

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FORMACIÓN
TÉCNICO-PROFESIONAL EN CHILE**

Versión final

Fernando Grafe
20/10/2017

Contenido

<i>Advertencia</i>	i
<i>Introducción</i>	ii
1. Modelo conceptual	1
1.1 Modelo principal-agente.....	1
1.2 Cautelas en los análisis comparativos	3
1.3 Modelo de referencia	5
1.4 Alcance del análisis	8
2. Tendencias comparadas de la formación técnico-profesional	9
2.1 La formación profesional y los itinerarios educativos	9
Pertinencia de la formación: planes formativos adaptativos y enfoque territorial	11
Aseguramiento de la calidad: regulación	11
Modelo de centros y financiamiento	13
Gestión de los recursos formativos: el factor territorial y la función rectora	14
2.2 Análisis comparativo con otros países	15
Modelos estilizados de rectoría y regulación	15
Alemania.....	16
País Vasco.....	18
Australia	19
Gran Bretaña.....	20
Conclusiones del análisis comparativo	21
3. El peso relativo de la formación técnico-profesional en Chile	22
4. Análisis institucional	24
4.1 Articulación del itinerario formativo (inicial y continua)	24
4.2 Coherencia normativa	26
Educación técnico-profesional.....	26
Capacitación.....	27
Sistema de certificación de competencias laborales (ChileValora)	29
A modo de conclusión.....	32
4.3 Rol de rectoría.....	33
Ministerio de Educación	33
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	36
4.4 Articulación institucional.....	38
Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional	38
Consejo Nacional de Capacitación - ECE.....	39
Consejo Directivo ChileValora.....	40
A modo de conclusión.....	40

4.5	Aseguramiento de la calidad.....	43
	Educación media técnico-profesional.....	43
	Educación superior técnico-profesional.....	44
	Capacitación.....	45
	A modo de conclusión.....	46
4.6	Pertinencia.....	48
	Educación media técnico-profesional.....	48
	Educación superior técnico-profesional.....	49
	Capacitación.....	51
	Iniciativas transversales.....	52
	Dispositivos de inteligencia sobre el mercado de trabajo.....	53
	A modo de conclusión.....	54
4.7	Despliegue territorial.....	56
5.	Rasgos básicos de un nuevo modelo institucional	57
5.1	Sistema integrado, coherencia normativa y funciones rectoras	57
5.2	Estrategia de cambio estructural.....	59
5.3	Propuesta de nueva institucionalidad pública.....	60
5.4	Estrategia gradual: cambios paramétricos.....	66
6.	Referencias	68
6.1	Bibliografía.....	68
6.2	Países consultados con legislación básica en materia de formación profesional:.....	70

Glosario

ACE	Agencia de la Calidad de la Educación
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
CAFTP	Comisión Asesora de Formación Técnico Profesional
CCC	Cámara Chilena de la Construcción
CCM	Consejo de Competencias Mineras
CFT	Centro de formación técnica superior (educación superior)
CNA	Comisión Nacional de Acreditación
CNEd	Consejo Nacional de Educación
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CPEIP	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Innovación Pedagógicas (MINEDUC)
ECE	Estatuto de Capacitación y Empleo (Franquicia Tributaria)
EMTP	Educación media técnico-profesional
ETP	Educación técnico-profesional
ETPS	Educación técnico-profesional superior
FCM	Fondo Común Municipal
FT	Franquicia tributaria
FTP	Formación técnico-profesional
INN	Instituto Nacional de Normalización
IP	Instituto profesional (educación superior)
ITO	Industrial Technical Organization (Nueva Zelanda)
LOCE	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
LTP	Liceo técnico-profesional (educación media)
MFEI	Ministerio Federal de Educación e Investigación - Alemania
MINEDUC	Ministerio de Educación de Chile
MNC	Marco nacional de cualificaciones
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OMIL	Oficinas municipales de intermediación laboral
OSCL	Organismos sectoriales de competencias laborales
SE	Superintendencia de Educación
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEREMI	Secretaría regional ministerial
SIFIM	Sistema de Información Financiera Municipal (SUBDERE)
SIL	Sistema de Intermediación Laboral (MTPS)
SFTP	Sistema de formación técnico-profesional
SLE	Servicios locales de educación (Ministerio de Educación)
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
SNCCCL	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora)
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional (Ministerio del Interior)
UCE	Unidad de Currículum y Evaluación – Ministerio de Educación

Advertencia

Este informe de *Análisis institucional del sistema de formación técnico-profesional en Chile* fue elaborado durante el primer semestre del año 2017 y sus conclusiones se presentaron en agosto de 2017. Desde este periodo hasta el momento de su publicación (marzo 2018) en la web de la Comisión Nacional de Productividad se han producido diversos cambios de profundidad en el contexto institucional que afectan a aspectos parciales del diagnóstico y a algunas de las conclusiones contenidas en este informe de análisis. Puede afirmarse que estos cambios están alineados con el modelo conceptual utilizado en el presente informe.

Tal vez el acontecimiento principal fue la presentación en el mes de enero de 2018, por parte del Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional, de la denominada *Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional* para el periodo 2018 al 2030, donde se identifican los principales compromisos de largo plazo. La propuesta presentada por el Consejo Asesor, articulada por la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico-Profesional del Ministerio de Educación (MINEDUC), contiene aspectos de diagnóstico que son en cierto modo coincidentes con no pocos de los rasgos definidos en este informe. Sus recomendaciones en lo institucional tienen también elementos de similitud con los que se presentan aquí. Estas coincidencias reafirman uno de los hallazgos de este informe: en los últimos quince años se han elaborado diferentes diagnósticos y propuestas que muestran muchas semejanzas en cuanto a los problemas que afectan al funcionamiento del sistema de formación para el trabajo, así como a la identificación de los factores explicativos, entre los cuales se encuentran los aspectos institucionales.

Otro aspecto importante que en los últimos meses ha tenido avances ha sido la elaboración de un *Marco de Cualificaciones para la Formación Técnico-Profesional*. Este esfuerzo realizado de forma conjunta por el MINEDUC, ChileValora, SENCE y CORFO, así como representantes del sector productivo y expertos del sector, supone crear las condiciones para la construcción de un instrumento crucial para establecer el tránsito entre las diferentes trayectorias de formación. Ello está en sintonía con determinados planteamientos expresados en este informe acerca de la importancia de construir un itinerario de formación técnico-profesional que *derribe* las barreras entre educación y capacitación. La presentación pública del marco de cualificaciones se realizó en enero de 2018 y ahora queda pendiente iniciar su poblamiento.

Finalmente, el otro aspecto de interés que se ha producido entre el momento de finalización de este informe y la fecha de su publicación es la presentación del informe *Hacia un Sistema de Formación para el Trabajo en Chile: Rol de los Sectores Productivos*, promovido por la Confederación de la Producción y del Comercio de Chile (CPC) y de la Fundación Chile, en el que se analizan las principales brechas del sistema de formación para el trabajo y se proponen diversas iniciativas, con especial énfasis en el involucramiento del sector productivo como un factor crucial para el buen funcionamiento del sistema. Este planteamiento sobre el rol estratégico que el sector productivo debe desempeñar en un sistema de formación para el trabajo *maduro*, bajo un modelo de mejores prácticas, es coincidente con uno de los aspectos críticos que se exponen en el informe de análisis.

Finalmente, hay que señalar que tanto los análisis como las propuestas son de entera responsabilidad del autor, sin que supongan ningún tipo de compromiso para la Comisión Nacional de Productividad ni para cualquier otra institución.

Introducción

El propósito de este informe es doble: por un lado, presentar un diagnóstico del actual funcionamiento institucional del sistema de formación técnico-profesional en Chile; y por otro, proponer los perfiles básicos de una arquitectura institucional que, de acuerdo con las actuales condiciones, permita construir un sistema adecuado para afrontar los retos y desafíos de productividad y empleo.

Para ello, este informe se estructura en cinco grandes secciones:

- (i) La primera sección pretende ofrecer un modelo conceptual acerca de lo que debería consistir un sistema de formación profesional de acuerdo con lo que podría denominarse estándares básicos a partir de las mejores prácticas en diversos países.¹
- (ii) En la segunda sección se analizan cuáles son las soluciones institucionales que han adoptado otros países con sistemas de formación profesional consolidados. La atención se pondrá especialmente en las soluciones que estos países han implementado para las funciones de rectoría y gobernanza.
- (iii) La tercera sección describe los rasgos básicos de la educación técnico-profesional, y formación profesional continua en Chile. Las estadísticas existentes son fragmentadas y no cubren la totalidad de las iniciativas, en especial lo que sería la capacitación fuera del ámbito de la franquicia tributaria, que dificulta su consolidación para obtener un cuadro más exacto de la realidad.
- (iv) En la cuarta sección se muestran los actuales actores institucionales que operan, analizando sus mandatos legales y su rol actual en el entramado del sistema de formación para el trabajo. Igualmente se identifican las capacidades institucionales existentes para afrontar el reto de implementar un sistema de formación para el trabajo.
- (v) Finalmente, en la quinta sección se establecen, de forma provisional, recomendaciones que deberán ser analizadas en conjunto con las demás partes de las aportaciones que otros equipos han realizado, con el fin de tener una visión más comprehensiva del sistema de formación técnico-profesional en Chile.

¹ En la actualidad, el sistema de formación profesional o técnico-profesional recibe diversas denominaciones, no en todos los casos coincidentes en cuanto a su alcance. Así, en algunos países la formación *inicial* (ciclo al que asisten jóvenes entre 15 y 18 años) se denomina formación profesional (España, Italia, Francia), mientras que en el mundo anglosajón se denomina vocacional. Además, en algunos países se identifica la formación profesional *continua* con lo que se denomina capacitación en Chile, incluso cuando se está inserto en el mercado de trabajo. A efectos del presente informe, el sistema de formación se denominará, de forma indistinta, formación profesional o técnico-profesional, si las referencias son genéricas a todos los niveles y modalidades, incluyendo la capacitación. No obstante, cuando en el informe se hable del sistema educativo en Chile, la denominación que se adopta será educación *técnico-profesional*, cuando se refiere a la formación en el entorno *educativo* de nivel medio (3° y 4° grado) y educación *superior técnica*, cuando se refiere al nivel superior. Se usará el término formación técnico-profesional cuando incluyen ambos niveles y la capacitación.

1. Modelo conceptual

1.1 Modelo principal-agente

1. El modelo conceptual que a continuación se presenta descansa *en parte* sobre una adaptación del modelo principal-agente utilizado habitualmente en el análisis institucional. En este tipo de modelo, las instituciones públicas son observadas como organismos sujetos a determinados mandatos y reglas –normalmente establecidos por ley–, con funciones definidas para el cumplimiento del mandato, y cuyas actividades y resultados están sujetos a determinados mecanismos de rendición de cuentas, básicamente a través de contratos de desempeño.
2. Una parte importante del modelo público chileno descansa básicamente sobre esta lógica.² En el Poder Ejecutivo, la gran mayoría de las entidades con rango ministerial ejercen la función de principal –también denominada función rectora–, con la capacidad de diseñar y formular políticas públicas, tomar decisiones de carácter político en el ámbito de sus atribuciones, ejercer la función de macroregulación y la supervisión de los resultados de la gestión de los organismos y agencias dependientes. Por su parte, las agencias, denominadas servicios en el modelo chileno, son las prestadoras de bienes y servicios, de acuerdo con su mandato legal y con los compromisos que suscriba *formal o informalmente* con el principal. La verificación de estos compromisos se realizaría a través de los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas que se hayan establecidos.
3. Este modelo principal-agente, si bien tiene sus ventajas indudables en términos de transparencia contractual y del rol de cada parte, no está exento de tensiones y disfunciones que conviene señalar.³ La primera de las tensiones surge por las dificultades de identificar un principal. La realidad es más complicada: lo habitual es que las agencias tengan que responder *de facto* a diversos principales, lo que genera complicaciones severas para poder arbitrar entre todos los intereses existentes. Si bien desde un punto de vista *nominal* puede existir un solo principal –que por mandato legal es el responsable de la supervisión del contrato con el agente–, en la realidad la agencia debe dar respuesta a múltiples mandantes (otros ministerios, presidencia, parlamento, etc.), lo que dificulta establecer criterios bien definidos de los resultados a alcanzar.
4. En estrecha relación con el punto anterior, la segunda de estas tensiones surge al fijar las reglas de las actividades y resultados esperados de los servicios prestados por agencia. Estas reglas suelen adoptar la forma de un contrato, con sus variantes (convenios de desempeño, por ejemplo), entre el principal y la agencia. La verificación del cumplimiento *efectivo* de las metas de desempeño no siempre es una tarea fácil, sobre todo si los indicadores pretenden medir básicamente resultados, no actividades o productos, y los incentivos económicos del agente también dependen del cumplimiento de las metas: existen servicios cuyas prestaciones logran resultados en el mediano y largo plazo (planes y obras de infraestructura, inserción laboral, por ejemplo) que, en algunos casos, rebasan los plazos de los ciclos políticos y de los contratos de alta dirección. La solución que se suele adoptar

² Chile es uno de los países de la región que muestra un mayor grado de presencia de agencias en la gestión pública, con separación de funciones entre el diseño y la implementación de políticas públicas. Más de 200 servicios públicos o agencias con altos niveles de autonomía operan en el sector público. Este modelo es posible observarlo en muchas otras administraciones públicas de otros países, en especial en el entorno anglosajón y escandinavo. La modernización del sector público en muchos países, impulsada por el paradigma del *New Public Management*, se apoya conceptualmente en el modelo principal-agente, aunque no en todo caso se ha copiado miméticamente el modelo principal-agente. En la actualidad muchas de estas administraciones están revisando algunos aspectos más de este paradigma, aunque sus criterios básicos siguen vigentes (Bouckaert et al., 2010).

³ Waterman y Meier (1998), Schick (2002), Galimard (2010) y Andrews et al. (2017).

para soslayar estos inconvenientes es adaptar el alcance de las metas y ajustar los plazos, lo que en cierto modo puede generar ineficacias e ineficiencias.

5. La tercera de las disfunciones tiene que ver con las asimetrías en las capacidades instaladas. Existen agencias que son organizaciones de gran tamaño, de alta complejidad en sus estructuras, con capacidades técnicas de muy alto nivel de especialización (agencias de administración tributaria, por ejemplo). Esta situación puede llevar a que la agencia simplemente acabe marcando y ejecutando su propia agenda, por la débil capacidad técnica instalada en el principal para poder formular directrices y ejercer una supervisión adecuada.
6. Y finalmente, la cuarta tensión se deriva de que esta asimetría de capacidades puede generar también asimetrías de información, de tal forma que la información necesaria para verificar el cumplimiento de los convenios de desempeño es incompleta y/o generada por el propio agente. En todos los casos, uno de los riesgos resultantes de estos inconvenientes es que cada uno de estos agentes acabe funcionando con un alto grado de autonomía con respecto al principal, o principales, por encima de lo establecido en los propios mandatos legales.
7. En el caso del sistema de formación técnico-profesional, este modelo principal-agente se complica aún más al existir esquemas de encadenamiento de agencias y de contratos. Un caso de ejemplo que podría resultar visible es que el MTPS ostenta la función rectora respecto del SENCE, mientras el SENCE tiene la función de principal respecto a los OTEC que proveen capacitación en sus programas sociales, bajo contrato. Otros ejemplos más complejos, y delicados desde un punto de vista de la credibilidad institucional, se observan entre el MINEDUC y las agencias que intervienen en el aseguramiento de la calidad (ACE y CNA), con una gran autonomía institucional.
8. Sin embargo, con ser útil el modelo principal-agente, este enfoque es limitado en el contexto del análisis del sistema de formación técnico-profesional de Chile. La razón principal de esta limitación radica en que los problemas que se detectan no están vinculados de forma *exclusiva* a problemas de agencia relacionados con los contratos y la rendición de cuentas (incumplimiento de contratos, información incompleta y costos de transacción, entre otros). Como se observará a lo largo del presente informe, los problemas que se identifican en el sistema de formación técnico-profesional chilena tienen *también* relación con diseños inadecuados de política –a través de su expresión normativa–, y en los roles asignados a las instituciones, todo ello en un contexto donde existen múltiples intereses corporativos en juego. El modelo de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) no es ajeno a esta situación.

1.2 Cautelas en los análisis comparativos

9. Las formas en que los sistemas de formación profesional, formación vocacional o formación técnico-profesional (SFTP) estructuran su arreglo institucional varían entre los diferentes países.⁴ En cierto modo, la variabilidad de las soluciones que los países presentan en su diseño institucional y organizaciones son el resultado de procesos de *adaptación* a los diferentes objetivos de política de formación, que a su vez son en gran parte inducidos por las condiciones económicas, mercados de trabajo y expectativas sociales. Los sistemas formativos, y en concreto el sistema de formación técnico-profesional, no son extraños a las fuertes influencias de las condiciones de su entorno: cada sistema de formación técnico-profesional de un país adquiere su *sabor* particular en un largo proceso adaptativo, con los *ingredientes* de política pública y capital social presentes en un país en un momento determinado. Como todo sistema social, los sistemas formativos acumulan una *memoria* que les confiere una gran inercia al cambio.
10. En contraposición con la educación general, los sistemas de formación técnico-profesional muestran una alta complejidad, con presencia de: (i) una diversidad de actores institucionales, tanto públicos como privados; (ii) una gran variedad de mecanismos regulatorios que requieren de ajustes precisos para lograr un funcionamiento efectivo; y (iii) de diversos modelos de prestación de la formación. Esta complejidad explica en gran parte las resistencias encontradas cuando se ha pretendido la implementación *mimética* del modelo de formación técnico-profesional (FTP) de un país A, con unas condiciones institucionales dadas, a otro país B con un contexto diferente.⁵ Un ejemplo de ello puede ser el caso del modelo de formación dual existente en Alemania, Suiza, Austria o Dinamarca en su estado más puro. Considerado de los más efectivos en términos de logros de aprendizajes y empleabilidad de los egresados, el modelo dual se ha pretendido instalar en numerosos países, incluido Chile, con fuertes inversiones y esfuerzos de los diversos actores, pero con resultados más bien escasos, tal y como se constata al observar su reducido peso específico en relación con el resto de los modelos que pretendía sustituir. Tanto España como Francia, por ejemplo, han dedicado muchos recursos económicos para tratar de implementar el modelo dual, pero sin obtener los resultados esperados, en gran parte debido a la existencia de un tejido empresarial poco adaptable a estas innovaciones.⁶
11. Existe abundante literatura respecto a las debilidades y fortalezas del enfoque comparativo.⁷ Estas dificultades para trasplantar de forma mimética otros modelos de formación profesional plantea también problemas conceptuales para utilizar un sistema exitoso como ejemplo canónico del modelo formativo que se pretende analizar. No obstante, el enfoque comparativo sigue siendo utilizado con frecuencia para afrontar el análisis de un sistema de formación profesional. Si el análisis comparativo se aborda con las necesarias cautelas, las especificidades de cada país no deberían constituir un obstáculo para aproximarse mediante modelos de referencia a la definición de una teoría de cambio

⁴ Todos estos términos se refieren a la formación obtenida de manera formal en centros reconocidos y reglada bajo estándares que conducen a un reconocimiento oficial de aprendizajes, aunque en el contexto europeo también se usa en un sentido más genérico incluyendo en este caso la capacitación o la formación continua. En el caso de que por el contexto se usen estos términos de forma diferente (por ejemplo, en los entornos anglosajones la formación vocacional puede tener también una connotación de capacitación o entrenamiento en el marco de la formación continua), se especificarán para evitar confusiones.

⁵ Acerca de los problemas de trasplante de buenas prácticas de un entorno a otros, y de las precauciones que conviene adoptar, en especial de evitar el *isomorfismo mimético*, ver Andrews et al. (2013).

⁶ Una visión exhaustiva de la evolución histórica del modelo de formación profesional de Alemania y sus hitos críticos puede consultarse en Thelen (2004).

⁷ Pilz (2016).

en un contexto de mejora estratégica del sistema de formación. El modelo de otros países puede servir de inspiración, pero no de réplica exacta.

12. Con estas cautelas, a continuación se describen los determinantes *comunes* de los modelos de formación técnico-profesional exitosos con el fin de poder identificar sus rasgos más conspicuos, analizar las evidencias encontradas e incorporarlos de forma crítica para identificación de los problemas actualmente existentes en la FTP en Chile y la definición de una nueva política en materia de formación.

1.3 Modelo de referencia

13. Teniendo en cuenta estas cautelas, el modelo de referencia que se utiliza en el análisis de la gobernanza del sistema de formación técnico-profesional toma en consideración toda la arquitectura de *gobernanza* que sustenta el modelo de formación en Chile. La literatura especializada sobre tipologías y sistemas de formación comparados sugiere el abordaje analítico de la gobernanza del sistema de FTP bajo una perspectiva de tres niveles: macro, meso y micro, sin perjuicio de las estrechas interrelaciones entre ellos. Por ejemplo, la autonomía de los centros en el nivel de secundaria obligatoria para adaptar sus propios programas de estudios a los criterios generales y de las especialidades que imparten (nivel micro) dependen críticamente de los perfiles de egreso establecidos (nivel meso), de los mecanismos de aseguramiento de calidad existentes (nivel meso), y de la normativa legal establecida para la formación técnico-profesional (nivel macro).⁸
14. En el nivel *macro*, el foco del análisis institucional se concentra en los aspectos que tienen relación con el diseño normativo del sistema de formación para el trabajo, con el marco regulatorio en un sentido amplio (iniciativas de ley, revisión de mandatos, etc.), con las instituciones responsables de la gobernanza del sistema, con los lineamientos de política y la gestión de los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional y con el sector productivo. Es decir, en este nivel se ubican las funciones rectoras.
15. Por su parte, en el nivel *meso* se sitúan los aspectos relacionados con la *microregulación* de los actores (agencias, proveedores, etc.).⁹ Se incluyen en este nivel los sistemas de titulación, certificación y reconocimiento de aprendizajes, la gestión de los currícula, la supervisión y regulación de los proveedores, la gestión de la pertinencia, aseguramiento de la calidad (insumos, resultados), indicadores de medición de resultados, la regulación de las prácticas, el financiamiento del sistema, los mecanismos de gestión de los incentivos, el monitoreo y evaluación de los programas. Finalmente, en el nivel *micro* se consideran los diferentes elementos que intervienen directamente en la provisión de educación: autorizaciones de funcionamiento de centro, control de los establecimientos escolares y centros de formación, servicios distritales de apoyo, etc.
16. En el cuadro a continuación se ordenan de forma exhaustiva los tres niveles con los criterios utilizados que servirán de guía para la descripción de los principales hallazgos.¹⁰ En la columna de criterios, se incluyen aquellas dimensiones *institucionales* que debería estar dotado un sistema de formación técnico-profesional *ideal*. En la columna de buenas prácticas, se recogen los rasgos comunes que pueden encontrarse de forma transversal entre los diferentes sistemas de FTP exitosos.

Recuadro 1

Macroregulación y microregulación: alcance del término

- Se entiende por *macroregulación* la capacidad de ordenar políticas y roles institucionales mediante normas y mandatos de rango legal. De acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional, el Ejecutivo tiene capacidad de promover iniciativas de ley para consideración del Congreso.
- Se entiende por *microregulación* la capacidad de ordenar mediante instrumentos normativos de menor rango y/o por procedimientos administrativos la gestión de determinados políticas y/o mercados.

⁸ Pilz (2016).

⁹ El alcance conceptual de lo que se entiende en este texto por macro y microregulación puede consultarse en el recuadro 1.

¹⁰ El modelo que se presenta a continuación es una adaptación híbrida del modelo normativo de CEDEFOP (2016), de OCDE (2011) y de ETF (2013).

Con el fin de prevenir el riesgo de *copia mimética* antes señalado, es conveniente señalar que la presencia (o ausencia) de alguno de los rasgos comunes no debe interpretarse de forma reduccionista, sino en el sentido de si el rasgo común identificado cumple funciones similares, aunque tenga una expresión diferente. Por ejemplo, muchos de los países con una formación profesional exitosa cuentan con una ley *específica* que ordena y regula el sistema. En este caso, el aspecto importante a considerar es si el marco normativo es coherente entre sus diferentes componentes y con el resto del sistema educativo-formativo, más allá de si existe una ley única.

