económico, laboral y social; pero la idea es tratar de ser lo más inclusivos posible, pues a mayor participación y amplitud, los acuerdos cuentan con mayor respaldo, favoreciendo el éxito de las estrategias que plantean los desafíos laborales del siglo XXI, que han llevado a formular la necesidad de un cuarto actor (cuatripartismo) con presencia de la ciudadanía⁹¹ en la gestión en lo que ha dado en llamarse "bienes comunes"⁹².

Finalmente, el diálogo social, remite a la construcción de espacios de confianza, donde estén representados en equivalencia todas las partes interesadas (tripartismo o cuatripartismo), para arribar a acuerdos relevantes que beneficien a todas las partes. Es en este espacio donde debe consolidarse una institucionalidad y reglas permanentes en el tiempo, por ello la importancia de la legitimidad, y, por tanto, cohesión social⁹³. Para dicho diálogo es necesaria la transparencia, tanto en lo referido a contar con información fidedigna respecto del comportamiento económico, laboral y de formación, que permita tomar decisiones informadas y calibradas en sus impactos; como también, la transparencia de propósitos y de intereses legítimos que los diferentes actores defienden, ya que es sobre ellos que los participantes llegarán a acuerdos⁹⁴. Estos dos elementos en conjunto, por tanto, favorecen un desarrollo económico inclusivo y avanzar a sociedades más cohesionadas⁹⁵.

Bajo estos principios, esa que se ha conformado Chile Valora, pues presenta una participación tripartita, conformado su Directorio con nueve representantes, tres provenientes de organizaciones sindicales, tres de las asociaciones gremiales y tres representantes del gobierno central (ministros de Economía, Educación y Trabajo). Este modelo gobernanza tripartita se sustenta, como recomiendan la OIT⁹⁶, en el diálogo social, que busca llegar a acuerdos legítimos que propendan

⁹⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). *Certificación de competencias laborales y diálogo social. La experiencia de Chile Valora*. Santiago de Chile: OIT.

⁹¹ Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. London, Uk: Profile Books.

⁹² Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

⁹³ Acemoglu y Robinson (2012). Op. Cit; Astorga y Bertrano (2017). Op. Cit.

⁹⁴ Astorga y Bertrano (2017). Op. Cit.

⁹⁵ OIT (2014). Op. Cit.

⁹⁶ *Ibidem*.

al bien común. Este modelo de gobernanza se replica también en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL), que son las mesas de diálogo social de los diferentes sectores productivos.

Como señala la página de Chile Valora, el diálogo social tripartito, *“permiten avanzar hacia sociedades más equitativas y con mayor cohesión social; pueden reducir las desigualdades, incrementar la productividad, estimular el crecimiento económico y contribuir al desarrollo sostenible”*⁹⁷. Pero este diálogo social tripartito no solo provee de legitimidad social en la conexión entre las demandas de competencias laborales de los sectores productivos y el acuerdo para desarrollar dichas competencias en los trabajadores, sino que entrega un elemento de mayor importancia, como es trazar un acuerdo político respecto al modelo de desarrollo que se pretende impulsar a través de la generación de competencias necesarias para poder llevarlo a la práctica. Estos acuerdos políticos mediante el diálogo social es lo que permite la anticipación de competencias laborales, que no son la fría observancia de cifras o tendencias, sino que la formación y capacitación que necesitan los sectores productivos se sustentan en visiones comunes a largo plazo y una solidez institucional que permita reglas estables en el tiempo, que rompa los ciclos electorales de la política⁹⁸.

El trabajo realizado por Chile Valora, por tanto, puede presentar una serie de debilidades, que se analizarán luego, pero su principal logro ha sido ir creando las condiciones de confianza y diálogo que llevan a acuerdos que permiten anticipar las competencias futuras y tener visión a largo y mediano plazo. Chile Valora ha levantado (junto a otros organismos) un marco nacional y regional de cualificaciones tanto en los años 2014 para competencias laborales, y en 2017 de cualificaciones técnico-profesional, los que permite el reconocimiento y portabilidad de competencias adquiridas, mediante un proceso de certificación⁹⁹, *“posibilitando desarrollar trayectorias formativo-laborales acorde a sus expectativas y capacidades, transitando de manera fluida entre el espacio formativo y el mundo del trabajo”*¹⁰⁰. Asimismo, integra la oferta de capacitación de SENCE, los perfiles ocupacionales elaborados por Chile Valora y, en un futuro, se espera que se aplique un Marco Nacional de Cualificaciones que incorpore también la oferta educacional, que representa la gran deuda del sistema chileno de FTP.