17. Teniendo en consideración estos aspectos, los criterios usados para definir el modelo de referencia son los siguientes:

Nivel	Criterio principal	Rasgos comunes desde lo institucional
Macro	La formación profesional está diseñada como un itinerario integrado bajo la lógica de sistema	- Coherencia de las trayectorias formativas entre la FTP reglada y la formación continua, incluyendo la capacitación (ciclo de vida).
		- Los dispositivos instalados de gobernanza, regulación, monitoreo, aseguramiento de calidad, pertinencia, financiamiento y gestión son coherentes con la lógica de sistema
	Definición y lineamientos de política pública en materia de FPT	- Ley única para la FTP o un marco legal único y coherente (con leyes articuladas de manera complementaria)
	Definición de la rectoría del sistema	- Institucionalidad definida como responsable del sistema de FTP en su conjunto: fijación clara de objetivos y mecanismos de rendición de cuentas
		- Existencia de mecanismos de coordinación entre instituciones públicas
	Capacidad de macroregulación	- Instituciones con mandato definido para promover cambios regulatorios a nivel macro
		- Instancias de coordinación para garantizar coherencia en la regulación
Articulación de actores públicos y privados	- Instancias de coordinación público-privadas estables y decisorias: gobernanza compartida	
	- Definición del marco regulatorio para la participación del sector productivo en la definición de políticas	
	- Mecanismos institucionalizados para el diálogo <i>técnico</i> entre los diversos actores institucionales (gobierno, instituciones formativas, organizaciones sociales, investigadores, docentes)	
Gestión estratégica del sistema basada en resultados	- Instancia(s) definida(s) y con capacidad técnica suficiente para el monitoreo y evaluación de las políticas	
	- Sistemas de indicadores de alto nivel que permitan observar los resultados de las políticas y el cumplimiento de las metas	
Meso	Espacios de interrelación entre el sector productivo y educativo	- Rol definido de organismos de articulación entre necesidades de formación del sector productivo, los perfiles ocupacionales y perfiles formativos
	Regulación de competencias, titulaciones y prácticas	- Marco de cualificaciones único definido con vinculación de perfiles ocupacionales con perfiles de egreso y cualificaciones
	Desarrollo de currículos basado en cualificaciones y certificación de competencias	- Protocolos definidos para incluir en los perfiles de egreso y en las currícula los estándares educativos (conocimientos, competencias y habilidades)
	Itinerario formativo a lo largo del ciclo de vida	- Procedimientos y mecanismos para el reconocimiento de resultados de aprendizajes adquiridos fuera de los programas reglados de formación

Nivel	Criterio principal	Rasgos comunes desde lo institucional
		<ul style="list-style-type: none"> - Unidad de evaluación de resultados y aseguramiento de la calidad de los aprendizajes, incluyendo los resultados de las prácticas en empresas y de competencias genéricas
	Asignación clara de funciones de los mandantes, las agencias y los proveedores de formación	<ul style="list-style-type: none"> - Roles definidos del principal y las agencias. Las funciones operativas están asignadas a los niveles locales.
		<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos de resultados (aprendizajes, empleabilidad, etc.) adecuadamente definidos en los mandatos legales de las agencias
		<ul style="list-style-type: none"> - Definición adecuada de las responsabilidades de los actores involucrados: empresas, instituciones educativas, unidades de supervisión, instancias de acreditación y evaluación de cualificaciones
		<ul style="list-style-type: none"> - Capacidades instaladas para la microregulación del mercado de proveedores vinculado a la formación continua (franquicia tributaria, OTIC y OTEC, por ejemplo)
	Pertinencia e identificación de las necesidades del sector productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos institucionalizados de análisis sectorial y del mercado de trabajo (inteligencia de mercado)
		<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque territorial: la definición y fijación de estándares, perfiles ocupacionales, perfiles de egreso y mallas curriculares se establece a nivel nacional. La determinación de las especializaciones a nivel local
		<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía: los establecimientos de educación tienen autonomía para implementar programas y planes de capacitación
	Sistemas de información confiables	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de la institución responsable de la rectoría y supervisión de los sistemas de información para el trabajo
		<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de prospectiva de la economía y de los sectores, desagregados a nivel nacional y territorial
		<ul style="list-style-type: none"> - Información accesible y amigable sobre el mercado de trabajo y la demanda de especializaciones por perfiles ocupacionales
	Aseguramiento de la calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Perfiles de egreso y mallas curriculares <i>específicos</i> de la formación técnico profesional
		<ul style="list-style-type: none"> - Definiciones y evaluaciones regulares de los perfiles ocupacionales, perfiles de egreso y mallas curriculares con participación integrada del sector productivo
		<ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones regulares de competencias del profesorado, entrenadores y relatores (diagnósticos sistemáticos en frente de las pruebas de exámenes o test)
<ul style="list-style-type: none"> - Acreditación de los centros educativos de FTP y de los proveedores de capacitación con criterios <i>específicos</i> FTP 		
<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo regular de la oferta y demanda de aprendices y de las prácticas en empresas 		
<ul style="list-style-type: none"> - Estándares de cualificación específicos y un sistema inicial y continuo de perfeccionamiento de los docentes, entrenadores y relatores de FP y capacitación 		
Planificación presupuestaria y asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Los costos de la formación en la escuela son principalmente del sector público 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Los costos de la formación en las empresas son principalmente del sector privado 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Los costos de la formación son pagados por los aprendices o por empresas, o por entidades privadas de forma compartida 	
Micro	Relación institucionalizada entre los centros de formación públicos y privados (LTP, CFT e IP) con el sector empresarial a nivel territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos institucionalizados para la discusión y ajuste de las especialidades a nivel territorial
		<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de coordinación de carreras y perfiles de egreso a nivel territorial

1.4 Alcance del análisis

18. Uno de los temas más complejos al analizar un sistema de formación profesional, y establecer su comparación con otros sistemas que puedan servir de referencias, radica en el alcance de lo que se entiende por sistema. En Chile existe una enunciación muy arraigada en la imagen del sistema de FTP que diferencia con nitidez entre formación técnico-profesional y capacitación laboral. Estos serían los dos grandes modelos conceptuales bajo los que se estructuran los análisis y las políticas públicas en Chile. Sin embargo, esta diferencia entre la formación técnico-profesional y capacitación laboral no es tan nítida en otros países (Alemania, Austria, Suiza, Francia, Australia, Holanda, etc.). En estos países, los itinerarios formativos son flexibles, de ciclos cortos para lograr metas de aprendizaje tempranas, y pasarelas o puentes que permiten saltar de un sistema con contenidos más prácticos a otro con contenidos más académicos, con reconocimiento de la experiencia laboral y aprendizajes adquiridos extramuros de los centros de formación. Para ello se requiere una coordinación interinstitucional muy consolidada, pero también mecanismos y dispositivos (regulación, sistemas de información, estructura de estudios, currícula, etc.) ajustados de modo que otorguen *centralidad* a las necesidades de los aprendientes.
19. En el caso del presente análisis institucional de Chile, se considera la formación técnico-profesional como un sistema de diferentes trayectorias, con dos grandes áreas de formación:
- Por un lado, lo que se denominaría *formación técnico-profesional* en sentido estricto, que incluye la educación reglada que se imparte en el ciclo de secundaria obligatoria (3° y 4° Medio) y la que forma parte del ciclo de educación superior (dos y cuatro años, para los títulos de técnico superior y título profesional). En el primer caso, la entrega de la educación se realiza predominantemente en los liceos técnico-profesional (LTP), mientras que en el segundo caso los proveedores son los centros de formación para el trabajo (CFT), institutos profesionales (IP) e incluso universidades.
 - Por otro lado, el área que se denomina *capacitación* que, si bien no siempre está vinculada a la obtención de un certificado o diploma, formaría parte de los conocimientos y habilidades que una persona adquiere a lo largo de su vida laboral. Una parte visible de la capacitación es posible dimensionarla porque se realiza a través de la gestión del SENCE, con financiamiento de la franquicia tributaria o con recursos presupuestarios para los programas sociales.
- Sin embargo, hay otra capacitación fuera de la órbita del SENCE que se realiza en las empresas con recursos propios, de escasa visibilidad e incierto dimensionamiento. En cualquiera de los casos, los logros de aprendizajes obtenidos en el ámbito de la capacitación no son reconocidos por el sector formativo formal (FTP), incluso aunque tengan la certificación de sus competencias por el sistema que gestiona ChileValora.
20. Por lo tanto, la mirada del análisis se extenderá a estas dos grandes áreas de la formación actualmente existentes en Chile, tratando de encontrar los determinantes institucionales que dificultan la articulación entre las diferentes trayectorias, así como el reconocimiento del logro de aprendizajes que realizan las personas a lo largo de su vida.

2. Tendencias comparadas de la formación técnico-profesional

2.1 La formación profesional y los itinerarios educativos

21. Salvo excepciones notables, el sistema de formación profesional ha estado relegado a un segundo plano en la gran mayoría de los países. En cierto modo, su existencia se debía más a la necesidad de ofrecer una salida profesionalizante a los jóvenes que no podían continuar sus estudios académicos, y no tanto al convencimiento de importancia de la formación técnica y profesional específica para las estrategias de desarrollo. Chile no fue una excepción a esta tendencia general, y explica en parte el actual diseño que tiene la formación profesional.
22. Sin embargo, esta concepción de una formación para el trabajo de segunda categoría está en profunda revisión en muchos países, Chile incluido. Los modelos educativos con fuerte sesgo academicista están transitando hacia modelos que tratan de emular los de aquellos países que tienen una fuerte participación de los aprendizajes en el entorno empresarial, en especial los modelos duales con sus diversas variantes y adaptaciones locales.
23. Las ideas-fuerza que orientan esta revisión serían las siguientes:¹¹
 - a) Los objetivos de la formación profesional en estos países, tanto la reglada como no reglada, están vinculados a la empleabilidad de las personas y a la productividad del sector productivo. No hay dicotomía entre ambos conceptos: en los países con sistemas de formación más maduros los objetivos de empleabilidad y productividad son entendidos como dos caras de una misma moneda. Un joven formado que pretenda insertarse en el mundo del trabajo encontrará más oportunidades en una economía de mayor productividad que de baja productividad, logrando además un salario más elevado. Esto implica que la dupla empleabilidad/productividad debe constituir el ADN de un sistema de formación profesional: las necesidades formativas de las personas y de las empresas rebasan los límites de la formación reglada y la capacitación¹².
 - b) La formación técnico-profesional debe entenderse como parte del ciclo formativo y vital de una persona que transcurre de forma no lineal.¹³ En este ciclo vital se pueden producir muchas entradas y salidas a los distintos niveles de los sistemas formativos, según las aspiraciones y preferencias personales y las habilidades que demanda el mercado de trabajo. Esto obliga a considerar la formación técnico-profesional como un *itinerario* formativo de largo recorrido bajo la lógica de sistema: ciclos formativos modulares de duración adaptativa, centros formativos específicos, periodos de aprendizaje en las empresas, currícula, planes de estudio, aseguramiento de la calidad específico de la FTP, reconocimiento y convalidación de aprendizajes y experiencias, orientación técnica y profesional con los sistemas de intermediación laboral, etc. Todos estos instrumentos deben estar adecuadamente alineados para que el estudiante o trabajador pueda transitar por su propio itinerario.
 - c) En este contexto, la actual separación rígida de niveles debería desaparecer en la práctica: los niveles de educación media y/o educación superior no deben entenderse como saltos sujetos a cambios regulatorios nuevos, sino como continuidades en la trayectoria, donde además los aprendizajes no se producen necesariamente en los centros escolares (en la actualidad muy

¹¹ Ver entre otros CEDEFOP (2016), Brennan (2014) y OCDE (2011).

¹² Sin la separación rígida actualmente existente en Chile entre ambas trayectorias.

¹³ Vargas (2009).

orientados a la enseñanza académica) y se combinan con actividades en los centros productivos. La educación técnica superior se engancha con la educación técnica secundaria a través de diversas fórmulas de ciclos cortos formativos para generar ganancias rápidas.

- d) Esta consideración es extensible a la relación entre la formación técnico-profesional y el mundo universitario. La tendencia de los países que tienen sistemas de formación profesional maduros es a que los puentes entre ambos mundos permitan un tránsito fácil, bajo la lógica de reconocimiento de los aprendizajes y experiencias. Los marcos de cualificaciones desempeñan un rol crucial para permitir la integración entre ambos sistemas.
- e) Bajo esta lógica de trayectoria, la barrera de la formación formal e informal también se atenúa, con pasarelas que permitan entradas y salidas frecuentes, para lo cual se requieren mecanismos de reconocimiento de la experiencia laboral, a través de normas de competencias integradas en un marco de cualificaciones, como emisores de señales al entorno educativo –acerca de las capacidades adquiridas fuera del ámbito escolar– y al mercado de trabajo –como aprendizajes reconocidos y evaluados. Un diseño adecuado de los mecanismos que regulen las *transiciones* entre niveles es particularmente importante para reducir los eventuales sesgos de segregación que de hecho se producen entre el enfoque más académico y la modalidad técnico-profesional.
- f) Desde un punto de vista de la oferta formativa, los centros de educación técnico-profesional dejan de ser espacios encerrados en sí mismos, con un enfoque exclusivamente teórico y con métodos de aprendizajes verbales, con escaso contacto con las condiciones reales del ambiente laboral donde se desarrollan preferentemente las habilidades técnicas y blandas.
- g) Los centros deben transformarse en espacios abiertos a la comunidad técnica (centros tecnológicos y de innovación, por ejemplo) y empresarial del territorio donde están ubicados, que aprovechan de forma sinérgica las instalaciones disponibles en ambos entornos. Es recomendable que estos centros tengan capacidad para realizar investigación *aplicada* avanzada y, por lo tanto, sus cualificaciones podrían asimilarse a las del nivel universitario.
- h) Esto supone una participación del sector empresarial privado en diversas instancias de gobernanza y en todos los niveles, tanto nacional como local, vinculados con la formación técnica y tecnológica. En algunos países la participación del sector privado es de tal profundidad, que llegan a formar parte de las instancias decisorias de las políticas sectoriales (países del modelo dual, por ejemplo) y de la propia gestión de la formación (Nueva Zelanda, por ejemplo).
- i) El financiamiento es compartido entre el sector público y el sector productivo. Por ejemplo, en el modelo dual germánico, las empresas absorben todos los gastos derivados de la presencia de los aprendientes en sus instalaciones, incluido el salario del aprendiz. Este es un elemento crucial para garantizar los compromisos de largo plazo, sobre todo del sector productivo. Las escuelas de formación son en su mayoría de propiedad pública o parapública (cámaras de industria, por ejemplo), aunque pueden estar sujetas total o parcialmente al régimen mercantil privado con el fin de poder cobrar por los servicios que prestan a las empresas y particulares.
- j) En la gran mayoría de los países OCDE, y con referencias exitosas, se muestra que la rectoría o responsabilidad está ubicada en un nivel muy elevado del ministerio responsable (normalmente de Educación) y con mecanismos de coordinación con otros ministerios (de Economía, de Empleo, principalmente). La gestión estratégica del sistema de formación suele radicar en una institucionalidad específica (Alemania, Austria, Holanda, Nueva Zelanda, por ejemplo), abierta a la participación compartida con el sector empresarial y las organizaciones sindicales de mayor representación.

24. En resumen, si bien cada sistema de formación para el trabajo conserva la idiosincrasia de su propia historia y de las peculiaridades institucionales, estos rasgos comunes indican que, en el caso de Chile, el tránsito hacia una formación técnica y profesional exitosa requiere de profundas revisiones acerca de los nudos que dificultan la instalación de un sistema adecuado para los retos actuales de productividad y competitividad.

Pertinencia de la formación: planes formativos adaptativos y enfoque territorial

25. El segundo aspecto clave definitorio de los sistemas exitosos tiene que ver con la pertinencia de la formación y su adaptación a las condiciones del mercado de trabajo. La pertinencia en la formación está en la esencia de la empleabilidad: implica ajustes en especialidades y planes de formación inducidos por cambios en el mercado de trabajo y en la organización de los sistemas de producción. Las tendencias observadas en materia de pertinencia van en las siguientes direcciones:
- a) Es importante proyectar hacia el futuro las tendencias económicas, tecnológicas y de organización del trabajo con el fin de dar adecuadas respuestas a los cambios que puedan producirse en el mercado de trabajo. Es decir, es necesario incorporar al sistema de formación para el trabajo los resultados prospectivos de la economía, políticas de productividad a nivel sectorial, innovaciones tecnológicas en la esfera productiva, etc. Es lo que se denomina *inteligencia* de mercado.
 - b) Además, los escenarios futuros de la economía tienen su concreción en los niveles territoriales. En este sentido, el sistema de formación para el trabajo debe dar respuesta a las necesidades de la base económica de los diferentes territorios, cada uno de ellos con sus potencialidades específicas.
 - c) Ello implica flexibilidad del currículo formativo, en todos los niveles, para adaptarse a las características del entorno. Los sistemas formativos profesionales tienen que dotarse de una amplia descentralización para poder comprender adecuadamente su rol en un contexto territorial, donde deben desempeñarse como actores claves en las estrategias productivas.
 - d) Para el logro de la pertinencia es clave la participación de los actores sociales: empleadores y sindicatos, en los mecanismos de gobernanza del sistema formativo y en la concreción técnica de los instrumentos (normas de competencia, mallas curriculares, etc.). La credibilidad de un sistema se consolida en la medida en que los diferentes actores perciben que sus intereses y preferencias están adecuadamente representados en los diferentes mecanismos de decisión.
26. En definitiva, los resultados de un sistema de formación profesional están estrechamente relacionados con la pertinencia de la oferta formativa respecto a las necesidades del mercado de trabajo. Dentro de esta oferta se incluyen currículos más flexibles, en términos de acceso e itinerarios, pertinentes para una mejor empleabilidad y eficientes, en términos de que los alumnos no deserten o prologuen su formación en exceso.

Aseguramiento de la calidad: regulación

27. La credibilidad de un sistema de formación está basada principalmente en la pertinencia de la oferta formativa en cuanto a los contenidos y aprendizajes, pero también en relación con su *plasticidad* para adecuarse a las necesidades y capacidades de los aprendientes. Pero además de ello, la calidad de dicha oferta es igualmente un prerrequisito para que los empleadores contraten a los egresados con la convicción de que, efectivamente, sus aprendizajes y habilidades se sitúan en los niveles que

requiere la industria. A su vez, unos buenos resultados de empleabilidad sirven para colocar la FTP en un mejor nivel reputacional socialmente. Para el aseguramiento de la calidad las estrategias actualmente se centran en los siguientes aspectos:

- a) La calidad en los nuevos contenidos formativos, tanto para la adquisición de conocimientos técnicos y profesionales, como para el desarrollo de las habilidades blandas para desempeñarse en las empresas, requiere que un tiempo significativo de los estudiantes/aprendices transcurra en el interior de las empresas como elementos esenciales de la formación. Para ello se precisa de una estrecha relación de la dupla mundo formativo-mundo empresarial, construyendo desde la base los mecanismos de integración y confianza adecuados.
 - b) Énfasis en los resultados y no solo en los insumos. Para el aseguramiento de la calidad tradicionalmente se entendía que los centros formativos debían cumplir con una dotación mínima de recursos (capacidad de aulas, docentes, equipamiento tecnológico, etc.). Por ello, las administraciones educativas y de capacitación desarrollaban estándares acerca de los insumos (dotación técnica, tipo de docentes, horas lectivas, etc.). Sin embargo, con ser importante la garantía de la calidad de los insumos, en la actualidad se pone el acento sobre todo en la medición de los resultados de los aprendizajes y empleabilidad. Esto supone separar entre evaluación de resultados (medición de resultados) versus acreditación de requerimientos (insumos), todo ello con un enfoque metodológico *específicamente orientado* a la formación profesional.
 - c) La calidad también está determinada por la existencia de buenos mecanismos de certificación y reconocimiento de aprendizajes previos. Ello permite que la oferta formativa tenga también la flexibilidad suficiente para adecuarse a las necesidades y capacidades de los alumnos, dado que la medición de la calidad de los aprendizajes se realiza básicamente sobre los resultados.
 - d) En relación con medición de los resultados, es frecuente que los sistemas de formación evalúen sus logros en términos de aprendizajes, normalmente bajo una concepción académica de los mismos. En los países con sistemas de formación para el trabajo más maduros y exitosos, la medición es mucho más amplia, pues aborda los aspectos no cognitivos (competencias genéricas o blandas, por ejemplo), y además controla la efectividad de la formación a través de las condiciones de inserción (tipo de contratos, niveles salariales, etc.) de sus egresados en el mercado de trabajo. En este sentido, es importante construir sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir los aprendizajes y las condiciones de empleabilidad.
28. Una condición fuerte de los sistemas de formación para el trabajo es que, como resultado de sus niveles de calidad y pertinencia, las señales emitidas al mercado de trabajo puedan ser aceptadas por los actores a los que van dirigidas, básicamente los buscadores de empleo y los empleadores. Esto implica que los sistemas de formación técnico-profesional deben estar articulados con los sistemas de intermediación del mercado de trabajo (SIML), sobre todo con la información prospectiva que generen los observatorios de los mercados de trabajo. Estos sistemas deberán ofrecer información actualizada y de *grano fino* de los perfiles ocupacionales demandados en las distintas regiones y, por tanto, poder orientar las preferencias y elecciones de especialidades, carreras y capacitaciones.
29. En resumen, el aseguramiento de la calidad del sistema formativo es una precondition para garantizar la pertinencia de la formación impartida. La regulación adecuada del rol de los diferentes actores es crítica para otorgar credibilidad del sistema. Por esta razón, la tendencia en los países con sistemas de formación técnico-profesional más maduros es que el aseguramiento de la calidad esté ubicado en una institucionalidad fuerte desde un punto de vista técnico e independiente de los intereses de las diferentes partes.

Modelo de centros y financiamiento

30. Todos estos elementos mencionados en las secciones anteriores tienen su reflejo en el modelo de centros formativos y en su financiamiento. Las tendencias observadas muestran lo siguiente:
- a) Las dimensiones de los centros y su especialización son elementos importantes para lograr un sistema formativo técnico-profesional bajo la lógica de eficiencia (máxima empleabilidad al menor costo). La creciente necesidad de buenas dotaciones y equipamientos en los centros de formación conspira contra el modelo actualmente predominante en Chile, de centros de tamaño pequeño, de baja especialización, dispersos y aislados, donde no se aprovechan las economías de escala y las economías de aglomeración. Los países exitosos en materia de formación técnico-profesional han fomentado la generación de *clusters* entre centros, y éstos con el entorno productivo.
 - b) Los centros de formación técnico-profesional se han caracterizado como espacios donde primaba la docencia con un alto componente teórico –esto en el mejor de los casos–. Sin embargo, en aquellos países donde más avances se han producido en los sistemas de formación para el trabajo, los modelos de centros han tenido transformaciones radicales.¹⁴ El modelo gerencial de los centros se transforma hacia un modelo abierto a los sectores empresariales y a la sociedad, y donde al rol formativo del centro se le agrega el de articulación activa con el entorno productivo.
 - c) En este sentido, los centros tienen que abrir sus órganos de gobierno y/o consultivos a la participación de los actores territoriales con el fin de garantizar la credibilidad de su formación. Esto obviamente supone una modificación de la regulación de los centros, otorgándoles mayor autonomía de gestión.
 - d) En coherencia con este nuevo modelo de centros, en especial en los centros públicos se abre las puertas a la cofinanciación empresarial, al menos en algunas áreas de la gestión de los centros (formación continua, por ejemplo), lo que implica cambios normativos y nuevos modelos de dirección y gestión.
 - e) Finalmente, en muchos países, en especial en aquellos donde existen diversas variantes del modelo dual, los centros de formación técnico-profesional están dotados de autonomía en la gestión –no necesariamente en los contenidos formativos básicos a entregar ni en los resultados de aprendizajes a lograr– se transforman en alternativas atractivas que compiten abiertamente con las universidades. Es decir, el sistema de formación otorga a los centros la capacidad de responder de forma ágil y competitiva a las necesidades de sus aprendientes y del entorno productivo.
31. En resumen, las tendencias más virtuosas en el sistema de formación para el trabajo suponen un profundo cambio en el modelo de gestión de los centros, así como en su financiamiento. El diseño institucional asociado también se modifica, lo que supone cambios regulatorios profundos.

¹⁴ En Chile existen ejemplos bien interesantes de modelos de oferta formativa más orientados a la adquisición de aprendizajes prácticos (liceos técnico-profesionales de administración delegada vinculados a sectores productivos, por ejemplo).

Gestión de los recursos formativos: el factor territorial y la función rectora

32. La mayor autonomía que requieren los centros formativos tiene su correlato en (i) el modelo de gestión de la política de formación –entendida como parte significativa de la política pública de productividad y competitividad–, (ii) en la forma en que las administraciones gestionan los recursos presupuestarios y los centros formativos, tanto públicos como privados, y (iii) en la articulación interinstitucional. Las tendencias más exitosas apuntan a poner en valor los siguientes aspectos:
- a) El territorio es el lugar donde se articula de forma preferente la actividad de los centros formativos con la economía de su entorno. Esto significa que las administraciones implicadas en el desarrollo de la política pública deben propender a establecer mecanismos permanentes de articulación territorial con otros organismos públicos implicados en el desarrollo económico, así como con el sector productivo privado.
 - b) Esto implica que los niveles nacionales y regionales de administración, tanto del sector educativo como del sector promoción del empleo, deben trabajar de forma coordinada con el fin de que los recursos públicos estén operando de forma alineada y eficiente. En muchos países, incluso en los exitosos, el trabajo coordinado entre instituciones constituye uno de los procesos de aprendizaje organizacional más complejos dada la óptica fragmentaria predominante en el sector público.
 - c) La probabilidad de que un empresario local aproveche del funcionamiento de un centro formativo a escala territorial es mayor si su negocio está directamente determinado por la calidad del recurso humano disponible. En muchos países se han establecido instancias locales y territoriales donde los centros de formación técnico-profesional comparten las estrategias de desarrollo local con los organismos públicos de fomento (tipo CORFO) y las agrupaciones empresariales y sociales. Esto implica que las gerencias (directores) concernidas en la gestión de los centros de formación deben participar de forma activa en estas instancias, lo que está alejado del modelo burocratizado habitual de funcionamiento.
 - d) En este sentido, el aprovechamiento de sinergias en lo territorial es fundamental para evitar redundancias en los servicios y descoordinación de iniciativas. En los países donde se han implementado, estas instancias de articulación local poseen una amplia autonomía para diseñar sus planes de trabajo.
 - e) Por último, lo territorial requiere de un fuerte respaldo de una política pública consistente, lo que significa que debe existir una instancia rectora fuerte, que sea el elemento catalizador de los procesos de transformación. En los países más avanzados en el diseño de las políticas de formación, la institución rectora (el gobierno y sus ministerios sectoriales, por ejemplo) genera instancias permanentes donde convergen las lógicas políticas con los intereses de los empresarios y trabajadores, apoyadas en unidades técnicas de apoyo de alto nivel y con amplio despliegue territorial. La institucionalidad resultante opera en todos los niveles y reúne transversalmente todos los actores *directamente* involucrados.
33. En resumen, las soluciones encontradas en otros países de referencia muestran que la interrelación de los diferentes actores que intervienen en un sistema de formación para el trabajo debe articularse a todos los niveles, con un fuerte liderazgo de los gobiernos como responsables últimos de las políticas públicas y con una alta participación del sector privado y de los trabajadores.

2.2 Análisis comparativo con otros países

Modelos estilizados de rectoría y regulación

34. Un análisis comparativo de la formación técnico-profesional muestra diversas realidades, que en la gran mayoría de los casos son el resultado de largos procesos de adaptación de las condiciones institucionales a los cambios que se han ido produciendo en los mercados de trabajo, en los procesos productivos y en el avance de las técnicas de aprendizaje.
35. La gran mayoría de los países más desarrollados de la OCDE cuentan una larga tradición en materia de formación técnico profesional. Pueden distinguirse tres modelos diferenciados:

- a) *Modelo dual*: este modelo surge en Alemania a principios del siglo XIX, pero es a partir de los años 60 del siglo pasado, coincidente con el gran desarrollo alemán de la posguerra, cuando el sistema se institucionaliza.¹⁵ En la actualidad el sistema dual es generalizado en Austria, Suiza, países balcánicos, y están en fase de rápido crecimiento, con diferentes *sabores*, en otros países y regiones de Europa, como son Países Bajos, Dinamarca y País Vasco.

Se caracteriza por un sistema de formación compartido entre aprendizajes generalistas en los centros de formación con aprendizajes prácticos en las empresas. El mix horario puede variar, pero habitualmente alrededor del 60% del tiempo se desenvuelve en las empresas (prácticas remuneradas) y el 40% en los centros de formación.¹⁶ La tendencia actual es a reforzar el tiempo en los centros, con el fin de potenciar los aprendizajes y competencias básicas (cálculo matemático, lectoescritura, etc.). Los centros formativos cuentan mayoritariamente con financiamiento público y los aprendizajes en las empresas son costos asumidos por ellas, incluyendo el salario de los aprendices.

En el caso de Alemania, cuyo modelo es en cierto modo la referencia, todos estos aspectos de diseño, gestión del catálogo nacional de ocupaciones y de planificación de mediano y largo plazo son gestionados por el Instituto Federal para la Formación Profesional (BIBB), que a su vez asegura la pertinencia de la formación a los cambios ocupacionales. Los institutos a nivel regional se ocupan de la supervisión de los aspectos más operativos, en estrecha relación con las cámaras de industria, comercio y de artesanos. Estas últimas son las que establecen los criterios para la evaluación de los aprendizajes, de acuerdo con los perfiles establecidos en el catálogo nacional de ocupaciones, y se ocupan de efectuar las pruebas de evaluación y su medición.

- b) *Modelo continental europeo*. Este modelo se extendía por un conjunto de países, salvo aquellos bajo la influencia del modelo dual alemán. Se caracterizaba principalmente por su alto contenido académico, baja relación con el mundo productivo y, en general, era un itinerario formativo de nivel secundario. En la actualidad la gran mayoría de países europeos convergen hacia un sistema con mayores componentes de formación dual (España acaba de implantar una incipiente trayectoria dual, por ejemplo, con grandes dificultades debido a su tejido empresarial), máxime en un contexto donde existe un marco europeo de cualificaciones y en la educación superior está ya consolidado un modelo de reconocimiento de estudios y títulos en el marco del espacio europea de educación superior (proceso de Bolonia).

¹⁵ También en el siglo XIX en Francia se impulsaron las *grandes écoles*, donde se mezclaban los aprendizajes teóricos con los aplicados en un régimen de pasantías obligatorio.

¹⁶ Más de un 50% del tiempo en empresas se considera una formación básicamente escolar. En Alemania típicamente los alumnos pasan tres/cuatro días en la empresa, y uno/dos días en la escuela. CEDEFOP (2016: 29 y siguientes).

- c) *Modelo anglosajón*. Este sistema de formación se desarrolla en los años 80 en Gran Bretaña con el fin de dar respuesta a la creciente necesidad de ofrecer itinerarios de formación profesional para los jóvenes. El modelo anglosajón se caracteriza por basarse en un proceso de normalización de competencias y definición de habilidades, dentro de un marco de cualificaciones. En este proceso se consolidó una amplia participación del sector productivo en la forma de *skill councils* (consejos sectoriales), con financiamiento público, pero dotados de un alto grado de autonomía respecto del sector público. El sistema de aseguramiento de la calidad y la gestión del proceso de normalización y marco de cualificaciones es externo, pero con institucionalidad pública que establece los criterios básicos y la verificación de su cumplimiento.

El modelo tiene un fuerte desarrollo de los programas profesionales orientados básicamente hacia la formación inicial, pero es muy frecuente que los centros de formación pueden llegar a proveer formación superior hasta los niveles de posgrado e investigación aplicada, con una gran diversidad de instituciones que intervienen. El marco nacional de cualificaciones dota de gran flexibilidad al sistema.

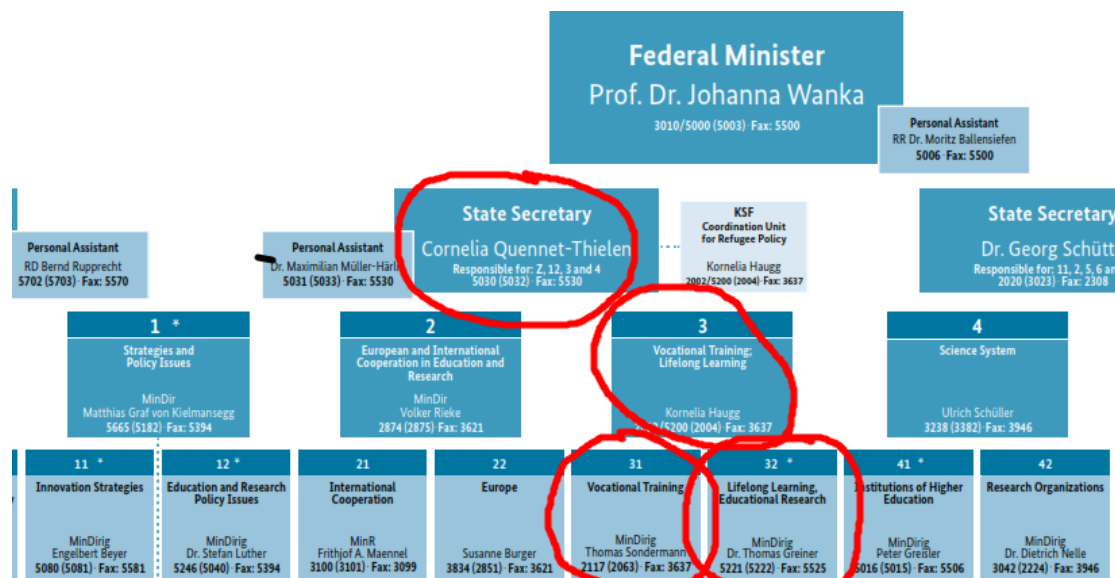
Los promotores iniciales de este sistema fueron el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, desde el año 2016, la responsabilidad de la política de formación profesional recae en el Ministerio de Aprendizajes y Habilidades, como parte del Departamento de Educación.¹⁷ Este modelo presenta diferencias significativas entre Inglaterra, Escocia y ambas Irlandas, así como otros países que han adoptado el modelo de competencias, como pueden ser Australia y Nueva Zelanda.

Alemania

36. Dentro del ámbito europeo, Alemania destaca principalmente por su modelo de formación dual, que alterna las prácticas en las empresas con la formación en los centros de formación profesional. Es un modelo que tiene una gran tradición.¹⁸ La rectoría política del sistema dual, y de toda la formación profesional en Alemania, radica en el Ministerio Federal de Educación e Investigación (MFEI). El encaje de la FTP dentro de la estructura del MFEI es de *dependencia de línea* de una Secretaría de Estado, con un rango que sería equivalente al de dirección general dentro de la actual estructura del MINEDUC.
37. Es decir, debajo de la máxima autoridad del Ministerio cuelga la Secretaría de Estado encargada, entre otros, de los asuntos de la formación técnico profesional. De esta Secretaría de Estado, a su vez, se desprende un gran departamento o división responsable de las políticas de formación técnico profesional y de formación continua. Dentro de este gran departamento o división de FTP se encuentran dos direcciones especializadas: de Formación Técnico Profesional y de Aprendizajes a lo Largo de la Vida (incluye educación de adultos). Es decir, todos los aspectos relacionados con el sistema de formación profesional, incluyendo la formación continua/capacitación, tienen una línea de responsabilidad específica.

¹⁷ La estructura gubernamental británica es *sui generis*. Además de las grandes secretarías tradicionales en los que recaen las políticas medulares (seguridad, interior, relaciones exteriores y finanzas), el resto de las políticas públicas se articulan en grandes departamentos, que a su vez se dividen en ministerios que abordan los temas específicos y la gestión de las agencias.

¹⁸ Surge en Alemania a principios del siglo XIX, en el periodo de la revolución industrial y con una adaptación del modelo gremial de maestro-aprendiz a las nuevas condiciones de producción (Thelen, 2004). A partir de los años 60 del siglo pasado, coincidente con el gran desarrollo alemán de la posguerra, el sistema se institucionaliza y adopta los rasgos básicos tal y como se conoce hoy.



38. Además del MFEI, la ejecución de las políticas y la articulación entre el mundo de la formación técnico profesional y el sector productivo se produce a través de las cámaras de comercio e industria, ejerciendo el Instituto Federal para la Formación Profesional (BIBB, por sus siglas en alemán) la gestión estratégica y el apoyo técnico especializado.¹⁹ Esta institución de carácter tripartito, fundada en los años 70 del siglo pasado, tiene como misión: (i) dar un apoyo técnico especializado a las diferentes redes de FTP, tanto formales como no formales, en especial en lo que son apoyos pedagógicos y técnicos; (ii) impulsar la investigación en materia de docente en formación profesional; y (iii) servir de punto de enlace entre las ofertas educativas y las necesidades del sector productivo a través del seguimiento de los cambios en las ocupaciones y en la tecnología.
39. El BIBB identifica los desafíos en materia técnico profesional y da orientaciones prácticas para que los centros y las empresas que intervienen en la formación y en las prácticas, respectivamente, tengan los elementos de microrregulación necesarios y los instructivos sobre cómo operar. El BIBB está financiado con recursos del presupuesto federal, pero a efectos funcionales es un órgano de derecho propio, sujeto a la supervisión legal del MFEI.
40. El BIBB tiene un consejo directivo, de carácter ejecutivo y colegiado, con representantes de los empresarios, sindicatos, estados federados alemanes y el propio Gobierno Federal. Todos ellos tienen votos con similar peso. Desde un punto de vista de su organización, el BIBB se divide en cuatro grandes departamentos sustantivos, que muestran las cuatro grandes áreas de actividad:²⁰
- Departamento 1: Internacionalización de la formación profesional y capacitación. Gestión del conocimiento.
 - Departamento 2: Sociología y Economía de la FTP.
 - Departamento 3: Aprendizajes y docencia profesionales, programas nacionales y proyectos piloto.
 - Departamento 4: Estructura y regulación de la educación profesional y capacitación. Apoyo a la FTP de los discapacitados.

¹⁹ Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

²⁰ Además de una gran área de Servicios Centrales.

41. Además, en la órbita del BIBB pero independiente desde un punto de vista estatutario, está el DEQA-VET, que es la institución responsable del desarrollo e implementación de los programas de mejora de la calidad a nivel federal. Constituye el punto de referencia en materia de aseguramiento de la calidad dentro de la estructura de la formación técnico-profesional alemana, en el marco del sistema europeo de aseguramiento de la calidad. El DEQA-VET interacciona estrechamente con las cámaras de industria, comercio y artesanado, que son las que establecen los estándares de calidad. La institucionalidad específica para el aseguramiento de la calidad de la FTP se ubica en los *länder*, que son los responsables de la financiación de los prestadores de los servicios formativos (institutos, centros de formación, etc.) en la parte académica de la formación dual.

País Vasco

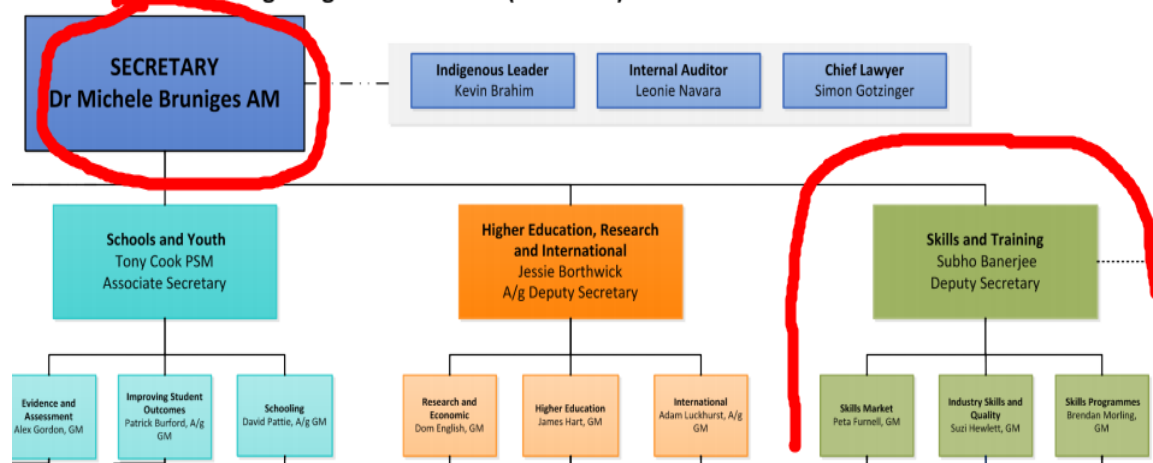
42. El País Vasco, como región autónoma de España, tiene una larga tradición de formación profesional. Esta fuerte presencia de la formación técnica y profesional se explica por una estructura económica que, si bien ha tenido una fuerte transformación en los últimos 20 años, conserva en la industria manufacturera avanzada, junto con el sector servicios de apoyo muy innovador, uno de los vectores fundamentales de su desarrollo económico.
43. El Departamento de Educación (o ministerio regional) del País Vasco tiene una amplia capacidad de diseño de políticas educativas, de regulación, asignación de recursos y capacidad operativa y de supervisión semejante a un ministerio de Estado, dado el modelo de descentralización política existente en España.²¹ Dentro de la estructura del ministerio regional, la educación técnico profesional tiene rango de subsecretaría/viceministerio y sus funciones principales son, entre otras, desarrollar y aplicar el Plan Vasco de Formación Profesional (actualmente el Plan IV, con vigencia para el periodo 2013-2016), que entre otras cosas coordina las políticas de otros ministerios regionales, como es el Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Este plan constituye, por lo tanto, el compromiso político en relación con la política técnico profesional y tras el que se articulan las estrategias de desarrollo de la formación.
44. La provisión se realiza en los centros de formación profesional, que pueden ser de propiedad privada, normalmente de gran tradición (Don Bosco, Compañía de Jesús, sector cooperativo, etc.) o bien de titularidad pública (oferta mayoritaria). El financiamiento es en su mayor parte público, con pagos de matrícula por parte de los alumnos que cubren una fracción reducida de los costos. Cada centro tiene la autonomía para concertar convenios con empresas para realizar los aprendizajes prácticos o para utilizar sus instalaciones como espacios de laboratorio. En el sector cooperativo, de gran peso en el tejido industrial vasco, la integración entre formación y aprendizajes en empresa es muy similar al modelo dual alemán.
45. Para la elaboración de la política y su seguimiento desempeña un rol muy importante el denominado Consejo Vasco de la Formación Profesional. Este organismo interinstitucional reúne a todo el tejido social implicado en la formación técnico-profesional: empleadores, sector gobierno, sindicatos, delegados de centros educativos de formación profesional, tanto públicos como privados. Por debajo del Consejo Vasco se derrama a nivel territorial un conjunto diverso de soluciones institucionales *ad hoc* para la coordinación, con unos perfiles que dependen básicamente de las características del tejido empresarial (gran industria versus pymes, manufactura versus sector terciario aplicado a la innovación, etc.).

²¹ En sentido estricto, el Departamento de Educación es una cartera compartida con Política Lingüística y Cultura.

Australia

46. Como país federal, Australia tiene una diversidad de soluciones para la formación técnico-profesional, con una muy amplia participación del sector privado. A nivel nacional, dentro del gobierno la formación para el trabajo tiene rango de subsecretaría, dependiente directamente del ministro secretario de Estado del Departamento de Educación y Formación Profesional (*Department of Education and Training*). Obsérvese que en este organigrama la Secretaría de Habilidades y Formación Profesional está al mismo nivel de rango que las otras secretarías responsables de la educación general y de educación superior, investigación e internacional, lo que muestra de la importancia que se le concede a la política de formación profesional en la arquitectura institucional del gobierno australiano.

f Education and Training - Organisation Chart (Structure)



47. Por debajo de la secretaría, se abren tres grandes divisiones o departamentos:²²
- Mercado de habilidades (*skills*) y competencias, que analiza entre otras cosas los temas relacionados con la pertinencia.
 - Habilidades en la industria y calidad en la formación, responsable del diseño de políticas y de aseguramiento de la calidad en materia de formación técnico profesional.
 - Gestión de programas formativos, donde radica la bajada a los establecimientos de la política y la gestión de los programas de aprendices y prácticas en las empresas.
48. Además, cada región dispone de su propia institucionalidad para la gestión de la FTP, con amplia capacidad regulatoria, incluso en algunos casos con la completa privatización de áreas claves, como pueden ser la gestión del sistema de competencias o los servicios de empleo.
49. El aseguramiento de la coherencia de todo el sistema de formación técnico-profesional, y en especial de sus estándares de calidad, se realiza a través de la denominada *Australian Skills Quality Authority* (ASQA), que tiene capacidad regulatoria sobre los proveedores de formación y capacitación, y de acreditación de los cursos de formación y capacitación. Tiene estatus de agencia independiente. Esta codirigida por tres comisarios.

²² El organigrama parcial puede observarse en el diagrama.

Gran Bretaña

50. El caso británico es paradigmático de las permanentes adaptaciones del diseño de gobernanza de la formación profesional. En la actualidad, la responsabilidad de la política de formación profesional está ubicada en el Departamento de Educación, para lo cual existe un ministro de Estado responsable de Aprendizaje y Habilidades que se apoya en una constelación de agencias y organismos ejecutivos y asesores, algunos de ellos con una amplia participación del sector privado (ver cuadro).

Categoría	Agencia y/o organismo
Departamentos no ministeriales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofqual ▪ Ofsted
Agencias ejecutivas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Education and Skills Funding Agency ▪ National College for Teaching and Leadership ▪ Standards and Testing Agency
Organismos ejecutivos públicos no departamentales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction Industry Training Board ▪ Engineering Construction Industry Training Board ▪ Equality and Human Rights Commission ▪ Higher Education Funding Council for England ▪ Institute for Apprenticeships ▪ Office for Fair Access ▪ Office of the Children's Commissioner ▪ Student Loans Company
Organismos asesores públicos no departamentales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ School Teachers' Review Body ▪ Social Mobility Commission
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Government Equalities Office ▪ Office of the Schools Adjudicator

51. Gran Bretaña, y más en concreto Inglaterra y Gales, están en pleno proceso de reorientación de la formación profesional/vocacional: asume que el modelo alemán de aprendices y de formación dual tiene ventajas en términos de logros de habilidades, principalmente blandas, empleabilidad de los jóvenes y de una mejor calidad del capital humano en los niveles 2 y 3 del marco nacional de cualificaciones. En cierto modo también es una recuperación de las antiguas estructuras de formación profesional existentes en las grandes empresas británicas de los años 50 (British Steel, British Motor Corporation, etc.).
52. El modelo institucional para la gobernanza de la capacitación es conceptualmente un sistema basado en agencias u organismos que operan bajo un esquema de tercerías con el fin de asegurar la imparcialidad en el aseguramiento de la calidad y la credibilidad del sistema. Es decir, cada agencia u organismo tiene un rol determinado dentro de una cadena de valor, bajo un esquema de aseguramiento de la calidad con gran autonomía y poder de decisión.
53. En este sentido, los dos departamentos no ministeriales: la OFQUAL, como responsable del sistema de competencias y del marco nacional de cualificaciones, y la OFSTED, como organismo responsable del cumplimiento de estándares e inspección educativa, tienen tal grado de autonomía que reportan directamente al parlamento. También es importante destacar que si bien OFSTED abarca la supervisión de estándares en todos los niveles educativos (excepto universitarios), sus atribuciones abarcan también a los proveedores de capacitación. Esta amplitud de entidades a inspeccionar es una de las críticas que soporta OFSTED.

Conclusiones del análisis comparativo

54. De los cuatro países analizados, pueden extraerse algunas conclusiones de interés:
- a) En todos los países analizados, dentro de las estructuras organizacionales de los ministerios de Educación, con responsabilidad en materia de formación técnico-profesional, existe una unidad de alto rango (subsecretaría, división, departamento, etc.) en la misma línea del ministerio. Es decir, la política de formación para el trabajo está insertada dentro de las políticas educativas como un área de responsabilidad del mismo nivel que los demás itinerarios educativos.
 - b) Esta unidad de alto rango (ministerio de Estado, subsecretaría, división, etc.) puede depender directamente de la máxima autoridad del ministerio (Gran Bretaña, Australia y País Vasco) o de un nivel inferior en un grado (Alemania). En todo caso, el acceso a la máxima autoridad es muy cercano como corresponde a la importancia de los objetivos que la formación técnico profesional tiene para la política formativa.
 - c) En tres de los cuatro casos descritos existen mecanismos muy consolidados de coordinación interinstitucional: en el caso de Alemania, las cámaras de comercio e industria y el BIBB son instituciones muy potentes que son las que ejecutan la política de formación para el trabajo. En el caso del País Vasco, es el Consejo Vasco de la Formación Profesional el que desempeña el rol articulador, que tiene como instrumento de gestión el Plan Vasco de Formación Profesional (están en su cuarta edición). En el caso de Australia, los *skills councils* tienen un rol de aseguramiento de la calidad y pertinencia y de adecuación de los perfiles de egreso, de acuerdo con el marco nacional de cualificaciones. En estos tres casos la participación del sector empresarial y de los sindicatos es relevante, y en cierto modo asegura la sostenibilidad social del proyecto educativo en materia técnico profesional. En el caso de Gran Bretaña, hasta marzo de 2017 existía la Comisión para el Empleo y las Habilidades (UKCES), pero ha sido clausurada en una reciente reforma de todo el Ministerio de Educación y sus agencias. Una parte de sus funciones se han transferido al Instituto para el Aprendizaje (*Institute for Apprenticeships*) y otras las ha asumido directamente el sector productivo.

3. El peso relativo de la formación técnico-profesional en Chile

55. La educación técnico profesional (ETP) en Chile no es ajena a estos desafíos, y una parte muy significativa de la oferta y demanda en los niveles medios y superior se ve afectada por ellos. Desde el lado de la demanda, en el año 2015 había casi 300.000 alumnos inscritos en el ciclo de ETP de Media (29% del total de alumnos) y 520.000 alumnos cursaron estudios de educación Técnico-profesional superior (casi el 45% del total de inscritos en el nivel de Educación Superior), es decir, casi la mitad de los inscritos en la educación superior están matriculados en estudios técnico-profesionales.²³

Cuadro 1 – Alumnos ETP y peso relativo (*)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Media: Liceos TP	369.309	367.124	336.406	320.301	306.820	295.887
Peso relativo (%)	33,2	33,3	31,8	30,7	29,8	28,8
Educación Superior TP	352.867	399.266	433.550	468.944	499.166	519.686
Peso relativo (%)	37,6	39,3	40,7	42,1	43,6	44,6

(*) Porcentaje de estudiantes ETP sobre total de estudiantes de cada nivel.

Fuente: MINEDUC

La evolución por ciclo es bien significativa: el número de estudiantes inscritos en los liceos técnico-profesionales (LTP) desciende de forma sostenida a lo largo del periodo 2010-15, mientras que las inscripciones en ETPS crecen de forma muy significativa (un 47%) en el mismo periodo.

Según los datos disponibles, cerca de 45.000 profesores impartieron docencia en los centros de EMTP (14.500) y Educación Superior (33.000).

56. En el año 2015 el 30,5% de los establecimientos de nivel de Media está especializado en ETP, y casi el 62% de Educación Superior están dedicados a la ETP (ver cuadro 2).

Cuadro 2 – Establecimientos ETP y peso relativo (*)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Media: Liceos TP	974	980	990	978	978	984
Peso relativo (%)	32,5	31,9	31,3	30,7	30,4	30,5
Educación TP Superior	118	116	111	103	102	97
Peso relativo (%)	66,3	65,9	65	63,2	63	61,8

(*) Porcentaje de establecimientos ETP sobre total de establecimientos de cada nivel. En la ETPS todos los centros son privados, algunos de ellos sin ánimo de lucro.

Fuente: MINEDUC

57. En el caso de la capacitación gestionada por el SENCE, en el año 2015 cerca de poco más de un millón de personas participaron en los diversos cursos financiados por la Franquicia Tributaria. A ello hay que añadir 115.000 inscritos en los programas especiales, la gran mayoría de contenido social, financiados por el Fondo Nacional del Capacitación (FONCAP). El total de participantes en todos los programas del ámbito del SENCE fueron 1,26 millones, con un gasto público total de CHP

²³ Dos observaciones importantes: los datos de alumnos en ETP nivel Media contrastan con los disponibles en otras fuentes, que estiman en 412.000 alumnos, es decir, el 41% de los inscritos. Por otra parte, según se puede observar en el cuadro 2, la trayectoria de la matrícula en ETP Media es descendente desde el año 2010.

167,6 billones (USD 256 millones, al cambio promedio de 2015), concentrado principalmente en la Franquicia Tributaria.

Cuadro 3 – Inscritos y gasto en capacitación (2015) ^(*)

	Participantes	Egresados	Gasto público	Gasto total
Franquicia Tributaria	1.144.941	1.001.081	89.140.072.416	121.804.556.372
Capacitación en Oficios	10.795	1.803	14.361.172.550	14.361.172.550
Capacitación en Oficios Sectorial	1.715	994	3.959.045.969	3.959.045.969
Programa Más Capaz	94.569	47.671	57.653.831.114	57.653.831.114
Bono Empresa Negocio	4.631		1.460.417.000	1.460.417.000
Becas Fondo Cesantía Solidario	3.503		1.089.505.258	1.089.505.258
Total	1.260.154	1.051.549	167.664.044.307	200.328.528.263

^(*) En cursos y programas gestionados por el SENCE. En pesos corrientes de 2015.

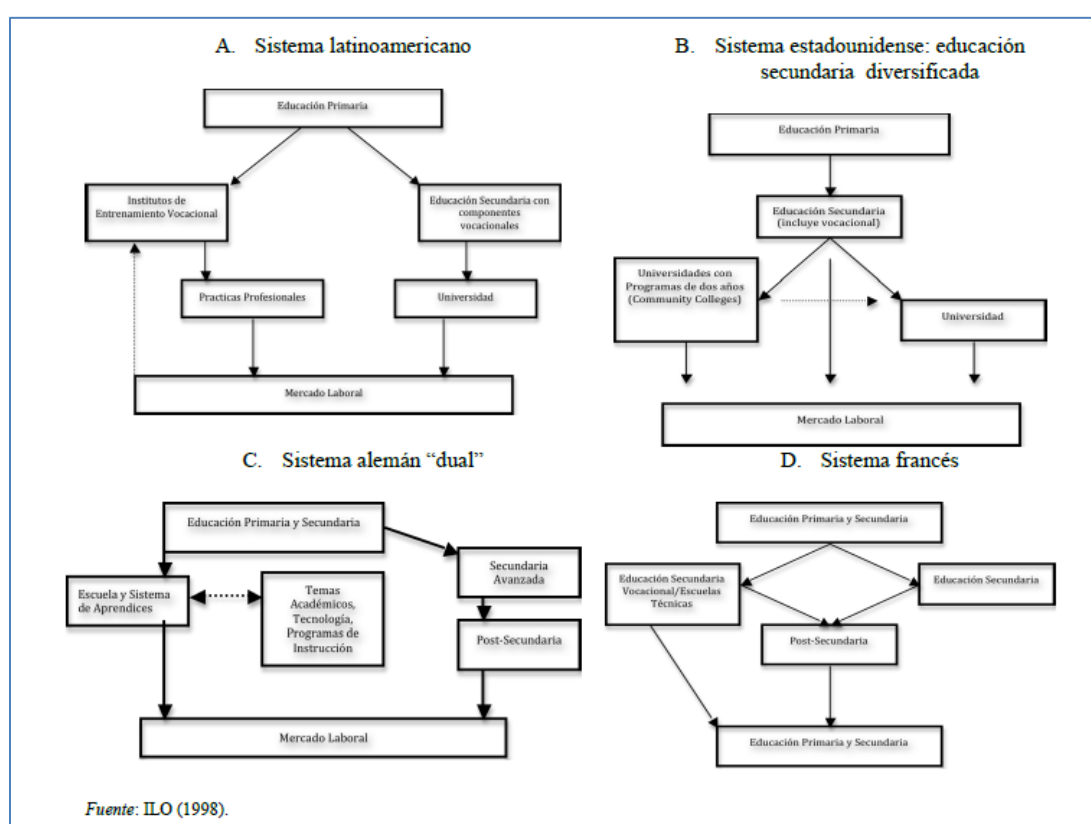
Fuente: SENCE

58. Además de los programas de capacitación vinculados al SENCE, existe otras actividades promovidas por las mismas empresas que no cuentan con estadísticas que reflejen el esfuerzo económico. En cualquier caso, estas cifras dan cuenta del gran peso que tiene la formación técnico-profesional en su conjunto, y obviamente sus problemas y desafíos afectan al rendimiento del conjunto del sistema formativo chileno.