Este modelo de diálogo social tripartito o participativo, ha comenzado a permear diversas instituciones que dan cuenta de su carácter fructífero de este tipo de orgánica para acometer los desafíos del siglo XXI. Dentro de estas está el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), creado en el año 2005, que actualmente se llama Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), que es organismo público-privado de carácter asesor del presidente en materias de innovación, competitividad y desarrollo. Otro ejemplo es la Alianza Valor

⁹⁷ <https://www.chilevalora.cl/dialogo-social/>

⁹⁸ Bassi, M.; Rucci, G. & Urzúa, S. (2014). Capítulo 5. Más allá del aula: formación para la producción. En G. Crespi; E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, pp. 165-198. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

⁹⁹ Chile Valora-SENCE (2014). *Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral Resumen Ejecutivo Chile Valora*. Santiago, Chile: Chile Valora-SENCE.

¹⁰⁰ MINEDUC-CORFO (2017). *Marco de cualificaciones técnico-profesional Ministerio de Educación – Corporación de Fomento para la Producción*. Santiago de Chile: Fundación Chile.

Minero, que busca coordinar y coordinar acuerdos para fortalecer la industria minera, donde participan todos los involucrados, que incluso ha desarrollado su propio margo de cualificaciones de su sector. Otro organismo es la Comisión Nacional de Productividad (CNP), la cual tiene como misión asesorar a la Presidencia de la República en todas aquellas materias de crecimiento económico y bienestar. El más reciente, es el Consejo Superior Laboral (CSL), instancia tripartita creada por la reforma laboral del año 2016 para promover el diálogo social, “teniendo como objetivo el levantamiento de una pirámide de representación de intereses laborales que aumente la influencia de las personas y comunidades en las políticas públicas¹⁰¹”.

Todas estas iniciativas de Chile Valora son incipientes, por lo que les falta maduración, pero han sido reconocidas por Naciones Unidas como un ejemplo a seguir. No obstante ello, hay algunas críticas que enfrenta este programa. Una primera crítica, como señala Meller¹⁰², es que los avances han sido insuficientes, pues se ha carecido de un método estable y continuo de certificación y anticipación de competencias requeridas a futuro, que sea complementario a un sistema de aseguramiento de la calidad de los cursos impartidos. Por otra parte, como señalan Ruiz Tagle y Ruiz de Viñaspre¹⁰³, se le critica también que muchos de los perfiles y competencias levantadas por Chile Valora sufren de excesiva especificidad vinculados a sectores productivos determinados, que impiden un tránsito hacia otras industrias, pues carecen de transversalidad.

Quizás la crítica más de fondo a Chile Valora, es aquella que señala González y otros¹⁰⁴, que plantea que “*se observa una escasa cobertura del sistema (1,5 certificados cada mil ocupados), debido a que los actuales esquemas de financiamiento no están alineados con las disposiciones a pagar de los actores, trabajadores, cesantes, empleadores actuales o futuros*”. Esto se explicaría porque las empresas no asocian la certificación de los trabajadores a mejoras en sus procesos productivos o de contratación; la certificación es vista como un riesgo para el aumento de remuneraciones o mayor rotación; y, quizás, lo más crítico, es que el empresariado nacional no considera al capital humano como un factor crítico de la producción, en especial a aquellos de menores cualificaciones¹⁰⁵.

En esta misma línea, González y otros¹⁰⁶ también señalan que otra debilidad del programa Chile Valora, es que las acreditaciones se han realizado principalmente en grandes empresas, donde estas certificaciones carecen de valor productivo, sino que son vistas como parte de políticas de clima laboral, fidelización o para reforzar conductas de cuidado (como la accidentabilidad).

También han existido críticas a su sistema de financiamiento, el que estaría dado porque no sale de las lógicas de financiamiento basado en franquicias tributarias,

¹⁰¹ Astorga y Bertrano (2017). Op. Cit.

¹⁰² Meller, A. (2017). El desarrollo de habilidades para la productividad. En: Fabio Bertrano y Rodrigo Astorga (coord.). *Chile. Desafíos de la productividad y el mundo laboral*, pp. 129-138. Santiago de Chile: OIT.

¹⁰³ Ruiz-Tagle, J. y Ruiz de Viñaspre, R. (2017). El futuro de la política de capacitación en Chile. En: Fabio Bertrano y Rodrigo Astorga (coord.). *Chile. Desafíos de la productividad y el mundo laboral*, pp. 161-168. Santiago de Chile: OIT.

¹⁰⁴ González, P., et al (2018). *Estudio de los mecanismos de financiamiento del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales – Chile Valora, y de la Certificación. Resumen ejecutivo*. Santiago de Chile: Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales – Chile Valora.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

el carácter observante de la acción pública y la función meramente reguladora. De esta forma, se aprecia una baja participación en el financiamiento por parte de privados, en comparación con la inversión en capacitación. Por otra parte, *“la franquicia tributaria ha recibido fundadas críticas por su focalización de facto, puesto que ha financiado mayoritariamente actividades de capacitación y certificación en empresas de gran tamaño, y trabajadores hombres de alto nivel educacional¹⁰⁷”*. Finalmente, tanto la capacitación como la certificación compiten por la franquicia tributaria, pues no hay incentivos para articularse entre ellas, pues deberían tender a la complementariedad.

¹⁰⁷ *Ibíd.*