4. Análisis institucional

4.1 Articulación del itinerario formativo (inicial y continua)

59. Uno de los problemas que de forma recurrente emerge en todas las conversaciones expertas acerca del funcionamiento del sistema de formación técnico-profesional en Chile tiene que ver la inexistencia de un sistema formativo articulado. La fragmentación de los itinerarios formativos y de la inexistencia de articulación entre lo que es la educación técnico-profesional, la formación universitaria, la capacitación y la experiencia laboral es tal vez el problema central del sistema de FTP en Chile, de acuerdo con las diferentes opiniones, y que afecta principalmente a los jóvenes de ingresos más bajos, que son los que de forma preferente optan por la EMTP, y a aquellos estudiantes/trabajadores que optan por una formación técnico-profesional superior en horarios vespertinos compartida con la jornada laboral.²⁴



Tomado de Urzúa y Puentes (2010).

60. En efecto, bastaría reconstruir la trayectoria formativa que un joven puede recorrer a lo largo de su ciclo de vida para observar que la prolongación de la educación media técnico-profesional (EMTP) a la educación técnico-profesional superior (ETPS) no es *suave*.²⁵ Como mínimo implica un cambio de centro y de formación al no contar con carreras y marcos curriculares expresamente diseñados para dar continuidad formativa en el nivel superior.²⁶ La atribución que tienen los centros

²⁴ Acerca de la inexistencia de sistema, ver Fundación Chile (2009), también denominado Informe de Comisión Externa. Otro informe en la misma línea es del propio Ministerio de Educación (2012). El Programa Chile Califica (2002-2007) pretendió abordar este problema central, aunque sin generar cambios significativos. Sobre el perfil socioeconómico de los alumnos de EMTP, ver Larrañaga et al. (2013).

²⁵ Mazeran (2003) y Concha (2003) son enfáticos acerca de la inexistencia de trayectorias verticales y horizontales.

²⁶ Fundación Chile (2009).

de educación técnica superior (CFT e IP), en el marco de su autonomía, para definir las carreras de acuerdo con sus criterios, y diseñar sus propios planes de estudios, con sus mallas curriculares específicas, en ausencia de mecanismos *formales* de coordinación con las instancias de elaboración del currículo en el nivel medio, dificulta una transición coherente de especialidades y de contenidos curriculares entre la educación ofertada en el nivel secundario (LTP) y el nivel terciario técnico.²⁷ Existe por tanto un diseño normativo que no obliga a la necesaria coordinación entre especialidades y planes de estudio en el nivel medio y las carreras y planes del nivel superior con el fin de asegurar el itinerario formativo integrado. La resultante de ello es que los CFT e IP deben organizar cursos compensatorios de entrada al nivel superior de aquellos alumnos que se titularon en la EMTP, de acuerdo con lo expresado por diversos expertos consultados.

61. Por otra parte, si en algún momento este joven que ha cursado EMTP entra en el mercado de trabajo —el 45% de los egresados de EMTP ingresan a la educación superior entre los años tercero a sexto después del egreso por lo que el resto es muy probable que sean buscadores de empleo—, y tras varios años desempeñando un trabajo pretende regresar a un centro formativo a proseguir con su formación formal en un nivel superior, no podría acreditar un reconocimiento de su trayectoria profesional, a pesar de que obtuvo con toda probabilidad experiencia, aprendizajes y adquisición de habilidades.
62. Si bien con ChileValora se trató de mitigar este problema construyendo un marco de cualificaciones como parte del sistema nacional de competencias laborales, éste no es utilizado por los diferentes actores de la oferta formativa, ni en el nivel de secundaria —para la construcción de las mallas curriculares y perfiles de egreso— ni en el superior técnico. Se da el caso de que INACAP, una de las principales redes formativas en el nivel superior técnico, tiene su propio marco de cualificaciones con el fin de ordenar sus carreras y perfiles formativos.
63. Es decir, en la actualidad no están instalados los mecanismos *reglados y reconocidos* que permitan el reconocimiento de los aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo formal, así como la formación recibida en la EMTP, a pesar de la existencia de un sistema nacional de certificación de competencias laborales impulsado por ChileValora.²⁸
64. La propia OCDE identificó este problema en su informe de 2011, señalando que “varios elementos del sistema de FTP estaban débilmente conectados entre ellos, tanto en términos institucionales como curriculares”.²⁹ Esta fragmentación contrasta con los modelos existentes en otros países, en los que existen pasarelas que permiten elegir diferentes trayectorias formativas después del egreso de secundaria obligatoria (la *further education* inglesa o la *Fortbildung* alemana, por ejemplo), con sistemas de reconocimientos de competencias establecidos con reglas previsibles que permiten llegar hasta el nivel universitario

²⁷ De acuerdo con el artículo 75 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (n° 18.962)

²⁸ En la actualidad existe un grupo de trabajo conjunto de ChileValora, SENCE, CORFO y MINEDUC que elabora un marco nacional de cualificaciones. Para más detalles ver sección 4.6.

²⁹ Ver al respecto OCDE (2011). Este informe celebra que la creación de un marco de cualificaciones como un intento de afrontar el desafío de la compartimentación de las trayectorias, aunque ya identificaba que su implementación debía afrontar obstáculos.

4.2 Coherencia normativa

Educación técnico-profesional

65. La inexistencia de un sistema articulado se refleja en el propio diseño normativo de la formación técnico-profesional. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE n° 18.962 de 1990), que ordena todo el sistema de enseñanza, apenas en su artículo 27 aparece una mención para la educación media técnico-profesional, en la que se equipara el título de técnico nivel medio con la licencia de enseñanza media. El resto del texto legal no contiene referencias específicas para el nivel medio técnico-profesional.
66. Por otro lado, la LOCE establece los tipos de instituciones educativas –en los niveles de educación general y superior– que serán reconocidas para la provisión de educación, así como la clase de títulos que pueden otorgar. Es llamativa la rigidez en la relación entre la clase de institución y el título que pueden otorgar: (i) los CFT solo pueden conceder títulos e técnico superior, con el único requisito de que los programas o planes deben tener una duración mínima de 1.600 clases; (ii) los IP pueden otorgar títulos de técnico superior o un título profesional, siempre que el programa o plan de estudios sea adecuado para la prestar una formación general y científica adecuada al desempeño; y (iii) una universidad puede otorgar todos los títulos anteriores más el grado de licenciado, siempre y cuando los programas o planes de estudios sean adecuados al área de conocimiento o disciplina.³⁰
67. Finalmente, la LOCE en su artículo 75° regula la autonomía de los establecimientos de educación superior. La autonomía que se concede es plena: (i) autonomía académica para que las entidades establezcan sus planes y programas, así como la forma en la que cumplan con sus objetivos de docencia e investigación; (ii) autonomía económica, para disponer de sus propios recursos, de acuerdo con sus estatutos; y (iii) autonomía administrativa, para gestionar los establecimientos de la manera más conveniente para los fines de la entidad, de acuerdo con sus estatutos.
68. A los efectos de la coherencia normativa, lo que es importante destacar es que, por un lado, la concesión de títulos de formación técnica no está asociada al logro de determinados niveles de aprendizajes y competencias, sino de horas lectivas impartidas sin más consideraciones. Ello le confiere un sesgo academicista a la docencia en los CFT sin objetivos de aprendizajes, salvo los que el centro quiera establecer de acuerdo con su autonomía. Por otro lado, la autonomía completa de estos centros implica que las carreras técnicas que imparten –en virtud de su autonomía amparada por el artículo 75 de la LOCE– no tienen que ser consistentes con las especialidades existentes en el nivel medio, aunque sus alumnos provengan básicamente de este nivel. Este problema se amplifica cuando la persona que pretende acceder a un CFT dejó sus estudios para ingresar en el mercado de trabajo y pretende regresar a sus estudios: no existe un mecanismo *efectivo* contemplado en la LOCE que permita el reconocimiento de aprendizajes y experiencia laboral.
69. La Ley 20.370 del año 2009, denominada Ley General de Educación (LGE), desarrolla determinados temas de la LOCE y regula con más detalle los aspectos relacionados con la educación *formal* en los niveles de parvularia, básica, media y superior (parcialmente). La

³⁰ Artículo 31.

educación técnico-profesional forma parte de la educación media para los cursos de 3º y 4º.³¹ Una lectura de la LGE permite ratificar la concepción academicista de la formación técnico-profesional ya mencionada en la LOCE: la ETP se define como una rama de la educación general y no tiene especificidad propia en el diseño normativo –en términos de ciclos formativos y objetivos de aprendizaje, roles de los diferentes actores públicos y privados, transición entre nivel de secundaria y terciaria, aseguramiento de la pertinencia y calidad, articulación con el sistema de capacitación y de competencias laborales, prácticas en empresas, sistema de calidad, etc.–, salvo referencias a los perfiles de egreso en diferentes sectores económicos (ver recuadro 2).³²

Recuadro 2

Ley General de Educación

- Artículo 20.- [...] Este nivel educativo [Educación Media] ofrece una formación general común y formaciones diferenciadas. Estas son la humanístico-científica, técnico-profesional y artística, u otras que se podrán determinar a través de las referidas bases curriculares.
[...] *La formación diferenciada técnico profesional está orientada a la formación en especialidades definidas en términos de perfiles de egreso en diferentes sectores económicos de interés de los alumnos.* [...] Dicha enseñanza habilita, por otra parte, al alumno para continuar su proceso educativo formal a través de la educación superior o incorporarse a la vida del trabajo.
- Artículo 21.- La Educación Superior es aquella que tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico.

Estatuto de Capacitación y Empleo (Ley 19.518)

- Artículo 1º.- El sistema de capacitación y empleo que establece esta ley tiene por objeto promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos.

Ley de la Formación Profesional – Alemania

- Parágrafo 1 (2) La formación profesional tiene como objetivo proporcionar los fundamentos básicos para la adquisición de competencias profesionales vinculadas a una ocupación reconocida.
- Parágrafo 1 (3) La formación profesional tiene que proporcionar las competencias profesionales, conocimientos y habilidades en una trayectoria formativa, todas ellas necesarias para el ejercicio de una actividad profesional cualificada en un entorno cambiante. Asimismo, debe permitir la adquisición de la experiencia práctica profesional necesaria.

Capacitación

70. Por otro lado, la capacitación *no formal* que se realiza en el ámbito del SENCE está sujeta a la Ley 19.518 de 1997, que establece el Estatuto de Capacitación y Empleo (ECE).³³ Esta ley tiene como objetivo principal la productividad de los trabajadores y empresas. Sin embargo, el detalle de la ley regula básicamente la capacitación financiada a través de la franquicia tributaria, que es por

³¹ Existe una amplia discusión acerca de la conveniencia de una diferenciación temprana entre las modalidades formativas de educación general o vocacional. En general los países han retrasado esta separación (Alemania, por ejemplo), pero algunos países que pusieron el énfasis en una formación general comprehensiva hasta los 16 años están volviendo a una incorporación temprana de trayectorias más profesionalizantes para favorecer la escolarización del joven en un entorno menos académico.

³² Este planteamiento es consistente con la opinión instalada en el imaginario social de que la ETP es una formación diferenciada de menor relevancia que la científico-humanista. La FTP ha sido y es la opción formativa más utilizada por los jóvenes de menores recursos. Ver al respecto Arias et al. (2015). Esta creencia se puede encontrar en muchos otros países, incluso en aquellos donde la formación técnico-profesional tiene un cierto prestigio social como Alemania (ver https://www.bibb.de/en/pressemitteilung_42415.php).

³³ La Ley 19.967, del año 2004, racionaliza del uso de la franquicia tributaria de capacitación modificando alguno de los artículos de la Ley 19.518.

diseño iniciativa de las empresas. La idea subyacente en la Ley 19.518 es que las empresas son las que revelan mejor sus preferencias de capacitación. Para cubrir estas demandas acuden a los OTIC para que las *empaquete* en términos formativos, para que a su vez los OTEC provean la capacitación. El SENCE es el microregulador, supervisor y fiscalizador de la franquicia tributaria, además de administrador de los programas sociales financiados con los fondos de capacitación (FONCAP). Las evaluaciones disponibles sobre estos instrumentos de capacitación no son positivas.³⁴

71. Aunque el Estatuto de Capacitación y Empleo menciona el financiamiento de los módulos de competencias laborales acreditables con recursos de la franquicia tributaria (artículo 1° del ECE y Decreto Supremo 98, año 1998, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social)³⁵, la actual regulación de los sistemas de educación y capacitación entienden la formación técnico-profesional como dos modelos formativos conceptualmente diferentes, a pesar de que en ambos casos la formación para el trabajo sea el elemento común.
- a) No se observa una definición de los objetivos que se pretenden proporcionar a los jóvenes que optan por la educación técnico-profesional en el marco de una orientación temprana hacia el mundo laboral (ver recuadro 2). Los objetivos de aprendizaje y los métodos pedagógicos están orientados hacia lo académico, es decir, la educación técnico-profesional se entiende como la adquisición de conocimientos en aula, sin referencias concretas a las habilidades requeridas por el mercado de trabajo y a la importancia que tienen las prácticas en empresas como elemento central del propio aprendizaje y adquisición de competencias.³⁶ El enfoque pedagógico de la educación técnico-profesional se concentra en las aulas.³⁷ Por su parte, el Estatuto de Capacitación y Empleo, que regula la franquicia tributaria, es igualmente un texto con múltiples objetivos de capacitación: necesidades de la empresa versus los intereses del trabajador, o incrementar la productividad de las empresas y de los trabajadores (ver recuadro 2). La necesidad de cumplir con estos objetivos multipropósito con un solo instrumento genera ofertas formativas fragmentadas, expresadas en una gran variedad de iniciativas de capacitación, tanto de las mismas empresas como del sector público a través de programas sociales que administra el SENCE.
 - b) En las tres leyes reguladoras de la educación técnico-profesional y la capacitación son escasas y tangenciales las referencias *mutuas* que establecen *puentes* entre la trayectoria formal (formación inicial) y la trayectoria informal (capacitación) como aspectos complementarios de un itinerario formativo que una persona construye a lo largo de su ciclo de vida.³⁸ Un ejemplo de ello es que el Estatuto de Capacitación y Empleo, y su reglamento mediante el Decreto Supremo 98, regulan las condiciones de financiamiento, mediante la franquicia tributaria, y los criterios de elegibilidad de los programas diseñados como módulos de formación en competencias laborales. Esta fórmula se establece para el nivel de educación técnica superior,

³⁴ Ver Rodríguez y Urzúa (2010) y PNUD (2011), entre otros. Este último informe recomendaba ya la supresión de la franquicia tributaria por inefectiva e ineficiente.

³⁵ Apenas es usado por sus limitaciones en el valor máximo, de tal forma que no ha tenido impacto alguno.

³⁶ Mazeran (2003) y Arias et al. (2015).

³⁷ Todos los actores entrevistados que operan en el nivel de la educación media técnico-profesional comparten la opinión de la excesiva concentración de las horas lectivas en aula. Esto es todavía más manifiesto en el caso de los liceos técnico-profesionales públicos, que muestran un sesgo hacia especialidades menos costosas, es decir, con menor intensidad de horas de práctica en taller o laboratorios. Obviamente, ello implica también que la pertinencia no es uno de los criterios cruciales para la elección de las especialidades ofertadas.

³⁸ Se puede conseguir de dos maneras que son complementarias: (i) reconocer los aprendizajes informales; y (ii) dar reconocimiento oficial a certificados que de momento no gozan de tal estatus.

teniendo que ser impartidos por los centros de formación técnica (CFT).³⁹ Sin embargo, entre todos los actores consultados existe la opinión compartida de que este modelo de módulos formativos por competencias no ha sido utilizado en la práctica debido, por lado, a la inexistencia de incentivos adecuados para que los CFT privados modifiquen su oferta formativa de *carreras* – con su carga de horas lectivas y sus ingresos económicos–, y por otro lado, a los engorrosos procesos administrativos asociados a la autorización de dichos módulos y su financiamiento.⁴⁰ Es importante señalar que la entidad responsable en última instancia del diseño de la microregulación de la franquicia tributaria es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el SENCE funge como su agencia responsable de su implementación y de la gestión de la capacitación.

- c) En el Estatuto de Capacitación y Empleo, y por el Decreto Supremo 98 que lo reglamenta, se encuentra otra referencia que vincula educación formal y modelo de competencias con el financiamiento vía franquicia tributaria de la nivelación de estudios básicos y medios. Sin embargo, la Ley 19.518 del Estatuto de Capacitación y Empleo se limita a establecer reglas que permiten la nivelación de estudios dentro del marco de la educación formal (artículos 52° al 66°), es decir, sin romper con la lógica de la verificación de aprendizajes con criterios básicamente académicos.

Sistema de certificación de competencias laborales (ChileValora)

- 72. A estas tres regulaciones legales de la educación formal, dos bajo el mandato del Ministerio de Educación, y de la capacitación, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social pero gestionado por el SENCE como agencia, hay que agregarle la Ley 20.267 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL), más conocido por su marca institucional como ChileValora.⁴¹ El objeto de este sistema es el “reconocimiento 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 otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización”.⁴² Esta iniciativa se inscribe dentro de una estrategia tendiente a la mejora del capital humano y de la productividad.

³⁹ Artículo 1° del Estatuto de Capacitación y Empleo.

⁴⁰ Esta percepción de poco uso de la franquicia tributaria para financiar los módulos profesionales ya se señalaba en el informe de la Fundación Chile (2009). En la actualidad, el SENCE está en proceso de revisión del Decreto 98 con el propósito de mejorar el diseño de este instrumento y simplificar su tramitación. En cualquier caso, de las entrevistas realizadas con los diferentes actores acerca de esta esta revisión del Decreto 98, no existe la certeza de que se incorpore un rediseño completo del sistema de incentivos.

⁴¹ Ley 20.267, del año 2008. ChileValora es el nombre de marca de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, que como agencia con personalidad jurídica y patrimonio es la gestora del sistema de certificaciones de competencia. ChileValora se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).

⁴² Artículo 1° de la Ley 20267 de creación del SNCCCL.

73. La misión que por ley tiene asignada ChileValora supone la construcción del SNCCL, la formulación de las políticas globales de competencias laborales y la administración de todo el andamiaje institucional que garantice la implementación de la política pública. Esto implica, entre otras tareas, levantar los estándares de competencias laborales, a partir de los mapas y perfiles ocupacionales, y definir los perfiles de egreso formativos vinculados a las unidades de competencia. Para ello juegan un rol determinante como garantía de pertinencia los organismos sectoriales de competencias laborales (OSCL), que son los espacios de intersección del sector empresarial, expertos sectoriales y trabajadores. En la actualidad están activos 53 OSCL tripartitos.⁴³ En el caso de algunos OSCL, como la minería, construcción o sector agrícola, su actividad actual rebasa *de facto* el propósito inicialmente acotado al levantamiento de los perfiles ocupacionales y competencias sectoriales, de acuerdo con las fuentes consultadas, para transformarse en espacios de análisis de los retos sectoriales en materia de capital humano.

Recuadro 3

¿Qué son los organismos sectoriales?

De acuerdo con la Ley 20.267, artículo n°13, para el desarrollo de los proyectos de competencia, ChileValora debe solicitar la participación de los sectores relacionados. Con este propósito se establecen los organismos sectoriales (OSCL).

Los OSCL son una instancia estratégica de participación y coordinación, conformada por los actores más representativos de un sector productivo, cuyo objetivo es identificar perfiles ocupacionales prioritarios para dicho sector, validarlos, estructurar planes formativos y rutas formativo-laborales a través de un proyecto de levantamiento o actualización de perfiles de competencias laborales.

Es la instancia que tiene a su cargo el proceso de levantamiento, adquisición y actualización de las unidades de competencias laborales y los perfiles de competencias laborales. Son de composición tripartita y deben estar presentes representantes de la Administración Central del Estado, de los empleadores y de los trabajadores.

74. Además, de acuerdo con su mandato legal, ChileValora es la responsable de la fijación de los criterios para la acreditación de los centros de evaluación y certificación de competencias, así como de la supervisión de la calidad de todo el proceso.⁴⁴ Finalmente, ChileValora ha promovido la construcción de una propuesta de marco de cualificación como instrumento que vincula el sistema de competencias laborales con los diferentes niveles formativos.⁴⁵
75. Este gran esfuerzo realizado desde el año 2008 no ha tenido un correlato en el reconocimiento del sistema de competencias laborales por parte de los diferentes actores.⁴⁶ Por un lado, el modelo de competencias laborales no logra anclarse en la educación técnico-profesional, a pesar del trabajo conjunto que se realiza con la Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico-Profesional del Ministerio de Educación para insertar los perfiles de egreso en los diseños curriculares de los futuros CFT estatales. Se espera que la instalación de estos nuevos centros pueda revertir esta situación, con una mayor armonización entre carreras, los planes de estudios, perfiles de egreso y sistema de competencias.

⁴³ Este alto número de OSCL ha suscitado diversas críticas, por lo que implica de dispersión de esfuerzos cuando muchos perfiles sectoriales y sus competencias asociados son transversales a los diferentes sectores. En la actualidad ChileValora tiene pretende reducir el número de OSCL.

⁴⁴ En la actualidad hay 34 centros acreditados, que les permite certificar 425 perfiles ocupacionales (el 52,7% de los perfiles del catálogo nacional). Ver ChileValora (2016).

⁴⁵ En la actualidad está en marcha un proceso de trabajo en común entre ChileValora, SENCE, CORFO y Ministerio de Educación para la construcción de un marco nacional.

⁴⁶ Para una descripción detallada de los resultados alcanzados, puede consultarse ChileValora (2016).

76. Por otro lado, si bien el SENCE está comenzando a poblar las ofertas de cursos de capacitación de acuerdo con los perfiles ocupacionales y de egreso de ChileValora, esta iniciativa es más el resultado de un acuerdo no vinculante entre dos entidades y, por tanto, no necesariamente perdurable, que de una estrategia nacional de articulación entre todos los actores institucionales implicados.⁴⁷ Por otro lado, los resultados en términos de certificaciones todavía son insuficientes. Según datos de ChileValora, hasta el año 2016 se emitieron poco más de 71.000 certificaciones, de las cuales un 25% se concentraron en el sector agrícola-ganadero, 13,7% en el sector hotelero y turístico, y un 12,1% en el sector de elaboración de alimentos y bebidas.⁴⁸ Un sector crítico para la economía chilena, como es la minería metálica, tan solo participa con el 1,1% de las certificaciones. Está previsto que en el año 2018 se alcancen los 100.000 certificados, lo que supondría una cobertura del 1,3% de la población económicamente activa proyectada para ese año y un 6% de la fuerza de trabajo, como población objetivo.
77. Los escasos resultados obtenidos por el esfuerzo realizado por ChileValora cabe explicarse por dos factores estrechamente relacionados. Por una parte, el propio diseño de la norma restringe la evaluación para la certificación a centros específicamente constituidos para tal fin. El artículo 17 de la Ley 20.267 de ChileValora, así como los artículos 5° y 6° del Decreto 29 (2011) que la desarrolla, establecen que no pueden ejercer de certificadores los OTEC cuyo objeto único sea la capacitación en el marco de la Ley 19.518, así como los OTIC. Las universidades, IP y CFT podrán ser acreditados como centros de evaluación, pero no podrán certificar las competencias laborales de las personas egresadas de sus propios establecimientos. Es decir, si un egresado de un CFT, por ejemplo, cuyo título de técnico superior debiera ser automáticamente homologado dentro de un marco nacional de cualificación –que no existe oficialmente como tal–, en el caso de que quisiera certificarse con el mismo nivel debería mostrar (casi) las mismas evidencias que le sirvieron para lograr el título. Obviamente, a este egresado no le interesará certificarse en el marco del sistema nacional de competencias laborales porque simplemente no le agrega valor.
78. Por otra parte, se puede dar la paradoja de que una persona que obtenga su certificado de competencias laborales de acuerdo con un perfil de competencias próximo a un nivel 3 de un –aún inexistente– marco nacional de cualificaciones, no podría ingresar a estudiar a un centro formativo porque para su acceso, lo que debe acreditar, es su carrera académica, no su certificado oficial de ChileValora, que no es reconocido por esa parte del *sistema*.
79. Es decir, el propio diseño de la Ley 20.267, que pretende crear el sistema nacional de competencias laborales e instalar en ChileValora su institucionalidad, contribuye *de facto* a segmentar el sistema de formación profesional en su conjunto. De hecho, ni en la Ley 20.627 ni en el Decreto 29 (2011) que la desarrolla pueden encontrarse referencias a un marco de cualificaciones, que sería uno de los instrumentos centrales para articular las diferentes piezas del sistema. Tampoco hay mención en los textos legales de que la Comisión deba encargarse de su construcción.⁴⁹ Las iniciativas de construir el marco o el mismo catálogo de competencias transversales son más bien el resultado de iniciativas de la propia institución, que de un mandato explícito fijado por la ley. Las certificaciones del sistema nacional de competencias quedan limitadas *de facto* a aquella población sin título educativo formal, pero necesitada de una acreditación formal de su experiencia, aunque sabiendo que el certificado no es *competitivo* con un título educativo.

⁴⁷ Opinión extraída de las entrevistas con los actores implicados.

⁴⁸ ChileValora (2016).

⁴⁹ Aunque de hecho tomó la decisión de construirlo ante la evidente necesidad de este instrumento.

A modo de conclusión

80. Esta aproximación normativa en Chile en leyes con objetivos difusos y desarticuladas entre sí contrasta con la singularidad regulatoria de la formación técnico-profesional o vocacional que puede encontrarse en otros países. En el caso de Alemania, por ejemplo, existe una ley específica que regula los detalles de la formación técnico-profesional (Ley de Formación Profesional).⁵⁰ Entre otros temas que se aborda en el texto legal, están los objetivos de la formación profesional (obtener competencias profesionales para la inserción en el mundo laboral)⁵¹, ordenación de titulaciones y certificaciones (bajo el sistema de cualificaciones por competencias), estructura formativa (niveles y requisitos de acceso), regulación de los centros, obligaciones de los aprendientes, regulación de las prácticas intramuros de las empresas, responsabilidades de las empresas en las prácticas, exámenes y certificación de estudios, formación continua, reciclaje profesional, condiciones para el reingreso en las escuelas, rol y responsabilidad de las regiones (Länder), etc. Cabe destacar que la ley concede una gran importancia a la planificación e investigación de la formación profesional, para lo cual otorga al Instituto Federal de Formación Profesional (BIBB) un rol relevante en la gestión estratégica de todo el sistema.⁵²
81. Australia opta por un modelo de regulación de la formación vocacional mediante diferentes leyes con ajustes territoriales (nacional y regional), que constituyen el entramado legal sobre el que actualmente operan los diversos actores formativos.⁵³ Este ordenamiento legal busca que los diferentes elementos que intervienen lo hagan de forma armónica y complementaria. De esta forma, se puede garantizar en todo el país la presencia de un modelo coherente de trayectoria formativa entre la formación inicial y la formación continua, bajo el *paraguas* del marco nacional de cualificaciones (MNC) que permite transitar entre las diferentes formaciones y capacitaciones a través de un sistema de reconocimiento de competencias definidas de acuerdo con los perfiles ocupacionales.
82. En resumen, en el caso chileno la inexistencia de una macroregulación de la FTP, en cualquiera de sus formas, como una única ley o como un *corpus* de leyes complementarias, estaría afectando a las dificultades para trazar una política pública *articulada* en materia de formación profesional, a la coherencia misma de la microregulación (itinerarios formativos de capacitación, incentivos a los proveedores, aseguramiento de la calidad y pertinencia, etc.) y generando dificultades para identificar los roles y responsabilidades de los diferentes actores institucionales (agencias, oferta educativa, organismos de capacitación, etc.) que intervienen como ejecutores de dicha política formativa. Ello tiene un alto costo para las familias, para las personas y para las empresas.

⁵⁰ La Berufsbildungsgesetz (BBiG) fue aprobada en 1970 con diversas modificaciones no sustanciales hasta el año 2005, que se realizó una reforma con el fin de adaptar la formación profesional a los cambios en el entorno empresarial y a los nuevos desafíos. Otros países con legislación específica son Estados Unidos, Francia, China y Finlandia (ver sección 6.2).

⁵¹ Parágrafo 1 (3) de la BBiG.

⁵² Para más detalles ver sección 2.2. La legislación francesa tiene una estructura muy similar.

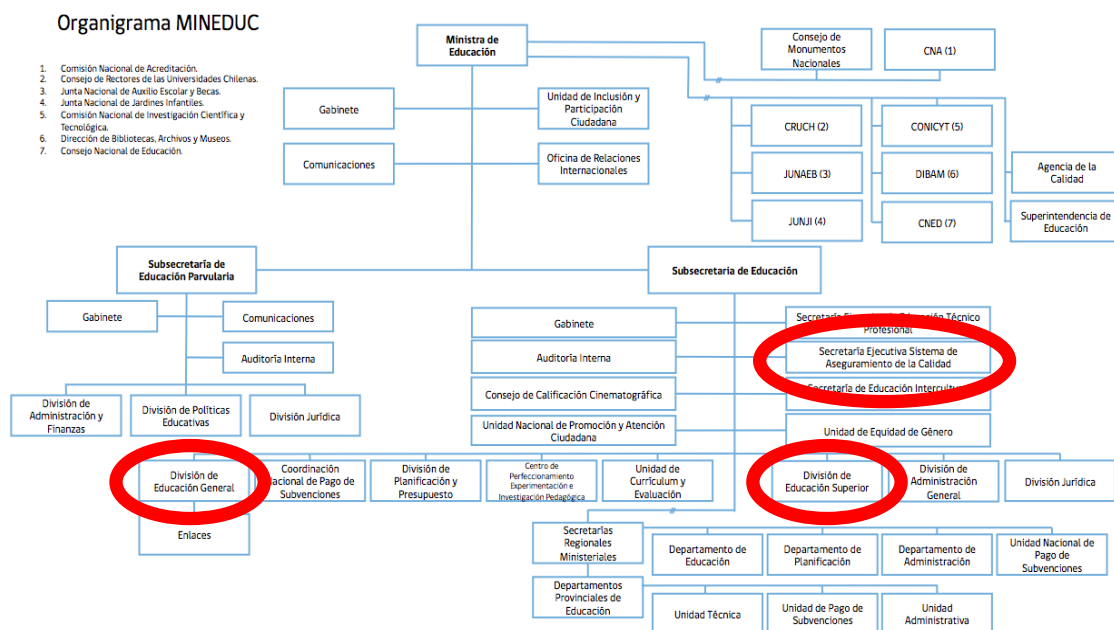
⁵³ Ver <http://www.ivet.com.au/a/73.html>. El caso de Gran Bretaña es similar.

4.3 Rol de rectoría

83. La desarticulación de los sistemas de formación profesional entre sus diferentes niveles, así como la fragmentación de la normativa que regula la formación profesional, tienen su correlato en la dispersión de actores institucionales que deberían ejercer la rectoría del sistema. En la actualidad no existe una institución dentro de la institucionalidad pública chilena que tenga la responsabilidad directa sobre la política de formación técnico-profesional en su conjunto, ni tampoco existe una definición normativa que establezca algún tipo de rectoría colegiada. Cada uno de los actores institucionales observa su parte del sistema de formación de acuerdo con sus propios mandatos.

Ministerio de Educación

84. El Ministerio de Educación es responsable de la rectoría de todo el sistema educativo *formal*, incluyendo el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación.⁵⁴ Por extensión, es la institución que vela por el desarrollo de la formación técnico-profesional, que abarca los niveles de 3° y 4° Medio, así como el nivel técnico superior en la educación superior. Como se indicaba en la sección 4.1, uno de los problemas observados en el sistema de formación profesional chileno era la desarticulación entre la educación formal técnico-profesional y la formación profesional continua. Además, se señalaba que dentro de la misma educación técnico-profesional, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, existían barreras que dificultaban que un joven pudiera transitar sin mayores obstáculos por un itinerario formativo profesionalizante que responda a sus capacidades e intereses. Esta fragmentación de trayectorias es contraria a las mejores prácticas que pueden observarse en los países que tienen una larga tradición de formación profesional.



85. Esta fragmentación también se reproduce al observar la organización del Ministerio de Educación: la educación media técnico-profesional (EMTP) se encuentra ubicada dentro de la División de Educación General, y la educación técnico-profesional superior depende de la División de Educación Superior, en ambos casos bajo la dependencia de la Subsecretaría de Educación.

⁵⁴ Ley 18.956, de 1990, que reestructura el Ministerio de Educación, y Ley General de Educación (n° 20.370).

86. Para aquellos temas relacionados con el desarrollo curricular, el nivel medio de educación técnico-profesional se relaciona con las unidades internas del Ministerio de Educación involucradas (Unidad de Currículum y Evaluación, por ejemplo). Estos diseños de mallas curriculares se entregan al Consejo Nacional de Educación (CNEd) para su aprobación. En el caso del aseguramiento de la calidad, la EMTP es supervisada por la Agencia de la Calidad de la Educación (ACE), por el lado de los resultados, y la Superintendencia de Educación (SE), que ejerce la fiscalización de la gestión educativa.⁵⁵ En el caso de la educación técnica superior, la entidad responsable de la acreditación de los centros de nivel superior, incluidos los centros de formación técnica (CFT) y los institutos profesionales (IP), es la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).⁵⁶
87. La actual segmentación de la gestión de la formación técnico-profesional en dos niveles dificulta sostener una política coordinada al interior del mismo Ministerio de Educación.⁵⁷ En efecto, para los asuntos relacionados con las políticas docentes de formación técnico-profesional intervienen tres divisiones de elevado peso específico en el Ministerio, como son la División de Educación General, la División de Educación Superior y la División de Educación Pública, esta última de nueva creación que será responsable de la gestión, entre otros establecimientos, de los liceos técnico-profesionales públicos.⁵⁸ A estas divisiones centrales hay que sumar las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) y los departamentos provinciales de Educación, que replican en los diferentes niveles territoriales los rasgos básicos de la compartimentación que se encuentra en el nivel central.⁵⁹ Todas estas divisiones y unidades cuentan con muy escasos recursos técnicos asociados a la formación técnico-profesional, lo que ya denota la baja especificidad que tiene esta rama formativa en el marco de las políticas educativas.⁶⁰
88. Cada una de estas divisiones es la garante del logro de los objetivos de su correspondiente nivel – la Dirección de Educación General para la secundaria, la División Superior para la educación superior–, pero no se observa ninguna instancia en la organización del Ministerio de Educación que se responsabilice de la gestión del *itinerario* técnico-profesional de forma integrada.⁶¹ Esta carencia dentro del Ministerio de Educación de una visión integrada de los resultados a obtener de la formación técnico-profesional es aún más preocupante cuando existen evidencias de que los jóvenes de quintiles inferiores de ingreso son los que mayoritariamente acuden a los liceos técnico-profesionales, su probabilidad de inserción en el mercado de trabajo con un nivel medio educativo es baja y sus oportunidades de progresión formativa se ven obstaculizadas por las barreras de

⁵⁵ La Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación se crean por la Ley 20.529 en el marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Ambas son entidades externas al Ministerio de Educación. La ACE se relaciona con el presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

⁵⁶ La Comisión Nacional de Acreditación se crea por Ley 20.129, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Es un organismo de carácter autónomo, aunque se relaciona el presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

⁵⁷ Ver Grafe (2016).

⁵⁸ El MINEDUC cuenta con la agencia especializada para la promoción de las innovaciones pedagógicas, denominada Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) organismo del Ministerio de Educación que “diseña, implementa y evalúa la política nacional de desarrollo profesional de docentes, equipos directivos y asistentes de la educación”.

⁵⁹ Los nuevos servicios locales de educación, que funcionarán bajo la lógica de distritos administrativos, son un nuevo elemento que pasa a incorporarse a la organización del Ministerio de Educación tras la reforma educacional.

⁶⁰ De acuerdo con la información entregada, en la actualidad hay una sola persona como encargada del área de educación media técnico-profesional en la División de Educación General.

⁶¹ Para comparar respecto a otros países de referencia, ver sección 2.2.

entrada a la educación técnica superior.⁶² Una parte significativa del colectivo *nini* se nutre de este alumnado que presenta dificultades para concluir su etapa formativa.

89. En la actualidad, el único órgano central del Ministerio de Educación con visibilidad en materia de educación técnico-profesional es la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico-Profesional (SEETP).⁶³ Actualmente depende de la Subsecretaría de Educación, desde donde ejerce funciones de asesoramiento, coordina los trabajos que conjuntamente con el SENCE y ChileValora se realizan dentro del proceso de construcción del marco nacional de cualificaciones, articula a los diferentes actores en el diseño e implementación de los quince CFT públicos de recién creación, y funge de secretaría técnica del nuevo Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional.⁶⁴ No obstante, la posición de la SEETP dentro del organigrama del Ministerio de Educación, pero fuera de la *línea* jerárquica ministerial, le otorga escasas capacidades de articular de forma *efectiva* las diferentes áreas de la organización que intervienen en la implementación de la política de formación técnico-profesional. Además, la SEETP tampoco cuenta con las capacidades técnicas necesarias para absorber la carga de trabajo existentes y, como se señaló anteriormente, tampoco las divisiones de línea del MINEDUC cuentan con profesionales suficientes y especializados en materia de formación técnico-profesional.
90. Esta situación de debilidad institucional no es una novedad y ya fue advertida en diversos informes en años anteriores como uno de los problemas críticos para reforzar la política de formación técnico-profesional. Por ejemplo, en el año 2010, el Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional, creado en el seno del Ministerio de Educación, señalaba “la urgencia de implementar una agenda de mejoramiento de la formación técnico-profesional centrada en garantizar el acceso a educación superior, asegurar la calidad de la formación técnico-profesional y *conformar una institucionalidad* que lidere y gestione la Agenda”. Meses más tarde, la Comisión Asesora de Formación Técnico Profesional (CAFTP), encargada de definir los pasos necesarios para implementar la Agenda, definió los elementos prioritarios –expresados en forma de proyectos–, para lograr un mejoramiento sustantivo y sostenido en el ámbito de la formación técnico-profesional. Entre el conjunto de proyectos que se mencionan, cabe destacar la propuesta de constituir “una unidad en el Ministerio de Educación que tenga las atribuciones y capacidades para diseñar, implementar y monitorear las políticas de formación técnico profesional propuestas por la Comisión Asesora del ministro. Esta propuesta supone contar con presupuesto operacional en el año 2011 para implementar el portafolio de proyectos priorizados”.⁶⁵ En el año 2012, el propio Ministerio de Educación en un estudio realizado por la División de Planificación y Presupuesto reitera la misma descripción de los problemas de articulación entre los niveles formativos técnico-profesionales y la debilidad institucional.⁶⁶ En el año 2015, un nuevo estudio propone una serie de medidas e hitos de corto, mediano y largo plazo para mejorar la ETP, siendo la mejora de la

⁶² Larrañaga et al. (2013).

⁶³ La historia de la inserción institucional de la SEETP dentro del Ministerio de Educación durante los diferentes gobiernos, con cambios permanentes en cuanto a su rango y dependencia, ilustra con claridad las dificultades de su encaje en la línea de la organización. La ausencia de una política integral de formación técnico profesional sostenida en el tiempo explicaría en gran parte esta indefinición institucional.

⁶⁴ Ver la sección 4.4 para la discusión sobre el rol del Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional. Este Consejo es una innovación institucional, creado en el año 2016 como parte de los compromisos de política incluidos en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional (CH-L1095) acordado entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶⁵ CAFTP (2010b).

⁶⁶ Ministerio de Educación (2012).

institucionalidad de la ETP una de las principales áreas de acción.⁶⁷ Entre el amplio conjunto de medidas que se propone a corto plazo, cabe destacar la propuesta de creación de la denominada “División de Educación Técnico Profesional en el MINEDUC”, con el fin de poder asegurar la implementación cabal de los lineamientos y acciones. En el año 2016, el documento de diagnóstico que inspiró el Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional (CH-L1095), acordado entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo, incidía en los mismos aspectos.⁶⁸

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

91. El rol rector que tiene el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) en materia de capacitación le viene otorgado por la Ley 19.518, es decir, el Estatuto de Capacitación y Empleo que regula el sistema de capacitación y empleo. En el artículo 8° de la mencionada ley se establece que será el Ministerio de Trabajo y Previsión Social el encargado de supervigilar al SENCE en la implementación de las acciones que le corresponden como ejecutor del sistema de capacitación y empleo. En este mismo artículo, el MTPS deberá aprobar los programas correspondientes.
92. Además, de acuerdo con el artículo 9°, el MTPS debe presidir el Consejo Nacional de Capacitación, que estará integrado por los ministros de Hacienda, Economía, Educación y por el vicepresidente de CORFO, cuatro representantes del sector laboral y cuatro del sector empresarial, designados por el presidente del Consejo. El director nacional del SENCE funge como secretaría técnica. Si bien la Ley 19.518 no especifica las funciones concretas que debe tener este consejo, cabe pensar que esta instancia colegiada ejercería un rol de espacio para la deliberación de las políticas de capacitación, así como de articulación intersectorial para una mejor implementación de los lineamientos de política.⁶⁹
93. A pesar de la importancia del rol rector, el MTPS no tiene en su organización una unidad específica donde radiquen los macroprocesos de diseño, formulación, monitoreo y evaluación de políticas de capacitación, todos ellos relevantes para la gestión de políticas. Esta sensible ausencia de procesos críticos instalados en el MTPS para ejercer su función rectora es cubierta parcialmente por el SENCE –en lo que constituye en realidad una anomalía del modelo principal-agente–, que a su vez se encuentra en pleno proceso de fortalecimiento con el fin de superar las debilidades institucionales que fueron identificadas en su momento y que afectaban a las funciones de: (i) diseño de políticas, evaluación (MTPS) y regulación de la capacitación e intermediación laboral (SENCE); (ii) calidad y pertinencia de capacitación (SENCE); y (iii) gestión administrativa de apoyo (sistemas, pagos, etc.).⁷⁰ Es decir, por un lado el propio MTPS no tiene capacidades instaladas de *forma permanente* en su organización para definir las políticas y empleo, y recurre al

⁶⁷ Arias et al. (2015).

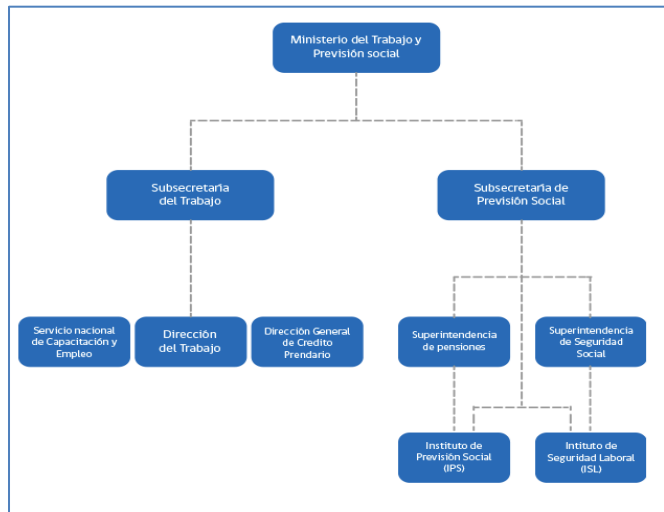
⁶⁸ De acuerdo con la información disponible a octubre 2017, cuando el grueso de este informe estaba ya elaborado, en los últimos meses el MINEDUC ha introducido algunos cambios significativos en la gestión de la ETP. En efecto, recientemente se creó la Unidad de Educación Media Técnico Profesional. Además, se optó que la SEETP se abriera en dos divisiones, una para el nivel de EMTP otra para la educación superior técnica. Estos cambios, si bien todavía recientes y a falta de consolidarlos dentro de los procesos de trabajo que atraviesan a todo el Ministerio, hay que interpretarlos como un giro profundo en la consideración de la FTP dentro del MINEDUC.

⁶⁹ En la sección 4.4 se analiza en detalle este punto en relación con todos los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional.

⁷⁰ Para una aproximación al diagnóstico del SENCE, puede consultarse Grafe (2012). Este programa de fortalecimiento está financiado por un préstamo BID, en el marco del Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (CH-L1064).

SENCE, que es su agencia, para que le apoye en el diseño de estas políticas, para lo que tampoco tiene las capacidades instaladas dado que no forman parte de su mandato legal.

94. Es importante tener en cuenta que, bajo el mecanismo de regulación fijado en la Ley 19.518 para la franquicia tributaria, el SENCE gestiona un programa de capacitación que supone un subsidio a las empresas que alcanza un volumen en torno a USD 300 millones anuales, a los que hay que agregar USD 365 millones destinados a financiar los programas sociales vía asignación por la Ley de Presupuesto. La gestión efectiva de este monto requeriría de una estructura organizacional mucho más consistente que la que actualmente tienen el MTPS y el SENCE.⁷¹ En cualquier caso, un tema a debatir sería si el MTPS debería ser la institución responsable de las políticas de empleo, al menos en sus aspectos de capacitación e intermediación laboral (ver recuadro 5).



Recuadro 5

¿La capacitación en el marco de los ministerios de Trabajo?

En términos internacionales comparados, existe una tendencia cada vez más acusada a separar claramente las funciones de los ministerios de Trabajo (inspección y fiscalización, y regulación del mercado laboral) de las funciones de promoción de empleo (promoción, políticas activas y pasivas de empleo, intermediación laboral, incluyendo la capacitación, etc.), que están más próximas a las estrategias de desarrollo económico, habitualmente ubicadas en los ministerios de Economía. La formación profesional quedaría básicamente como competencia del Ministerio de Educación, bajo un sistema de reglas, modelo de gestión y organizacional diferentes al que existe actualmente en Chile.

95. Además de su responsabilidad como rector de las políticas de capacitación, y su rol de tuición sobre el SENCE, la Ley 20.267 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales asigna al MTPS funciones de supervigilancia y supervisión de la institucionalidad administradora del sistema de competencias, sin perjuicio de la autonomía que tiene la Comisión del SNCCCL para el cumplimiento de sus funciones, que son básicamente de gestión estratégica del sistema. La Comisión es de carácter tripartito y está formada por nueve miembros representantes del MTPS, Ministerio de Economía y Ministerio de Educación (un representante cada uno), además de tres miembros del sector de trabajadores y tres miembros de los empleadores. El representante designado por el MTPS es el director nacional del SENCE.

⁷¹ El mencionado Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (CH-L1064) va en la dirección de dejar instaladas capacidades para una gestión estratégica. No obstante, uno de los desafíos al futuro será dar sostenibilidad a las acciones que se promueven.

4.4 Articulación institucional

96. En el marco de las políticas de capacitación y empleo, diversos países han adoptado diversos mecanismos de articulación institucional con el fin de poder coordinar la complejidad de programas y actores institucionales involucrados. Estos mecanismos pueden encontrarse tanto a nivel central (caso del BIBB en Alemania, por ejemplo) como en los niveles territoriales, incluso hasta el nivel subregional (caso del País Vasco, por ejemplo). El grado de penetración de estos mecanismos de articulación en territorio dependen en gran parte de las estructuras productivas de la zona y, sobre todo, del grado de madurez de los diferentes actores a nivel territorial.
97. No es posible establecer un modelo concreto de diseño *ganador*, trasladable miméticamente a otro país, sino que cada uno lo ha ido adaptando, muchas veces en procesos largos en el tiempo, a través de una observación de lo que funciona y no funciona, de ajustes subsecuentes y de cómo afrontar mejor los retos que se presentan. Un caso interesante al respecto son los cambios que el gobierno de Gran Bretaña ha introducido recientemente en el arreglo institucional del sistema de competencias, suprimiendo la *UK Commission for Employment and Skills* como espacio de concertación público-privado.⁷²

Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional

98. Chile también ha promovido diferentes instancias de concertación para mejorar la coordinación institucional. La innovación institucional más reciente es la creación del Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en el agosto de 2016 por Decreto Supremo 238, del Ministerio de Educación.⁷³ Es una instancia asesora de la máxima autoridad del Ministerio de Educación que “tendrá por objeto proponer orientaciones a la política pública en el área de la Formación Técnico-Profesional”. Su misión “busca generar una estrategia que permita trazar una hoja de ruta que denote acciones, programas y políticas concretas que comprometan y vinculen activamente a los diversos de actores públicos y privados en pos del desarrollo del país”.⁷⁴
99. De carácter intersectorial y tripartito, son miembros consejeros los representantes de los ministerios de Educación –que la preside–, Trabajo y Previsión Social, Hacienda, Economía, Fomento y Turismo, Energía, Transporte y Comunicaciones, así como de ChileValora, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), CORFO y la CUT, junto a expertos o personas de reconocidos méritos en materia de formación técnico-profesional. La Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional funge de secretaría técnica del Consejo. Se reúne una vez al mes.
100. De acuerdo con su agenda de trabajo, las prioridades de este Consejo son:
- a) La elaboración de una estrategia nacional de formación técnico profesional, tanto en lo que respecta a la educación formal como no formal. El documento de estrategia contendría, entre otros aspectos, la identificación de los nudos críticos y un plan de acción para el periodo

⁷² En cualquier caso, es muy probable que este esquema sufra nuevas variaciones con el nuevo gobierno que surja en Gran Bretaña después de las elecciones en junio de 2017.

⁷³ Como ya se mencionado, forma parte de los compromisos de política incluidos en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional (CH-L1095) acordado entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁷⁴ <http://consejoftp.mineduc.cl/que-es-el-consejo-asesor-de-formacion-tecnico-profesional>.

2017/2018. En la actualidad se realizan los trabajos preparatorios. El documento final se presentaría formalmente al Consejo en el mes de septiembre de 2017, para su posterior entrega a la ministra de Educación.⁷⁵

- b) La formulación de recomendaciones sobre el marco nacional de cualificaciones actualmente en proceso de elaboración por un equipo conjunto del Ministerio de Educación, ChileValora, CORFO y SENCE.
 - c) La propuesta de mecanismos de coordinación intersectorial entre los Ministerios de Educación; del Trabajo y Previsión Social; y en los temas relativos a la Formación Técnico-Profesional.⁷⁶
101. Según las opiniones recogidas, la instalación del Consejo Asesor es sin duda un avance como espacio de diálogo entre los diferentes actores involucrados en las políticas de formación. El alto nivel de representatividad le confiere al consejo un elevado peso político. Sin embargo, este organismo no tiene capacidad de tomar decisiones de carácter vinculante que sean de obligado cumplimiento por las instituciones integrantes.
102. En cualquier caso, existe el riesgo de que esta nueva iniciativa no tenga la sostenibilidad necesaria. Hay antecedentes en otras comisiones constituidas para los mismos fines, cuyos lineamientos y recomendaciones fueron escasamente apropiados por la institucionalidad chilena para la definición de nuevas políticas (ver recuadro 6). Cabe preguntarse las razones que han impedido que estas recomendaciones fueran concretadas e incorporadas como políticas de formación técnico-profesionales, con el fin de asegurar que el nuevo Consejo Asesor tenga la necesaria continuidad en el tiempo.

Recuadro 6

Antecedentes

- En el año 2009, por encargo del Ministerio de Educación, una Comisión Externa elaboró con el apoyo de la Fundación Chile las “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile”.
- En el año 2010, la Comisión Asesora de Formación Técnico-Profesional, por encargo del Ministerio de Educación, elaboró el informe “Antecedentes y estrategia para la implementación de la política de formación técnico-profesional en Chile”.
- En el año 2012, la Comisión de Estudios de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación publicó el documento “Educación técnica profesional en Chile: Antecedentes y claves de diagnóstico”.

Consejo Nacional de Capacitación - ECE

103. La Ley 19.518, también denominada Estatuto de Capacitación y Empleo, regula la capacitación y la franquicia tributaria. En el artículo 9º, la mencionada ley también fija la creación de mecanismos de articulación interinstitucional, que en este caso se denomina Consejo Nacional de Capacitación. Este consejo tiene el mandato de asesorar al MTPS en la formulación de la política nacional de capacitación.
104. La composición de este consejo es tripartita, con los siguientes miembros: ministro del Trabajo y Previsión Social, que la preside, y por los ministros, o sus representantes, de Hacienda, de

⁷⁵ Esta estrategia se presentó públicamente en enero de 2018.

⁷⁶ En la actualidad, a nivel regional, se está replicando la fórmula del Consejo Asesor con el fin de abrir espacios de reflexión conjunta de los diversos actores regionales involucrados.

Economía, de Educación y el vicepresidente de la CORFO. También son miembros cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial. La secretaría técnica la ostenta el director nacional del SENCE. De acuerdo con la ley, este consejo debe ser convocado cada tres meses y anualmente debería producir un informe público con sus deliberaciones y acuerdos (artículo 9º de la ley). Además, esta misma fórmula se replica a nivel regional.

105. De acuerdo con la información disponible, el Consejo Nacional de Capacitación no se reúne.

Consejo Directivo ChileValora

106. Por último, la otra instancia de coordinación interinstitucional es el Consejo Directivo de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora), de carácter tripartito. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53, de la Ley 20.267, este consejo estará formado por un miembro representante del MTPS, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Educación, así como tres miembros de las organizaciones de empleadores y tres de las centrales de trabajadores de mayor representatividad. Estos integrantes deberán tener calidad técnica en el ámbito de las competencias laborales.
107. Las opiniones obtenidas de las entrevistas son enfáticas en que este consejo ha logrado tener una dinámica de trabajo asentada, incluso tomando iniciativas más allá de lo que sería el mandato legal, y que está permitiendo algunas articulaciones. Así, por ejemplo, el SENCE está comenzando a incorporar en las mallas curriculares de sus programas las unidades de competencia y los perfiles formativos elaborados por ChileValora. Asimismo, el SENCE y ChileValora trabajan conjuntamente en la elaboración de un marco de cualificaciones para los tres primeros niveles, además de coordinar con la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico-Profesional del Ministerio de Educación en el proceso de construcción del marco nacional de cualificaciones.
108. Estas iniciativas pueden también servir de palancas de transformación del modelo actual de provisión de capacitación: el hecho de que los OTEC deban ajustar sus cursos a las mallas curriculares, con la correspondiente asignación a un marco de cualificaciones, permite definir mejor los objetivos y contenidos de los aprendizajes y habilidades, así como establecer criterios objetivos de evaluación de los cursos.
109. Uno de los riesgos advertidos en las entrevistas es que estas iniciativas adoptadas de trabajo interinstitucional, en el marco del sistema de competencias, queden paralizadas por cambios en las prioridades, o por discontinuidad en los equipos de dirección. En cierto modo, este riesgo es mitigado en la actualidad por la presencia de instancias compartidas de trabajo –como son los organismos sectoriales de competencias laborales– donde intervienen un buen número de actores públicos y privados.

A modo de conclusión

110. En el cuadro adjunto pueden observarse los tres mecanismos interinstitucionales existentes y su composición. Cabe destacar lo siguiente:
- a) Existen dos estructuras de coordinación con respaldo legal y una de ellas con una norma de rango ministerial. Desde un punto de vista del diseño institucional, el soporte normativo es

comparable a otros países, donde estas instancias de articulación también tienen una norma de rango elevado que las sanciona. Los tres mecanismos son tripartitos y en dos de ellos el rango de integrantes es muy elevado. Esto es consistente con mecanismos similares que pueden encontrarse en otros países de referencia.

- b) Por otra parte, en el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional y en el Consejo Nacional de Capacitación deberían tratarse de asuntos comunes y tienen una composición muy similar. En ambos casos el mandato normativo les confiere el rol de proponer lineamientos de política para su toma en consideración por las entidades sectoriales de su implementación: en materia de formación, sería el Ministerio de Educación, y en materia de capacitación, el MTPS. Por lo tanto, cabe concluir que existe una redundancia de mecanismos, si bien en el caso del Consejo Nacional de Capacitación no funciona en la práctica.

Mecanismo	Integrantes (número)	Rango	Presidencia	Respaldo normativo
Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional	(1) Educación (1) MTPS (1) Hacienda (1) Economía (1) Energía (1) Transporte y Comunicaciones (1) ChileValora (1) Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) (1) CORFO (1) CUT (n) Expertos reconocidos con méritos en materia de FTP	Ministros, representantes y expertos	MINEDUC	Decreto Supremo 238
Consejo Nacional de Capacitación	(1) MTPS (1) Hacienda (1) Economía (1) Educación (1) CORFO (4) Consejeros provenientes del sector laboral (4) Consejeros provenientes del sector empresarial.	Ministros o representantes	MTPS	Ley 19.518
Consejo Directivo ChileValora	(1) MTPS (1) Ministerio de Economía (1) Ministerio de Educación (3) miembros de las organizaciones de empleadores (3) miembros de las centrales de trabajadores de mayor representatividad	Representantes	MTPS	Ley 20.267

- c) Los temas que trata el Consejo Directivo de ChileValora son de tipo estratégico y operativo, relacionados con la implementación y gestión del sistema de competencias laborales. Esta visión más concreta, más orientada a fijar estrategias y a resolver problemas, permitiría también una mejor comprensión de los resultados *prácticos* que se esperan y una coordinación más fluida entre los equipos técnicos de trabajo de las diferentes instituciones implicadas.
- d) Sin embargo, salvo el Consejo Directivo de la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora), que es el de menor rango, los otros dos mecanismos no tienen facultades decisorias ni vinculantes.
- e) Esta complejidad de la articulación interinstitucional con tantas instancias con el mismo propósito, aunque una de ellas no funciona en la práctica, genera también problemas de

ineficiencias. Es frecuente que sean las mismas personas las que, de forma directa o por representación intervenga en la misma instancia, y en muchos casos para tratar de temas que están interrelacionados.

4.5 Aseguramiento de la calidad

Educación media técnico-profesional

111. El sistema de aseguramiento de la calidad también aparece fragmentado, con una institucionalidad inespecífica para la formación técnico-profesional. Desde un punto de vista normativo, las políticas de calidad para la educación general se regulan básicamente a través dos leyes: (i) la Ley 20.529, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, enfocada exclusivamente para los niveles no universitarios y donde se definen, entre otros aspectos, el mandato de los organismos responsables de la calidad; y (ii) la Ley 20.129, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, así como la Comisión Nacional de Acreditación con el mandato de verificar y promover la calidad de todos los centros autónomos de educación superior.
112. En el caso del nivel secundario, los dispositivos existentes se encuentran ubicados en la Agencia de la Calidad de la Educación (ACE) y la Superintendencia de Educación (SE). La primera está más orientada a la medición de los resultados educativos, mientras que la segunda pone más el foco en la fiscalización de la gestión de los recursos. Los baremos, protocolos y procedimientos de trabajo evaluación de resultados e inspección de centros son compartidos, tanto para el nivel medio de educación técnico-profesional como para las otras ramas educativas de secundaria.
113. Esta falta de especificidad puede ser explicada por el fuerte sesgo académico tradicional que tiene la formación en las aulas de los liceos técnico-profesionales. Es decir, los dispositivos de aseguramiento de calidad están orientados a medir los resultados esperados *en aula*, y en el caso de la EMTP el sesgo *en aula* es generalista, no específico de la formación profesional.⁷⁷
114. El sistema de aseguramiento de la calidad está construido fuertemente sobre la prueba SIMCE, alejado de las características propias que requeriría un sistema de evaluación enfocado a la medición de los aprendizajes específicos de la educación técnico-profesional. Los estándares indicativos de desempeño diseñados por la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del MINEDUC, como responsable del diseño de las metas de aprendizaje en la educación general, y que posteriormente los utiliza la Agencia de Calidad de la Educación para realizar sus evaluaciones, muestran también un fuerte sesgo hacia lo científico-humanista.⁷⁸
115. Este problema, que aparece de forma reiterada en el transcurso de las conversaciones mantenidas con los expertos, puede ser explicado por el fuerte sesgo regulatorio volcado hacia la formación académica que se manifiesta, entre otros aspectos, en la inexistencia en el Ministerio de Educación de procesos de trabajo y capacidades técnicas y organizacionales *específicos* para la formación técnico-profesional. En el nivel de enseñanza secundaria no existe diferenciación significativa en los protocolos aplicados para el aseguramiento de la calidad para la FTP respecto a los que se utilizan para la rama científico-humanista. Las pautas docentes que se adoptan para ambas trayectorias son similares. Sin embargo, existen evidencias de que el alumnado que se matricula en la rama técnico-profesional lo hace en muchos casos por dificultades para progresar en la rama

⁷⁷ Recuérdese cómo en las secciones 4.1 y 4.3 ya se observó la carencia en la organización del Ministerio de Educación de capacidades para gestionar la formación técnico-profesional como un itinerario formativo específico. Ver Grafe (2016).

⁷⁸ Solamente el estándar 11.6 tiene una referencia tangencial a la temática técnico-profesional. Mide el grado de involucramiento del sector productivo con la gestión del liceo técnico-profesional (Ministerio de Educación, 2014).

científico-humanista, que es la que en primera instancia es la preferida por las familias como itinerario para sus hijos.⁷⁹ Solo aquellos liceos que están bajo administración delegada, con estrecha relación con los gremios del sector productivo (agricultura, metalurgia, comercio, etc.) asumen la iniciativa, y los riesgos, de promover enfoques docentes distintos en sus aulas.⁸⁰

Educación superior técnico-profesional

116. En el caso de la educación técnico-profesional superior, los mecanismos de aseguramiento de la calidad existentes, tanto para la autorización previa de los CFT o institutos profesionales (Ministerio de Educación y CNEd) como para su acreditación posterior (Comisión Nacional de Acreditación), operan bajo lógicas predominantemente universitarias. Los criterios de autorización y de acreditación son sustancialmente similares, por ejemplo, para un instituto profesional como para una universidad, independientemente de que los objetivos de los estudios que se imparten en ambos niveles son diferentes.
117. El proceso de acreditación que realiza la Comisión Nacional de Acreditación a los CFT e institutos profesionales es voluntario y con un claro sesgo hacia los insumos de gestión y perfiles académicos de los docentes, sin vinculación directa con las especificidades de la formación profesional.⁸¹ Similar problema aparece en el caso de la acreditación de los programas: los instrumentos utilizados son similares a los criterios que se utilizan para los estudios universitarios, cuando en el caso de la educación técnica superior tanto las metodologías de enseñanza como los resultados de aprendizajes esperados en los CFT e IP son diferentes. El proceso de acreditación pone el énfasis en la institución como objeto de su análisis, sin entrar en otro tipo de consideraciones sobre la pertinencia de las carreras, por ejemplo.
118. La metodología empleada por la CNA para acreditar se basa en el diseño detallado de criterios evaluadores y se realiza por autoevaluación de los propios centros, y una posterior revisión externa de pares, que normalmente provienen del mundo universitario. Esta es una práctica extendida en otros países para la evaluación de centros formativos universitarios en el marco de un proceso de acreditación. Sin embargo, la aplicación de esta metodología a los centros técnicos y profesionales (CFT e IP) presenta algunos inconvenientes que pueden ser críticos:
 - a) Por una parte, la evaluación se convierte en un proceso autorreferencial, susceptible de generar sesgos que posteriormente en una revisión de pares no son necesariamente detectados. Un ejemplo de ello podría ser la existencia o no de perfiles de egreso. De acuerdo con la autonomía de los centros de educación superior, estos tienen total libertad para definir sus perfiles de egreso sobre los que construyen las mallas curriculares. El proceso de acreditación puede verificar si existen perfiles de egreso elaborados por los CFT, y si estos perfiles sirven de insumos para el diseño de las mallas curriculares, pero no detecta necesariamente si los perfiles de egreso están levantados de acuerdo con metodologías participativas con el sector productivo para asegurar su calidad y pertinencia.⁸²

⁷⁹ Acerca de los perfiles de los jóvenes matriculados en el nivel medio de educación técnico-profesional ver Larrañaga et al. (2013).

⁸⁰ En algunos casos, incluso a pesar del MINEDUC.

⁸¹ En la actualidad, la CNA está revisando los criterios de evaluación de los centros de educación superior técnica, para adaptarla a las condiciones de estos centros.

⁸² En la sección 4.6 se vuelve sobre este argumento.

- b) Por otra parte, el modelo de autoevaluación y de revisión por pares de la CNA es poco permeable a la detección de cambios tecnológicos, lo que en el caso de la educación técnica superior constituye un desafío de primer orden. Los centros de formación técnica operan en contextos cambiantes, que requieren de adaptaciones súbitas en instalaciones y personal docente para responder adecuadamente a las necesidades del entorno productivo, que no siempre la revisión de pares es capaz de detectarlas. Por ello, es conveniente que dentro del proceso de acreditación existan mecanismos de participación de expertos técnicos del sector productivo que introduzcan la visión de la organización industrial y de trabajo en el proceso de acreditación. Es más, los pares que realizan la acreditación de programas deberían provenir del mundo productivo. De otro modo, el proceso de acreditación no estaría reflejando adecuadamente este proceso de adaptación.

Capacitación

119. En el sector de la capacitación, el aseguramiento de la calidad también muestra problemas, que son en parte explicados por las debilidades institucionales del SENCE. Los diferentes diagnósticos realizados a la institución son coincidentes acerca de la inexistencia de procesos de calidad para la gestión de proveedores (OTEC), y los mecanismos de evaluación de aprendizajes, tanto de conocimientos como de habilidades blandas, son todavía incipientes.⁸³
120. Si bien siguen persistiendo debilidades, en el marco de la implementación del Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (CH-L1064) se están produciendo avances significativos para mejorar los procesos de mejoramiento de la calidad:
- a) En primer lugar, se han realizado evaluaciones de impacto, una experimental y otra cuasi experimental de dos programas (Formación para el Trabajo—FOTRAB y Bono Trabajador-Empleo), así como seis evaluaciones de resultados de programas. En el caso del programa Más Capaz, está diseñada la metodología de evaluación de impacto para su utilización cuando haya pasado un periodo suficiente para proceder a evaluar. Estas evaluaciones son auténticas innovaciones en un contexto institucional que era poco propenso a evaluar los resultados de su propio desempeño, pero sigue estando pendiente su instalación como *práctica regular* de la organización para medir la calidad de sus cursos y sus proveedores.
- b) En segundo lugar, en coordinación con el Instituto Nacional de Normalización (INN), se ha actualizado la norma de calidad aplicable a los organismos técnicos de capacitación (OTEC), de tal forma que tengan que pasar por un proceso de certificación con unos estándares más exigentes (norma NCh2728:2015). Las evidencias negativas acerca de la incapacidad de la norma anterior para generar un modelo de calidad de la capacitación eran abrumadoras. En la nueva norma se incorporan mejoras en el diseño de los cursos, más orientado al cliente y se fija un sistema de indicadores de cumplimiento de objetivos. Los OTEC que quieran seguir operando en el sistema de capacitación (tanto de franquicia tributaria como de los programas especiales) tienen de plazo a diciembre de 2017 para certificarse de acuerdo con la nueva norma. Asimismo, se han reformulado los sistemas de registro de los OTEC y relatores.

Todo este esfuerzo supone un avance en exigir un mayor control sobre los OTEC. Sin embargo, el problema con los proveedores de capacitación, y en concreto con los OTEC, está mucho

⁸³ Ver el respecto Grafe (2012). Sobre la gestión de proveedores, en especial los OTEC, por parte del SENCE y su impacto en la calidad de la capacitación, ver Román (2016).

más relacionado con el diseño regulatorio de la propia franquicia tributaria y el mercado de la capacitación –es decir, toca la misma esencia de la Ley 19.518–, que con un asunto de calidad sujeta a estándares de una norma.

- c) En tercer lugar, con el fin de establecer mecanismos más eficientes de supervisión de los OTEC, se está instalando un sistema dinámico de gestión de riesgos para el proceso de fiscalización, con el fin de optimizar los esfuerzos de inspección y lograr resultados más efectivos. Está previsto que en el año 2017 el proceso de fiscalización funcione en el nuevo modelo a pleno régimen. Uno de los potenciales de este nuevo modelo es que permitirá que la fiscalización tenga un foco más ajustado allí donde se dan las mayores probabilidades de riesgo.
- d) Finalmente, se ha diseñado, y en la actualidad en proceso de prueba piloto, un instrumento de medición de aprendizajes y competencias relacionados con la empleabilidad. Este instrumento piloto será aplicado a una muestra de participantes del programa Más Capaz, y tras una evaluación de su funcionamiento, está prevista su réplica a escala de todos los participantes. Entre los aspectos incluidos en el instrumento de medición, están las habilidades transversales, conocimientos básicos de matemáticas y lenguaje, uso de herramientas informáticas y habilidades relacionadas con el ambiente de empleo.

A modo de conclusión

- 121. El aseguramiento de calidad en la formación técnico-profesional padece las consecuencias de las debilidades institucionales existentes en todos los niveles. Los sistemas de calidad están básicamente pensados para un contexto de formación con un sesgo marcadamente *academista*, lejos de las especificidades propias de itinerario formativo técnico-profesional. No se observan tampoco pautas regulares en el Ministerio de Educación que permitan una retroalimentación de los hallazgos generados por los mecanismos de aseguramiento de calidad hacia los sistemas de diseño y formulación de mejoras e innovaciones formativas, en el contexto de la formación técnico-profesional. No existen mecanismos instalados para que de forma permanente las autoridades educativas consulten al sector productivo acerca de la calidad y pertinencia de la oferta.
- 122. En el mundo de la formación técnico-profesional, el aseguramiento de la calidad en los resultados de los aprendizajes como de la pertinencia de los programas son dos elementos estrechamente interrelacionados. Cuando un sistema de aseguramiento de la calidad y de la pertinencia de los centros e institutos de formación técnica superior no tiene en consideración de *forma central* la pertinencia de los programas y la adecuación de los programas a las realidades tecnológicas y del entorno productivo, no estaría contribuyendo a garantizar que la enseñanza esté orientada a mejorar la empleabilidad de los estudiantes. Como ha podido observarse, las evidencias disponibles para Chile apuntan a que ésta es la situación existente.
- 123. Los esfuerzos que se realizan en el SENCE por mejorar los mecanismos de evaluación de aprendizajes y de medición de la empleabilidad de los programas son todavía incipientes. Los ensayos realizados sobre un subconjunto de programas son sin duda positivos, pero insuficientes para poder ajustar la propia oferta de cursos y discriminar en términos de calidad a los proveedores (OTEC). Si el propio SENCE no tiene instalado dentro de sus procesos de trabajo un sistema de evaluación *permanente* de aprendizajes y de resultados de los cursos en términos de empleabilidad, difícilmente se podrán establecer criterios de selección de los mejores OTEC con el fin de generar un mercado de proveedores de mayor calidad.

124. En cualquier caso, estos mecanismos de evaluación ensayados por el SENCE no son compartidos, y probablemente tampoco conocidos, por el resto de actores institucionales que intervienen en la formación técnico-profesional. No existen mecanismos transversales de consulta y/o de puesta en común de los avances metodológicos y de uso de herramientas normalizadas, más allá de los arreglos que de forma casi espontánea surgen de las diferentes instituciones. La gestión del conocimiento en materia de aseguramiento de calidad queda también fragmentada y sin posibilidades de establecer políticas generales al respecto.
125. Tomando como referencia los modelos de otros países, se observa que la inexistencia de un sistema integrado de formación profesional y la ausencia de una institucionalidad específica, dotada con capacidad para implementar políticas superadoras de la lógica sectorial y de niveles, constituye una barrera condicionante para el desarrollo de una política coherente de toda la formación profesional. Esto tiene implicaciones también en las señales que los egresados emiten en el mercado de trabajo.

4.6 Pertinencia

Educación media técnico-profesional

126. Uno de los aspectos críticos que afecta directamente a la calidad de la formación profesional es la *pertinencia de la oferta educativa* a las necesidades del mercado de trabajo. Es decir, tanto las especializaciones y carreras como los objetivos y diseños curriculares que forman parte de la oferta formativa deben estar alineados con los requerimientos del sector productivo. En el caso del Ministerio de Educación, la gestión de la pertinencia en *términos curriculares* y de oferta de especialidades se ubica en la Unidad de Curriculum y Evaluación (UCE), que es la responsable de revisar y proponer al Consejo Nacional de Educación (CNEd) las bases curriculares y las especialidades técnico-profesionales reconocidas para su impartición en *secundaria*.

Recuadro 4

Consejo Nacional de Educación

Con relación a la educación escolar, el Consejo Nacional de Educación debe aprobar las propuestas del Ministerio de Educación referentes a las bases curriculares para la educación parvularia, básica, media, y para las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial, así como para las modalidades específicas que pudieran crearse. Debe, asimismo, aprobar los respectivos planes y programas de estudio; el plan de evaluación de los objetivos de aprendizaje; e informar acerca de las normas de calificación y promoción, y sobre los estándares de calidad.

En la educación superior, el Consejo desarrolla las funciones de licenciamiento de nuevas instituciones; es la instancia de apelación de decisiones de acreditación adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y apoya al Ministerio de Educación en las decisiones de cierre de instituciones de educación superior, tanto en licenciamiento como autónomas.

Además, el CNEd entrega información a los usuarios sobre el funcionamiento del sistema de educación terciaria y promueve la reflexión y la investigación en el ámbito educacional.

127. La revisión y puesta al día de las bases curriculares y de las especialidades técnico-profesionales se realiza con una periodicidad mayor de cinco años.⁸⁴ Para este proceso de actualización, la UCE se apoya en asesoramiento externo (un técnico experto sectorial) y toma las unidades de competencia, los perfiles ocupacionales y los perfiles de egreso de ChileValora como un insumo más para este proceso de revisión.⁸⁵ No existen instancias *permanentes* de trabajo con los diferentes sectores económicos y empresariales para definir los lineamientos básicos que deben contener estas revisiones, validar conjuntamente las bases curriculares diseñadas y realizar un monitoreo de su implementación en términos de pertinencia y empleabilidad.⁸⁶
128. Tampoco el CNEd, que es la instancia aprobatoria de los planes y programas de estudio en el nivel de EMTP, y de apelación de las decisiones adoptadas por la CNA, tiene mecanismos de consulta con los sectores industriales y económicos que le permitan tener una *visión productiva* en su proceso de toma de decisiones. La especificidad de la formación técnico-profesional no entra dentro de los criterios de valoración y aprobación de las bases curriculares.

⁸⁴ Para los detalles de los criterios del desarrollo curricular, ver Ministerio de Educación (2016).

⁸⁵ ChileValora revisa cada tres años sus perfiles ocupacionales.

⁸⁶ En Alemania, por ejemplo, esta labor de monitoreo de los cambios que se producen en el mundo productivo y sus impactos en la oferta educativa (especialidades, mallas curriculares, etc.) la realiza el BIBB a través de diversos grupos de trabajo *ad hoc*. Sus recomendaciones son tenidas en cuenta por el conjunto del sistema.

129. De acuerdo con la información recogida entre los gerentes de las corporaciones sectoriales, que tienen bajo su gestión los liceos técnico-profesionales bajo administración delegada (agricultura, comercio, sector metalúrgico, por ejemplo), ante la parsimonia que existe en la revisión de las especialidades y diseños curriculares, la respuesta de una parte significativa de los establecimientos formativos es hacer adaptaciones *informales* a sus planes de estudio sin modificar los objetivos de aprendizajes establecidos para los cursos por el Ministerio. Otros establecimientos, en menor número, optarían por presentar al Ministerio de Educación sus propios planes y programas educativos para su aprobación.
130. Lo mismo sucede con las especialidades: es frecuente que estos centros de administración delegada, dotados de mayores recursos económicos, mayor dotación técnica y acceso fácil de consulta al sector productivo, adapten sus especialidades a las condiciones del mercado de trabajo donde están insertos. Para ello cuentan con los consejos asesores empresariales como instancia de consulta y que facilitan las adaptaciones informales.

Educación superior técnico-profesional

131. En el caso de la educación técnico-profesional superior, el proceso de aseguramiento de la pertinencia queda exclusivamente bajo la responsabilidad de los centros, de acuerdo con la autonomía otorgada por la ley. Es decir, las modalidades de carreras técnicas ofertadas, los perfiles de egreso y los perfiles formativos, tres elementos críticos para la pertinencia de formación que se ofrece, quedan al único criterio de los centros.⁸⁷ En el caso de aquellos centros de educación técnica superior que quieran acreditarse, tampoco la CNA tiene establecidos criterios específicos de formación técnico-profesional en sus criterios de evaluación de programas, ni existen mecanismos de consulta al sector productivo. La revisión de pares de los programas es básicamente universitaria, sin participación de expertos directamente vinculados con el sector productivo.
132. Puede conjeturarse que, en condiciones ideales de mercado, sin asimetrías de información y de acuerdo con su interés y vocación, los estudiantes se inscribirían en aquellos centros que cuando egresen, por el tipo de carreras y estudios que ofrecen, pueden tener mayores probabilidades de inserción en el mercado de trabajo al ser más pertinente la formación recibida con las necesidades del sector productivo. Esto está lejos de cumplirse en la realidad:
- a) La oferta educativa no se distribuye de forma equitativa por el país. Los centros formativos adaptan el número de carreras y las especialidades ofertadas de acuerdo con el tamaño y/o de especialización productiva, pero teniendo también en cuenta los ingresos económicos. Por el lado de la demanda, los costos de movilidad geográfica y los costos de oportunidad son altos para los alumnos, incluso aunque tengan a su disposición becas o créditos avalados. Su perfil socioeconómico es de los quintiles inferiores. En las regiones de tamaño más reducido y con una demanda relativamente inmóvil, la oferta de carreras y especialidades puede ser en cierto modo insensible a las necesidades del entorno productivo. Por el contrario, los estudiantes de grandes áreas urbanas tengan más oportunidades de encontrar la carrera que ellos desean, y que además sea pertinente.

⁸⁷ Esta es una de las razones aducidas para explicar la creación de quince CFT públicos. Es decir, se trataría de situar la oferta de educación superior técnica fuera de la lógica del mercado, teniendo las autoridades públicas la capacidad de orientar las carreras y la gestión de estos centros hacia áreas territoriales y especialidades que en la actualidad no están suficientemente cubiertas por el sector privado.

- b) Por otra parte, existe una gran confusión acerca de la denominación de las carreras ofertadas. Hay carreras que son designadas de la misma forma, aunque el contenido de los estudios y/o la duración de estos sea diferente. Igualmente, puede haber carreras que se denominan de forma distinta, aunque sean similares en contenidos y duración. Todo ello conspira contra la información que debe recibir un estudiante para formar sus preferencias y genera confusión para identificar la pertinencia de la oferta. Esta diversidad de títulos profesionales no se encuentra dentro de los sistemas de formación profesional de los países considerados maduros.
- c) Una fracción grande de la matrícula de la educación superior no universitaria (en torno al 80%) se concentra en los CFT e IP que pertenecen a grupos educativos de reputación y/o de gran tamaño (DOUC, INACAP, Santo Tomás y AIEP). Estos grupos suelen tener instalados dispositivos en sus sistemas de gobierno –consejos de carrera o similares–, así como protocolos, que les permitiría adaptar los planes de estudio a las expectativas del mercado de trabajo. Sin embargo, al no existir mecanismos regulatorios públicos instalados, no hay garantías que esta adaptación a la pertinencia sea efectiva o no.

133. La creación de los nuevos CFT públicos es en cierto modo una manifestación de estos problemas relacionados con el ajuste de oferta, demanda y pertinencia. Con los nuevos centros se trataría de compensar por la vía de la oferta las dificultades de modificar las normas regulatorias, legales especialmente, que existen para orientar la pertinencia de la educación superior técnica.

Recuadro 7

Un modelo de organismos intermedios en Nueva Zelanda

La provisión de servicios de capacitación en Nueva Zelanda es provista por 39 Organizaciones de Capacitación de la Industria (ITO). Son agencias privadas sujetas a financiamiento público, y cuyo objetivo y giro único es facilitar la adquisición de formación técnica, así como establecer normas y criterios en la industria considerada a nivel agregado, sobre las competencias requeridas por el mercado laboral. La actividad de los ITO es conducida por la New Zeland Industry Technical Federation.

Son funciones claves de un ITO:

- Proporcionar asesoramiento, asistencia y experiencia en capacitación y desarrollo
 - Establecer y revisar las calificaciones para una determinada industria cubierto por el ITO
 - Coordinar la entrega de las cualificaciones reconocidas nacionalmente y estándares de formación
 - Prestar apoyo a la industria a través de donaciones y recursos para entrenar a los estándares nacionales
 - Proporcionar liderazgo a sus industrias en materia de capacitación y habilidad, identificar las necesidades actuales y futuras de la habilidad y trabajar con los empleadores y empleados para satisfacer esas necesidades
- Los procesos de formación aportados por los ITO se centran en el aprendizaje y desarrollo de competencias ligadas a las necesidades de los trabajadores y opera preferentemente en los mismos lugares de trabajo de cada industria.

134. En otros países con sistemas de formación profesional maduros, la oferta formativa técnico-profesional, tanto en los niveles de media como de terciaria no universitaria, combina la capacidad de adaptación de los centros –en el marco de su autonomía– con los lineamientos fijados por instituciones de reconocido prestigio que actúan de señalizadores fuertes de la oferta. Por ejemplo, en el caso de Alemania, una de las funciones del BIBB, juntamente con las cámaras de comercio, industria y de artesanos, es identificar los cambios tecnológicos y de organización del trabajo, y señalar las carreras y estudios profesionales que deben formar parte de la oferta formativa. Para ello existen protocolos de consulta y discusión con los sectores y con los centros de innovación tecnológica, para su posterior bajada al territorio donde las cámaras regionales y los propios centros realizan ajustes en el margen. Algo similar sucede en el País Vasco. En el caso de aquellos países

que tienen consejos sectoriales (*skills councils*, ITO en Nueva Zelanda, o similares), estos entregan directrices actualizadas para que los centros formativos adapten la oferta y sus currículos.

Capacitación

135. De acuerdo con la Ley 19.518, que regula el sistema de capacitación, el artículo 23° asigna a los organismos técnicos intermedios (OTIC) la función de “otorgar apoyo técnico a sus empresas adheridas, principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y de asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos”. Son el “nexo entre las empresas afiliadas y los organismos técnicos de capacitación (OTEC). Los OTIC tienen prohibido impartir o ejecutar directamente acciones de capacitación, lo que cabe interpretar como que son giro único. Son organismos sin ánimo de lucro, y pueden constituirse siempre y cuando lo acuerden al menos 15 empresas, con un mínimo de 900 trabajadores permanentes. También pueden constituirse por iniciativa gremial de empleadores, empresarios o trabajadores independientes, con la solvencia necesaria para responder de las obligaciones y responsabilidades.
136. Además de constituir ese nexo, los OTIC administran los recursos de la franquicia tributaria. De acuerdo con los datos disponibles, ocho de las 21 OTIC actualmente operativas, concentraron el 95% del total de los recursos públicos administrados por el sistema intermediador de la franquicia, y entre ellas las dos más grandes (SOFOFA y CCHC) sumaron el 56% de los recursos públicos invertidos en ella. Es decir, las dos principales OTIC administraron cerca de 149 millones de dólares aportados por el Estado para financiar vía franquicia actividades de capacitación.⁸⁸
137. En la actualidad, existe un cuestionamiento del modelo de OTIC, en especial de aquellos que están menos relacionados con las asociaciones gremiales. Algunas opiniones señalan que los OTIC se concentran en las grandes empresas que, sin embargo, son las que tienen más capacidad económica y dotación técnica para desarrollar políticas de capacitación propias. Salvo los OTIC que tienen una profunda relación asociativa con los sectores productivos (SOFOFA, CCC, Vitivinícola, principalmente.), el resto de OTIC ejercen en realidad funciones burocráticas para la gestión de la franquicia tributaria, sin agregar valor a las empresas, y con una baja especialización técnica para ejercer la función de vínculo permanente entre necesidades de las empresas y la formación. Es decir, salvo los mencionados OTIC muy vinculados con los sectores productivos, en su conjunto estos organismos no están ejerciendo de forma suficiente el rol de nexo entre las empresas y los proveedores de capacitación y, por tanto, su rol de aseguramiento de la pertinencia no es ejercido de forma adecuada.
138. Las evidencias señalan que existen deficiencias de macroregulación de la franquicia tributaria, es decir, en el propio diseño de la ley 19.518, que afectan al gobierno corporativo de los OTIC, a su transparencia financiera y a su función de detección de demandas *pertinentes* de capacitación de los sectores productivos y empresas.⁸⁹
139. Los cambios que el SENCE, en su función de microregulador de la franquicia tributaria, pretende introducir a los Decretos 98 y 122, para mejorar la transparencia de los OTIC, su gobernanza, la rendición de cuentas y potenciar su orientación hacia sectores de las pequeñas y medianas empresas, son positivos, pero muy probablemente insuficientes para modificar el estatus actual y

⁸⁸ Datos de la Unidad de Franquicia Tributaria, del SENCE (tomado de Román, 2016).

⁸⁹ Ver Román (2016), CSP-UChile (2015) y Larrañaga et al. (2013).

potenciar el rol articulador que tienen los OTIC de detección de necesidades de capacitación.⁹⁰ Si bien es conveniente reforzarlos controles sobre su gobernanza, también sería necesario fijar las condiciones técnicas con las que los OTIC deberían operar, así como el mecanismo regulatorio que potencie el engarce con los sectores productivos, no solo con las empresas.

Iniciativas transversales

140. En la sección 4.4 ya se mencionó el rol de los organismos sectoriales de competencias laborales promovidos por ChileValora. La Ley 20.267 establece que ChileValora, como responsable del proceso de generación, adquisición y actualización de las unidades de competencias laborales, deberá “solicitar la participación de los sectores relacionados, por intermedio de un *organismo sectorial de competencias laborales*, que se constituirá para este solo propósito.⁹¹ Las atribuciones que la ley, en su artículo 14º, confiere a los organismos son: (i) elaborar las orientaciones estratégicas vinculadas a la unidades de competencia laborales; y (ii) generar y actualizar unidades de competencias laborales. Deberán estar compuestos de representantes de la Administración Central del Estado, del sector productivo y de los trabajadores.
141. Estas atribuciones están estrechamente relacionadas con el levantamiento de los perfiles ocupacionales, que a su vez son insumos necesarios para la definición de los perfiles de egreso y de los planes formativos. Si además se le agrega un marco de cualificaciones, los resultados de los trabajos de los organismos sectoriales aportan insumos sumamente importantes para asegurar la pertinencia. Desde un punto de vista del arreglo institucional, los organismos sectoriales de ChileValora constituyen espacios que, con ajustes normativos, podrían desempeñar un rol semejante al que en otros países tienen los consejos sectoriales (*skill councils*, o similares).
142. Esta afirmación no contradice los criticismos que existen respecto a los organismos sectoriales promovidos por ChileValora. Una de las críticas se refiere a que, frente al predominio del impulso público en los organismos sectoriales, incluyendo su *financiamiento con presupuesto público*, los consejos sectoriales deberían ser administrados y (co)financiados por los propios sectores productivos involucrados, es decir, la gobernanza recaería sobre el sector privado, similar a lo que sucede en otros países que tienen la fórmula de consejos sectoriales.⁹² Esto debería ayudar a construir un sistema de competencias laborales con mayor credibilidad y utilización por parte de las empresas.
143. Por otra parte, el Gobierno tiene el compromiso de política de impulsar un marco nacional de cualificaciones.⁹³ Bajo la iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico-Profesional del MINEDUC existe un grupo de trabajo, formado por ChileValora, SENCE, CORFO y la propia Secretaría Ejecutiva. Estos trabajos deberían culminar en el año 2018 y el nuevo marco nacional

⁹⁰ En el marco del Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (CH-L1064), el SENCE ha instalado un nuevo modelo de supervisión de los OTIC, introduciendo nuevos criterios para la revisión de los estados financieros, de las declaraciones juradas, de supervisión de las capacitaciones realizadas y de los aportes. Además, está elaborada una propuesta de modificaciones reglamentarias y unificación de los Decretos Supremos 98 y 122, en revisión por parte de las instancias gubernamentales involucradas.

⁹¹ Artículo 13º.

⁹² Es importante señalar que los *skill councils* de Gran Bretaña tuvieron financiamiento público durante una parte importante de su historia. En la actualidad, el aporte público se ha suprimido, lo que ha originado una reducción del número de consejos.

⁹³ Como parte del préstamo BID vinculado al Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional (CH-L1095).

de cualificaciones debería ser ensayado en tres sectores estratégicos y/o que concentran una parte importante de la fuerza de trabajo (minería del cobre, logística, y administración y comercio). Asimismo, entre los compromisos de política está que este nuevo marco de cualificaciones debería ser incorporado en la ETP para la definición de las especialidades, perfiles de egreso y mallas curriculares, lo que supondría un cambio sustancial en el enfoque del MINEDUC en cuanto a los procesos y mecanismos instalados para la definición de la oferta (especialidades) y la elaboración de los currículos. En cualquier caso, no están definidos los mecanismos *micro* para asegurar la participación del sector productivo en todo este proceso.

Dispositivos de inteligencia sobre el mercado de trabajo

144. Uno de los aspectos críticos para el aseguramiento de la pertinencia es la calidad de la información sobre la demanda de perfiles ocupacionales, tanto desde un punto de vista cuantitativo (número de perfiles ocupacionales necesarios en un sector o en una zona) como cualitativos (definición de competencias y habilidades requeridas). En la actualidad, el SENCE impulsa la iniciativa del observatorio laboral nacional y la red de observatorios regionales asociada.⁹⁴ Tiene como objetivo generar conocimiento sobre las brechas existentes entre oferta y demanda de ocupaciones en el mercado de trabajo y proporcionar a los diferentes actores información robusta sobre las condiciones del mercado de trabajo. Para ello se apoya en un modelo de proyección de demanda y en una encuesta periódica a empresas para detectar las necesidades de empleo y sus características. El gran riesgo de esta iniciativa es su sostenibilidad por razones de la fuente de financiamiento.⁹⁵
145. Además de esta iniciativa del observatorio nacional del SENCE, por mandato de la Ley 19.728, que establece el seguro de cesantía, el MTPS desarrolla el Sistema de Información Laboral (SIL). Este sistema está orientado a “todas las personas que buscan empleo, trabajadores, trabajadoras y empleadores del país puedan acceder a información laboral que permita mejorar su toma de decisiones. A su vez, ayudar a que las instituciones públicas diseñen políticas que favorezcan el funcionamiento del mercado laboral y la oferta de capacitación”.⁹⁶ La información que proporciona se obtiene a partir de la base de datos del Seguro de Cesantía y la Encuesta Nacional de Empleo. Su nivel de desagregación territorial es regional.
146. Por razones de efectividad y eficiencia, estas dos iniciativas públicas deberían converger hacia un solo instrumento que entregue información confiable a todos los actores que la requieren sobre las condiciones de los mercados de trabajo y sus perspectivas. De hecho, en el marco del “Programa de fortalecimiento del sistema de intermediación laboral en Chile (CH-L1135)” existe un compromiso de política del Gobierno de Chile de avanzar hacia la consolidación de un solo centro de información, lo que en cierto modo debería garantizar el soporte necesario para el financiamiento de sus actividades.

⁹⁴ Ver <http://observatorionacional.cl>. Se financia con recursos del 5% de los excedentes de la franquicia tributaria, y para su diseño se contó con el apoyo técnico del Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (CH-L1064). Se espera que durante el año 2017 esté a pleno funcionamiento.

⁹⁵ El financiamiento viene del 5% de los OTIC y, por tanto, compite con otros proyectos que también son financiados con estos recursos.

⁹⁶ Sobre el SIL: <http://www.sil.mintrab.gob.cl/#>.

A modo de conclusión

147. El sistema de formación profesional chileno tiene dificultades de adaptación a las demandas del mercado laboral y a los requerimientos de nuevos perfiles ocupacionales. El aseguramiento de la pertinencia es una asignatura pendiente. Un ejemplo de ello se produjo cuando el sector de informática trató de ofrecer Chile como plataforma para servicios globales. Formaba parte de una iniciativa de CORFO. La respuesta del sector formativa fue lenta e insuficiente, a pesar de los recursos que se pusieron.⁹⁷ En el Ministerio de Educación no existen protocolos o procedimientos normalizados que sirvan de recomendaciones de buenas prácticas con el fin de asegurar que la oferta formativa se ajuste a los requerimientos del mercado de trabajo. Además de estos aspectos relacionados con la falta de especificidad en el Ministerio de Educación, las resistencias al cambio son importantes en la EMTP: modificaciones bruscas en las especialidades suponen riesgos de continuidad para los docentes.
148. En el caso de la educación técnico-profesional superior, el problema se agrava en cierto modo, pues al tener autonomía los establecimientos deberían poder mostrar una mayor capacidad de adaptación a las necesidades generadas por una opción estratégica nacional, en este caso de CORFO. De nuevo aparecen las rigideces regulatorias que dificultan que los centros de formación técnica puedan *sintonizar* su oferta en función de las necesidades de competitividad del país.
149. La Ley 19.518 que regula la franquicia tributaria debería ser reformada. Es cierto que existen resistencias a cambios que afectan al rol de los intermediadores y proveedores de capacitación, que operan en un mercado financiado con los recursos de la franquicia tributaria, pero en materia de pertinencia existen serias deficiencias que afectan a la efectividad y eficiencia del uso de los recursos públicos, según todos los estudios disponibles. El rol de los OTIC debería ser redefinido en profundidad.
150. La pertinencia precisa de una estrecha participación del sector productivo y de mecanismos de gobernanza confiables. La razón para ello es que los propios sectores son los que mejor conocen los requerimientos de competencias y habilidades en términos de capital humano, y también porque su involucramiento en la gobernanza es una garantía de credibilidad del sistema. En este sentido, las barreras regulatorias de la Ley 20.267 de ChileValora dificultan la transformación de los organismos sectoriales en consejos sectoriales –o en cualquier otra instancia con función similar, aunque tenga una denominación diferente–, y su falta de articulación con la Ley 19.518 de la franquicia tributaria impide establecer los incentivos necesarios para que los OTIC desempeñen el rol de organismos sectoriales. Ambas leyes deberían estar mucho mejor articuladas, así como la relación entre el SENCE y ChileValora debería ser mucho más estrecha en aquellos ámbitos donde existen áreas de comunes. Los avances realizados por el SENCE de incorporar en el diseño de sus cursos los perfiles y unidades de competencia de ChileValora es un paso en la buena dirección, pero frágil desde un punto de vista de su sostenibilidad. La prueba de que el modelo funciona será evidente en el momento en que los empleadores conceden mayor credibilidad a las señales emitidas por un sistema de capacitación basada en competencias frente a las prácticas anteriores.

⁹⁷ Además de la inercia institucional, la falta de resultados es también el resultado de un contexto socioeconómico y un entorno legislativo-regulador desfavorable (sistemas inflexibles, contradicción interna en políticas que pretenden fomentar la ETP, pero no le permiten ajustarse, conseguir el reconocimiento necesario y competir con otras formas de aprendizaje como el universitario, inversión pública básica insuficiente, etc.).

151. El proceso de construcción de un marco nacional de cualificaciones, de alta complejidad técnica y que requiere de reconocimiento por parte de todos los actores implicados, tanto públicos como privados, es un paso importante en la definición de un modelo integrado de formación técnico-profesional y permitiría construir un itinerario formativo coherente y articulado entre el mundo de la formación *formal* y la formación *informal*. No obstante, este esfuerzo que se va a realizar con el marco nacional de cualificaciones requiere también: (i) desplegar todo un conjunto de normas y reglamentaciones que le den un soporte normativo de rango para que sea la referencia para los diferentes actores; y (ii) que estas normas estén adecuadamente alineadas con el resto de la normativa que actualmente existe en la formación profesional y en la capacitación. Un marco de cualificaciones es una condición necesaria para crear un espacio común de reconocimiento de cualificaciones, pero no suficiente si al mismo tiempo el nuevo marco no cuenta con la credibilidad necesaria para que los actores la utilicen.
152. Finalmente, los sistemas de información constituyen bienes públicos que deberían tener un respaldo presupuestario que garantice su sostenibilidad. Las iniciativas como los observatorios o *mifuturo.cl* son positivas, pero aun claramente insuficientes y/o precarias. Como se ha señalado, el mercado de la formación y capacitación tiene asimetrías de información, que afectan además a capas de la población con dificultades adicionales para compensar estas restricciones. El sector público debería ser más agresivo mediante una estrategia conjunta de reducir las brechas actualmente existentes.

4.7 Despliegue territorial

153. Una parte importante de la oferta de la educación media técnico-profesional corresponde a los liceos bajo responsabilidad municipal. Tras la reforma educacional cabe esperar que una parte importante de los liceos pasen a ser fiscales, de tal manera que su gestión pasaría a depender directamente de la División de Educación Pública del Ministerio de Educación.
154. Al mismo tiempo, en el marco de la reforma educacional se está impulsando la creación de los denominados servicios locales de educación, que serían las unidades de gestión administrativa y pedagógica que darían apoyo *en el territorio* a los establecimientos escolares, incluidos los liceos bajo la órbita pública. En las conversaciones mantenidas no existe todavía un modelo de inserción de los liceos técnico-profesionales en los SLE, ni tampoco del rol de apoyo que van a desempeñar los departamentos provinciales y los SEREMI de Educación en el apoyo a la formación técnico-profesional en el territorio. El riesgo que puede existir es que este despliegue del Ministerio de Educación en el territorio tampoco contemple la especificidad de la formación profesional reproduciendo el mismo esquema que existe a nivel central.
155. Estos problemas de articulación se presentan también en la relación entre los liceos y los otros centros de formación técnica de nivel terciario (CFT e IP), incluidos los nuevos CFT públicos. Una de las lecciones que pueden extraerse de los países con sistema de formación profesional maduro es que en el territorio operan economías de escala y de aglomeración que generan círculos virtuosos de colaboración entre centros de formación, centros de innovación y desarrollo empresariales (de CORFO, por ejemplo) y empresas de la zona. Generar esta red requiere de capacidades que van más allá de la mera administración bajo lógica burocráticas. Incluso el rol de los directores de los centros (liceos, CFT e institutos profesionales) debería estar definido más como un agente de desarrollo regional que interactúa estrechamente con los diferentes actores económicos y sociales que como un mero director escolar.
156. En este sentido, es importante consolidar espacios permanentes de trabajo entre los diferentes actores implicados. En el marco del acuerdo con el BID (CH-L1095), existe por parte del Gobierno de Chile el compromiso de política de establecer los comités asesores regionales de educación técnica. Esta iniciativa debería converger con otras iniciativas públicas, como la del SENCE relacionada con los consejos regionales de capacitación, o la de CORFO con iniciativas a nivel regional.⁹⁸

⁹⁸ Los consejos regionales de capacitación están promovidos por el SENCE en el marco del programa de préstamo Programa de apoyo a la efectividad del SENCE (CH-L1064).

5. Rasgos básicos de un nuevo modelo institucional

5.1 Sistema integrado, coherencia normativa y funciones rectoras

157. Tanto en la diversa literatura disponible acerca del modelo de funcionamiento de la formación técnico-profesional en Chile, como en la opinión expresada por diversos expertos consultados, existe un consenso generalizado de que el problema central que debe enfrentar el sistema de formación técnico-profesional es la ausencia misma de un *sistema*. Si bien la Ley 20.267 de ChileValora crea *formalmente* el sistema nacional de competencias laborales, en la práctica las instituciones que intervienen en el *sistema* se desempeñan de manera totalmente autorreferencial. Este problema de falta de un sistema integrado afecta de manera transversal a todas las iniciativas y dispositivos existentes, y en modo especial, a la credibilidad del mismo sistema.
158. Por un lado, la educación técnico-profesional y el mundo de la capacitación son espacios separados y no conversan entre ellos. Por el otro, dentro de la misma educación formal existen barreras para que una persona pueda transitar por un itinerario formativo profesional que le reconozca sus progresos, aunque sean parciales. El ingreso al nivel técnico superior está lleno de obstáculos para aquel que no tenga el título de nivel medio, y más aún si pretende cursar estudios universitarios. Los puentes o pasarelas entre todos estos subsistemas son (casi) inexistentes, en ausencia de un marco nacional de cualificaciones que facilite la convalidación de estudios y de experiencias. Además, el mundo productivo no reconoce *de facto* el sistema de competencias laborales, que a su vez es (casi) ignorado por el mundo de la capacitación y el sistema educativo técnico-profesional.
159. El cuadro resultante refleja una fragmentación de los sistemas formativos en distintos dispositivos normativos compartimentados, no articulados, y un conjunto de instituciones (MINEDUC, SENCE, ChileValora) que desempeñan sus mandatos legales de forma descoordinada, en un contexto social dominante en el que se considera que la formación técnico-profesional es menos valiosa –desde un punto de vista de su prestigio social y por sus menores retornos económicos– que la educación científico-humanista y los estudios universitarios. Son los jóvenes pertenecientes a los quintiles menores de ingresos los que se ven afectados por las dificultades de encontrar una formación que se ajuste a sus posibilidades y expectativas reales en el mercado de trabajo. También los empleadores encuentran dificultades para el reclutamiento de profesionales, no necesariamente con titulación universitaria, con competencias suficientes para desempeñar un trabajo en un contexto de creciente competitividad.
160. Es un círculo vicioso de difícil ruptura, máxime cuando los diferentes actores institucionales que intervienen hablan diferentes *idiomas* (educación y capacitación, por ejemplo) y son reacios a utilizar un *idioma* común, como podría ser en este caso el sistema de competencias laborales y el marco de cualificaciones asociado.⁹⁹
161. Como correlato a esta desarticulación normativa se observa la inexistencia de una institucionalidad específica para la formación técnico profesional que ejerza las funciones rectoras –dentro del modelo principal-agente– sobre todo el entramado institucional que interviene en la formación. El MINEDUC tiene el mandato de dirigir la política pública en todo lo que es la educación técnico-

⁹⁹ Como ya se advirtió, en la actualidad (marzo 2018) se han dado varios pasos que matizarían lo escrito (agosto 2017).

profesional, aunque con los problemas que se describieron anteriormente.¹⁰⁰ El MTPS tiene la función rectora sobre toda la capacitación y cuenta con el SENCE como su agencia para la ejecución de la política. Asimismo, el MTPS tiene la tuición sobre ChileValora, que gestiona el sistema de competencias laborales. Sin embargo, como ha podido observarse en las secciones anteriores, todos los actores que intervienen en este escenario ejecutan una obra con un guion propio. Las iniciativas de coordinación que pueden encontrarse, si bien positivas, son más bien el resultado de acciones propias surgidas en el ámbito de la colaboración personal, y no de la existencia de un mecanismo establecido, con respaldo legal, que obligue a todo el conjunto de las instituciones a operar de acuerdo con una visión sistémica.

162. En los países que tienen sistemas de formación profesional consolidados, existe una *articulación armónica* entre los sistemas de formación formal y no formal, con itinerarios formativos flexibles, dotados de una amplia gama de mecanismos de convalidación de aprendizajes y experiencias, así como con planes de estudio y titulaciones adaptables a las necesidades del mercado de trabajo y a la demanda de las personas. Los establecimientos formativos técnico-profesionales en estos países tienen autonomía de gestión, pero no poseen la capacidad de generar carreras y titulaciones sin un reconocimiento de la autoridad educativa. La formación profesional se entiende como un proceso continuo de aprendizajes y adquisición de habilidades que se prolonga a lo largo del ciclo de vida.
163. Estos países están dotados de un diseño normativo que interviene en la macroregulación de todo el sistema de formación, construyendo un espacio común bajo una institucionalidad donde existe una clara identificación de las funciones rectoras. Para ello, esta regulación puede adoptar diversas variantes: en algunos países –la mayoría– existe un texto legal único que organiza toda la formación profesional como sistema, pero también hay países donde coexisten varios textos legales que afectan a las partes constitutivas del sistema, dotados en todos los casos de una permanente articulación entre ellos mediante mecanismos de coordinación con mandatos vinculantes. Cualquiera de las fórmulas es indiferente, siempre y cuando esté garantizada la necesaria coherencia de todo el sistema.
164. En resumen, la ausencia de una política pública de formación profesional, entendida como sistema, tiene su manifestación en la ausencia de un marco normativo que le dé coherencia y en la inexistencia de una institucionalidad que ordene la política de formación técnico-profesional y asuma la responsabilidad de los resultados. De forma natural surge la cuestión de si en Chile convendría adoptar un dispositivo normativo similar.
165. Como ya se ha mencionado anteriormente, Chile ha tratado en los últimos diez años de emprender una profunda reforma de su formación técnico-profesional, para lo cual se han sucedido diversas iniciativas. Tal vez las más significativas fueron dos: en primer lugar, el esfuerzo articulado en torno a ChileCalifica, cuyas recomendaciones tuvieron una aplicación muy limitada, salvo la creación de ChileValora. En segundo lugar, las recomendaciones de la Comisión Externa, auspiciada por el propio Ministerio de Educación, formada por todo un conjunto de expertos de primer nivel coordinados por la Fundación Chile. Estas recomendaciones estaban en gran parte inspirados por los modelos que pueden encontrarse en aquellos países con sistemas de formación técnico-profesional más avanzados, pero adaptados a las condiciones del entorno formativo de

¹⁰⁰ En este punto es necesario volver a referirse a los cambios que el MINEDUC recientemente ha introducido en su estructura orgánica para fortalecer la gestión de la política de ETP (ver comentario a pie de página en sección 4.3).

Chile. Todas las opiniones consultadas son coincidentes en el sentido de que los cambios sugeridos no fueron implementados.

5.2 Estrategia de cambio estructural

166. En las dos iniciativas ahora mencionadas no existía una propuesta formal de cambio en el marco regulatorio, pero sus propuestas implicaban *de facto* modificaciones sustantivas en la legislación existente. Este riesgo de formular propuestas sin los correspondientes cambios normativos puede volver a repetirse en las circunstancias actuales. Del análisis institucional puede desprenderse que la definición de una política pública *específica* para la formación técnico-profesional, incluyendo la capacitación, implicaría una profunda modificación del marco legal actual, en cualquiera de las opciones que se elija (ley única o varias leyes complementarias). Entre otros aspectos, el nuevo marco legal supondría abordar áreas complejas desde un punto de vista de las definiciones de política:

- a) Diseño de un nuevo itinerario formativo conceptualmente coherente con un modelo de reconocimiento de competencias y experiencias laborales, en el que se vinculen la educación técnico-profesional con la formación continua y la capacitación.
- b) Identificación de la institución que debería ejercer el rol rector. En los países con sistemas maduros, este rol de rectoría recae en el Ministerio de Educación o institución similar, para lo cual se dota de una estructura organizacional específica y permanente en el interior del ministerio, capaz de responder a las exigencias de gestión de un sistema complejo. El rol de los ministerios de Trabajo en la gobernanza del sistema es cada vez más reducido, por razones diversas (eventuales conflictos de intereses con la regulación de las relaciones laborales, rol fiscalizador de la inspección de trabajo, etc.), mientras que otros ministerios más ligados a las estrategias nacionales de competitividad e innovación, como podría ser Economía, adquieren cada vez mayor peso relativo por su relación con las estrategias de mejora del capital humano.
- c) Si bien el Ministerio de Educación podría asumir el rol de rectoría, habría que evaluar la posibilidad de que la gobernanza del sistema de formación fuera compartida con el sector privado a través de un mecanismo de autogestión (tipo consejos sectoriales y/o cámaras de comercio e industria en aquellos países con tradición de formación dual). En este mecanismo podría también integrarse el sector de trabajadores. Sería deseable que el actual Consejo Asesor asuma funciones vinculantes sobre los actores que intervienen, en un esquema de gobernanza compartida. Ambos aspectos, rectoría y gobernanza del sistema no tienen que estar ubicados necesariamente en la misma institucionalidad si se delimita claramente las funciones de cada instancia.
- d) Redefinición de las funciones y organización de las instituciones sobre las que giraría la centralidad de la formación profesional (Ministerio de Educación, SENCE y ChileValora, principalmente), dotándolas de capacidades técnicas que actualmente no tienen, o cambiando su misión de acuerdo con el nuevo rol que deben desempeñar, con sus profundas implicaciones organizacionales.
- e) Revisión del mandato y rol del SENCE en el contexto de la capacitación, así como su actual dependencia política del MTPS. Si bien en la actualidad una parte importante de su actividad está relacionada con la gestión del sistema de capacitación, sería conveniente revisar sin prejuicios esta función de gestión y analizar nuevas funciones como agencia que da impulso a una política de intermediación laboral integrada.

- f) Redefinición del rol de los actores de la formación (docentes, proveedores de formación, sector productivo, etc.). Un elemento crítico es la definición de un nuevo modelo de aprendizajes en la empresa y de aprendices, lo que cierto modo significaría revisar bajo esta óptica el actual modelo de franquicia tributaria y su utilidad para incentivar el aprendizaje en empresas.
 - g) Revisión, con eventuales cambios institucionales, en los sistemas de aseguramiento de calidad (educación general y superior), buscando la mayor *especificidad* de sus instrumentos hacia la formación técnico-profesional. Sería conveniente abrir espacios para que el sector empresarial y trabajadores participen de forma activa en la gestión de la calidad.
 - h) Rediseño de los mecanismos de aseguramiento de la pertinencia, en especial de las funciones de los organismos sectoriales de competencias laborales (ChileValora) y de los OTIC (franquicia tributaria). El objetivo sería consolidar mecanismos similares a los consejos sectoriales u otras instancias de participación del sector productivo. Igualmente, sería conveniente abrir espacios para la participación del sector productivo y del sector de trabajadores en la gestión.
167. Estas propuestas supondrían un cambio *estructural* que supondrían el reemplazo, total o parcial, de los siguientes textos legales:
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (n° 18.962, de 1990), establece las bases generales del sistema de educación de todos los niveles, incluyendo la regulación de los títulos y grados.
 - Ley General de Educación (Ley 20.370), que ordena todo el sistema educativo [cambio parcial].
 - Ley 19.518, que regula el sistema de capacitación (franquicia tributaria y SENCE).
 - Ley 20.267, reguladora del sistema de competencias laborales (ChileValora).
168. Un cambio estructural de estas características requeriría de un proceso largo de diálogo y reflexión entre múltiples actores, para definir el modelo de formación técnico-profesional en Chile que se desea. Posteriormente este modelo habría que trasladarlo a un marco legal de nueva creación, lo que requeriría de un amplio consenso entre las fuerzas políticas, así como entre los principales actores públicos y privados involucrados. El proceso de gestación del cambio podría ser muy largo en el tiempo.

5.3 Propuesta de nueva institucionalidad pública

169. Dentro de esta estrategia de cambio estructural, la propuesta que se detalla a continuación trataría de dotar al sistema de FTP de una institucionalidad pública que le garantice:
- a) La definición de una política pública de formación técnico-profesional articulada en torno a un marco de cualificaciones coherente.
 - b) La gestión itinerarios de FTP, basados en un modelo de competencias laborales, que faciliten el tránsito suave entre el mundo formativo y el mundo del trabajo, y permitan capacitarse a lo largo de todo el ciclo de vida laboral a través de un sistema eficaz de reconocimiento de competencias.
 - c) La participación de los actores sociales relevantes al mundo de la FTP en el proceso de toma de decisiones.

- d) Una clara delimitación de ámbitos de responsabilidad: (i) ámbito de decisiones estratégicas, incluyendo el monitoreo de todo el sistema; (ii) ámbito de aseguramiento de calidad; (ii) gestión técnica del sistema; (iv) provisión de servicios de formación y capacitación.
170. La propuesta pretende aprovechar las entidades actualmente existentes, para lo cual se propone una reorganización de sus funciones, se reajusta el actual diseño institucional para adaptarlo al nuevo modelo y se dota a las entidades resultantes de mayores facultades, concentrando sus labores en las funciones medulares. En este escenario, el rol del MINEDUC es central. En la propuesta se sugiere que su denominación debería recoger la amplitud de su nueva misión: Ministerio de Educación y de la Formación Técnico-Profesional.

A. Función: responsabilidad de la definición de políticas y estrategias para el sistema de FTP y su supervisión

Autoridad/agencia	<p>Autoridad/Consejo Nacional para el Desarrollo de la Formación Técnico Profesional (CNDFTP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esta entidad surge de la institucionalización del actual Consejo Asesor de FTP con rango normativo suficiente para que ejercer su mandato y funciones • Su estatus legal sería similar al que actualmente tiene el Consejo Nacional de Educación (CNE): organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. • Las decisiones que adopta el CNDFTP son <i>vinculantes</i> para las diferentes entidades/agencias involucradas, de forma similar a lo que sucede con el CNE en materia de educación general.
Mandato/misión	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar y monitorear la implementación de los lineamientos de política nacional de FTP, incluyendo las políticas de aseguramiento de la calidad • Fijar directrices que aseguren la coherencia y coordinación de las iniciativas públicas y privadas en el ámbito de la FTP, y monitorear su implementación. • Fijar directrices que aseguren la coherencia y coordinación de los diseños de planes de estudios y el marco de cualificaciones FTP. • Aprobar los planes y programas relacionados con la FTP. • Monitorear el funcionamiento de las diferentes entidades y agencias involucradas en la gestión de la política de FTP, y proponer modificaciones para su mejora. • Aprobar los criterios para asegurar la coherencia de la información (data) del SFTP y su uso compartido, y monitorear su implementación • Coordinar las acciones necesarias para generar información necesaria para la gestión del sistema FTP (inteligencia de mercado) • Impulsar el análisis de los desafíos e innovaciones (pedagógicas, tecnológicas, etc.) de la SFTP y orientar las políticas de FTP
Funciones macroprocesos /	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y monitoreo de los lineamientos de las políticas de FTP, incluyendo las políticas de aseguramiento de la calidad • Análisis y monitoreo de los planes y programas de FTP • Elaboración de propuestas para una mejor regulación (macro y micro) del sistema de FTP • Realización de análisis sobre el financiamiento de las políticas y su costo-efectividad • Análisis y estudio de mejoras en el diseño e implementación de las políticas de FTP • Análisis de prospectiva de mercado y cambio tecnológico • Definición de políticas y criterios para generar información compartida del mercado de trabajo y pertinencia • Regulación de los estándares básicos para la generación de información de inteligencia de mercado de trabajo (SIML)

	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de las acciones que desarrollen otros organismos del SFTP en materia de información de mercado de trabajo (SIML)
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Directorio formado por actores sociales relevantes (empleadores, trabajadores, gestores y docentes/instructores de FTP, etc.), seleccionados con requisitos demostrados de méritos pertinentes al rol que van a ocupar. Los consejeros que forman parte del Directorio no fungen como representantes de los estamentos sociales. • Las reglas de decisión deben garantizar mayorías cualificadas
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Directorio del Consejo para el DFTP • Gerencia/secretaría técnica de alto nivel técnico: gerente seleccionado por Alta Dirección Pública • Unidades técnicas vinculadas a las funciones: gerentes seleccionados por Alta Dirección Pública • Tamaño organizacional reducido
Aspectos normativos	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva legislación con creación de la institucionalidad y sus reglamentos para fijar su operación. • Revisión de: <ul style="list-style-type: none"> – Ley 20.267 (ChileValora) – Ley 19.518 (FT y SENCE) en todos aquellos aspectos normativos del funcionamiento del MINEDUC. – Ley 18.575 (Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado) – Ley 18.956 (MINEDUC)

B. Función: Gestión del sistema de FTP

Autoridad/agencia	Subsecretaría/Agencia de la Formación Técnico-Profesional (SUBFTP) <ul style="list-style-type: none"> • Se crea una Subsecretaría FTP en el MINEDUC que asume la gestión de la FTP. • <i>Alternativa:</i> se constituye una agencia
Mandato/misión	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el financiamiento a proveedores de formación del sistema FTP, de acuerdo con los criterios fijados por el Consejo Nacional de FTP • Gestionar el financiamiento a entidades normalizadoras de competencias, de acuerdo con los criterios fijados por el Consejo Nacional de FTP • Monitorear el sistema de aseguramiento de la calidad y pertinencia, y su retroalimentación al SFTP, en coordinación con los organismos normalizadores y con la Agencia de Aseguramiento de la calidad • Planificar, monitorear y evaluar la oferta formativa de FTP (especializaciones, programas, módulos formativos, prácticas y aprendices, etc.), bajo un modelo de itinerario formativo, en coordinación con los OSCL o CS • Proponer innovaciones regulatorias al sistema de provisión, pertinencia y financiamiento del sistema de FTP, para su aprobación por el CNFTP
Funciones macroprocesos /	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y gestión de los perfiles de egreso y programas de estudios del sistema FTP y el marco sectorial de cualificaciones FTP. • Diseño y gestión de paquetes modulares de formación y entrenamiento • Gestión del sistema de financiamiento de la FTP: franquicia tributaria, subsidios, sistema de becas, incluyendo microregulación y supervisión. • Gestión y mantenimiento del registro de proveedores del SFTP • Diseño y gestión de políticas de aprendices y de prácticas en empresas y su financiamiento (subsidios, franquicia tributaria, etc.) • Gestión del financiamiento para el levantamiento de competencias y perfiles ocupacionales (contratos de largo plazo con organismos sectoriales y firmas acreditadas) • Apoyo técnico a los organismos del sector productivo para el aseguramiento de la calidad y la pertinencia: metodologías, protocolos, etc.

	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de incentivos y subsidios para la formación continua. • Financiamiento de proveedores del sistema FTP: centros y establecimientos • Inteligencia de mercado de trabajo: generación y consolidación de información sobre el mercado de trabajo para su utilización por los actores del sistema FTP
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia técnica bajo contrato/convenio de desempeño con el principal (MINEDUC)
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección política • Unidades técnicas (direcciones y divisiones) ajustadas a los procesos/funciones
Aspectos normativos	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de: <ul style="list-style-type: none"> – Ley 19.518 (ley FT y SENCE), DS 98, DS 122. – Ley 20.267 y sus reglamentos.

C. Función: Gestión de cualificaciones y aseguramiento de calidad y pertinencia

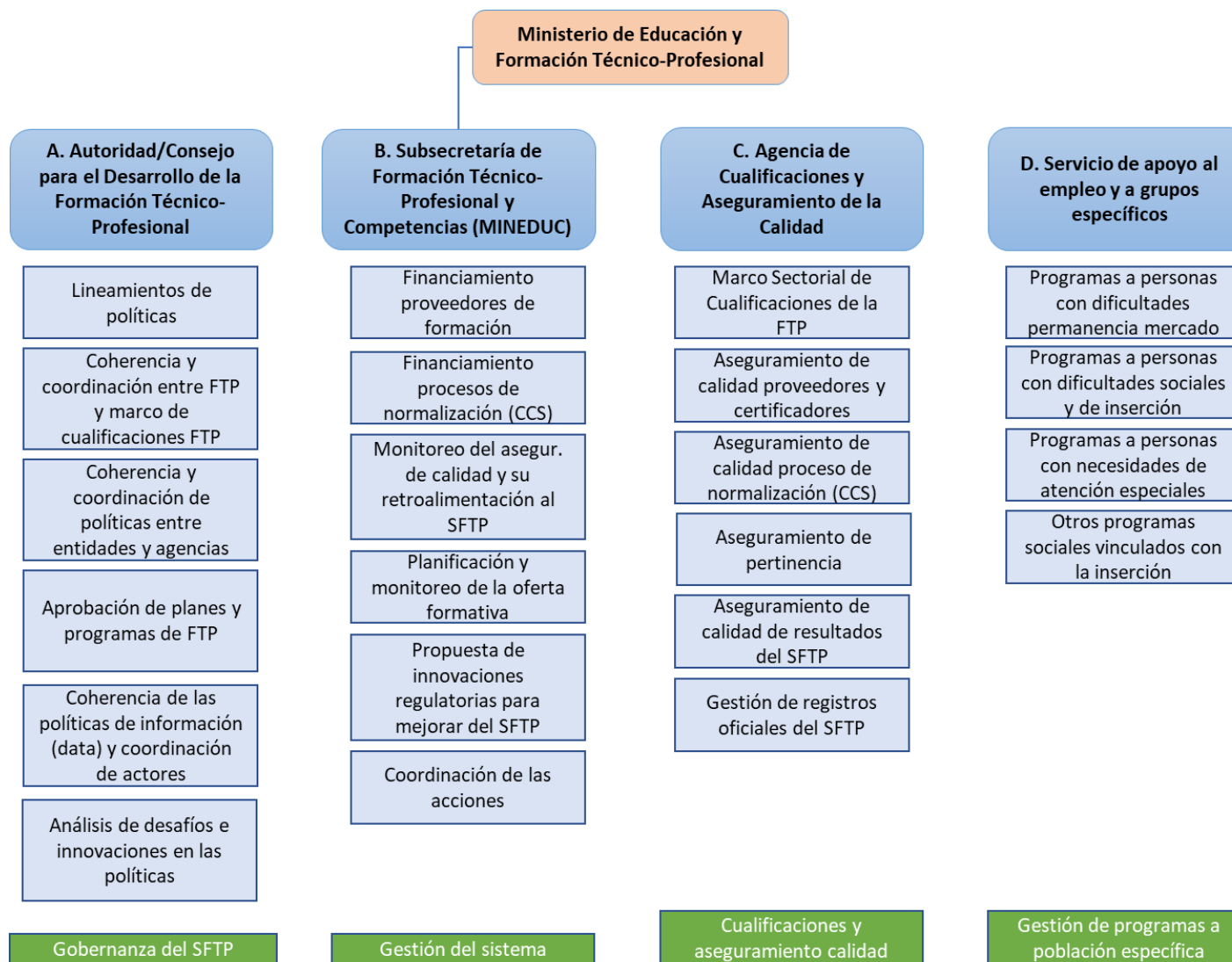
Agencia	<p>Agencia de Cualificaciones y Aseguramiento de la Calidad de la FTP (ACUAL-FTP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, con patrimonio propio. Se relaciona con la Presidencia a través del MINEDUC • Absorbe ChileValora, excepto la <i>gestión</i> de los OSCL • Absorbe lo que exista de aseguramiento de calidad del sistema FTP (liceos técnicos profesionales, centros formación técnica y otros proveedores autorizados) en la Agencia de Calidad de la Educación (ACE)
Mandato/misión	<ul style="list-style-type: none"> • Definir y actualizar el marco sectorial de cualificaciones FTP • Definir políticas para su aprobación por el CNFTP que promuevan el sistema de aseguramiento de la calidad • Establecer los requisitos básicos (normas, estándares, metodologías, etc.) que deben cumplirse por parte de los organismos/entidades normalizadoras para asegurar la coherencia del sistema de cualificaciones (MNC) • Definir los requerimientos de calidad del sistema nacional de competencias y cualificaciones exigibles a los diferentes actores (proveedores, entidades evaluadoras y certificadoras, etc.) • Regular el sistema de aseguramiento de calidad, estableciendo directrices para un mejor funcionamiento del sistema • Evaluar el funcionamiento del sistema de aseguramiento y proponer eventuales mejoras
Funciones macroprocesos /	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento y aceptación de estándares de competencias sectoriales y perfiles ocupacionales, elaborados por otros organismos de acuerdo con los requerimientos del sistema de calidad • Definición de metodologías e instructivos para el proceso de construcción de estándares de competencia y perfiles ocupacionales • Administración del marco nacional de cualificaciones (límite hasta el nivel universitario): diseño en detalle del marco, criterios para su poblamiento y requisitos para su actualización. • Aseguramiento de calidad de proveedores de formación: acreditación y evaluación de centros FTP y programas. Para los niveles universitarios, la ACAC coordina con el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) • Aseguramiento de la calidad de los resultados de la formación (centros y establecimientos): metodologías de evaluación, diseño de pruebas, supervisión, etc. • Gestión del sistema de evaluación de competencias laborales (iniciativa individual): regulación y supervisión de organismos evaluadores de competencias, fijación de los criterios y herramientas para la evaluación, etc.

	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de los registros públicos del sistema FTP: normas de competencias vigentes, centros y establecimientos proveedores acreditados, centros evaluadores acreditados y autorizados, certificaciones emitidas, etc.
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia técnica bajo contrato/convenio de desempeño con el principal (MINEDUC)
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia técnica: selección por Alta Dirección Pública • Unidades técnicas para los procesos/funciones
Aspectos normativos	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de: <ul style="list-style-type: none"> - Ley 20.529 (Agencia de Calidad de la Educación) - Ley 19.518 (ley FT y SENCE), DS 98, DS 122. - Ley 20.267 y sus reglamentos. - Ley de Aseguramiento de Calidad Educación Superior

D. Función: Gestión de programas de formación a población con necesidades específicas

Agencia	<p>Servicio de apoyo al Empleo (ex - SENCE) y a grupos específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de programas formativos orientados a personas con déficits formativos y dificultades de permanencia en el mundo laboral • Gestión de programas formativos orientados a personas con dificultades sociales y carencias formativas <i>profundas</i> para insertarse en el mercado de trabajo • Gestión de programas formativos orientados a personas con necesidad de atenciones especiales (discapacitados, etc.) • Otro tipo de programas orientados a sectores sociales delimitados por criterios de necesidad <p><i>Nota: El actual SENCE pasaría a convertirse en una agencia de servicio público de intermediación laboral</i></p>
Requisitos de los programas	<ul style="list-style-type: none"> • Los programas deben estar orientados a atender a sectores de la población con requerimientos de formación/capacitación específicos, que no pueden ser atendidos de forma regular por el SFTP • Los programas deben tratar de ajustarse al logro de una cualificación (nivel 1 o 2), o a un módulo de entrenamiento que permita el logro posterior de una cualificación

ESQUEMA DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN UN NUEVO PARADIGMA DE FTP



5.4 Estrategia gradual: cambios paramétricos

171. Una posible vía alternativa a un cambio estructural podría consistir en modificar determinados elementos regulatorios actualmente instalados, reforzando aquellas partes que permitiría *simular* el funcionamiento de un sistema más *integrado*. Este planteamiento supondría realizar ajustes en determinados *parámetros* de las principales leyes mencionadas en la sección anterior, con el fin de eliminar incoherencias, reducir fricciones, alinear roles institucionales y reforzar los actuales mecanismos de coordinación. Se requeriría en algunos casos la intervención del Congreso, pero sería sobre aspectos parciales lo que no implicaría una discusión global.
172. Entre otros aspectos, sería necesario modificar la Ley 18.956, de reestructura del Ministerio de Educación, con el fin de otorgar un rol mucho más relevante a la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico-Profesional como órgano de línea, dependiente de la máxima autoridad, con rango de división, y con capacidades técnicas suficientes para la formulación de políticas en materia de formación para el trabajo y de realizar el seguimiento de su implementación. Esta recomendación iría en la dirección de reforzar el rol rector del MINEDUC.
173. Asimismo, con el fin de reforzar en la construcción de itinerario formativo, los cambios normativos que se proponen deberían levantar la actual limitación que tienen los liceos técnico-profesionales para que puedan ofrecer educación superior técnica, así como capacitación. En el primer caso, habría que analizar la posibilidad de que los LTP extiendan la oferta técnica al nivel técnico superior, sujeto a determinadas condiciones que aseguren la calidad y pertinencia, o bien que los CFT puedan acceder al nivel Medio, con el fin de establecer coherencia de las especialidades, carreras y mallas curriculares en todo el itinerario. Esto supone modificar algunos artículos de la Ley General de Educación (Ley 20.370) y eventualmente de la nueva Ley de Educación Superior.
174. En este mismo sentido de reforzar la integración del sistema, sería conveniente modificar la Ley 19.518, de franquicia tributaria, con el fin de fijar nuevos criterios regulatorios de los OTEC que les permita convertirse en centros de formación técnico-profesional, e incluso puedan converger orgánicamente con los LTP y CFT sin trabas legales. De hecho, muchas redes de educación técnica media y superior (INACAP, ASIMET, por ejemplo) tienen actualmente bajo su órbita OTEC que ofrecen cursos de capacitación, financiados tanto por la franquicia tributaria como por los programas sociales del SENCE. Este cambio normativo debería de incentivar la reducción del número de OTEC, filtrando la actual dispersión para quedarse solamente con aquellos de mayor calidad. Esto también implicaría reforzar los mecanismos de aseguramiento de calidad actualmente existentes y definir dónde se ubica la fiscalización (SENCE o MINEDUC).
175. Por último, un aspecto importante a definir es la ubicación de la regulación y gestión de las cualificaciones, evaluaciones y certificaciones, en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad específico para la FTP. Este mismo aspecto afecta a la gestión del marco nacional de cualificaciones y su gestión y actualización. El modelo de referencia podría ser el OFQUAL británico, o los modelos ASQA y NZQA de Australia y Nueva Zelanda, respectivamente. Esto significaría que sería necesario potenciar el rol de ChileValora, tanto en sus atribuciones de regulación del sistema de competencias y cualificaciones, como en su modelo de gobernanza, dotándola de gran autonomía de gestión con un mayor involucramiento del sector no público en su gestión.

176. Pueden identificarse otros cambios menores que no requieren necesariamente modificaciones legales, y por ello podrían implementarse con los instrumentos normativos disponibles. Algunos de estos cambios podrían ser:

- Diseñar un marco nacional de cualificaciones, como herramienta central para la construcción de un sistema que relacione las normas de competencias con el sistema de cualificaciones. Esta tarea es crítica para establecer los puentes necesarios entre formación y capacitación.
- Disponer que todos los cursos SENCE se diseñen bajo normas de competencia de ChileValora y sean evaluados bajo los mismos criterios.
- Establecer nuevos mecanismos de reconocimiento de aprendizajes y experiencias, basados en las unidades de competencia y criterios de ChileValora, en el acceso a los niveles reglados.
- Diseñar los planes de estudio de EMTP actualizados según normas de competencias.
- Definir una nueva regulación de las prácticas en empresas que permita aumentar las horas lectivas en las empresas y que tengan un reconocimiento dentro de la malla curricular. Modificar la regulación legal de la franquicia tributaria para que financie los aprendizajes en las empresas. Esto supondría modificar también las áreas de gestión del SENCE.
- Aumentar la capacidad técnica instalada en el Ministerio de Educación, reforzando la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico-Profesional con rango de división y con mayores recursos profesionales especializados en la educación técnico-profesional, así como dotando a las áreas de gestión ubicadas en la División de Educación General, División de Educación Superior y en los niveles territoriales de capacidades específicas de formación técnico-profesional.

177. Este planteamiento de cambios paramétricos también representa un desafío de gran envergadura para un entorno que se ha mostrado poco propenso a modificar el sistema de formación técnico-profesional. Sin embargo, esta estrategia de cambios graduales puede tener una mejor posibilidad de materializarse al no desmontar todo el entramado legal actualmente existente, sino tocar determinados puntos que se consideran bloqueantes en el proceso de construcción de un nuevo sistema.

6. Referencias

6.1 Bibliografía

- Andrews, M., Lant Pritchett y Michael Woolcock. (2017). *Building State Capability*. Oxford University Press.
- Asís Blas, F. y Juan Planells. (2009). *Retos actuales de la educación técnico-profesional*. OEI.
- Arias, E., M. Farías, C. Gonzalez-Velosa, C. Huneeus y G. Rucci. (2015). *Educación Técnico Profesional en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2015). Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional (CH-L1095).
- BID. (2011). Formación continua y capacitación a lo largo de la vida. Nota de discusión.
- Bouckaert, G., Peters B., and Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave MacMillan.
- Brennan, Paul. (2014). Raising the quality and image of TVET: Lower-level training or motor for inclusive and sustainable growth? *Prospects. Quarterly Review of Comparative Education*. Vol. XLIV, n° 1, marzo 2014. Springer.
- Burns T., y Köster F. (2016). *Governing Complex Education Systems*. CERI -- OCDE.
- Campbell (2011) Principal-Agent Theory is an Effective Tool or Only a Good Hypothesis. *Paper ID: 13419982*. Birmingham.
- CEDEFOP. (2002). Towards a history of VET in Europe in comparative perspective. *Proceedings of the first international conference. Volume 1*.
- CEDEFOP. (2016). *Governance and Financing of Apprenticeships*.
- Centro de Sistemas Públicos – Universidad de Chile (CSP-UChile). (2015). *Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile*. SENCE.
- Chilevalora. (2016). Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales: ChileValora. Documento de trabajo (no publicado).
- ChileValora. (2015). Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Presentación al Círculo de Galvanizado – ASIMET.
- Comisión Asesora de Formación Técnico-Profesional (CAFTP). (2010a). Antecedentes y estrategia para la implementación de la política de formación técnico-profesional en Chile.
- Comisión Asesora de Formación Técnico-Profesional (CAFTP). (2010b). *Informe-borrador: Institucionalidad de la formación técnico profesional*.
- Fundación Chile. Comisión Externa. (2009). Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile. Resumen Ejecutivo.
- Chacaltana, Juan, David Rosas, Juan José Díaz y Minoru Higa. (2014). *Hacia un mejorado sistema de formación de la fuerza laboral en el Perú*. BID.
- Concha, Carlos. (2003). Hacia una educación y capacitación permanente. *Revista de Educación n° 3*.
- DIPRES. (2009). Minuta Ejecutiva. *Evaluación en profundidad del Programa ChileCalifica*. DIPRES.
- ETF – European Training Foundation. (2013). *Good Multilevel Governance for Vocational Education and Training*.
- Eurosocial. (2012). *Análisis comparado de la situación actual del SNCP en ocho países latinoamericanos. Propuesta de acción*. OEI.
- Galimard, Sean. (2010). Politics, Principal-Agent Problems and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*. Vol. 13, No. 1, 2010.

- Grafe, Fernando. (2016). *Chile: diseño de la arquitectura organizacional de la educación técnico profesional*. BID (no publicado).
- Grafe, Fernando. (2012). Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE): diagnóstico institucional, organizativo y de gestión. BID.
- Grafe, Fernando y Luciano Strazza. (2013). *Análisis de las instancias de articulación de la política pública de Colombia relacionadas con la Estrategia de Gestión del Recurso Humano. Consultoría BID*. . BID.
- Larrañaga, O., G. Cabezas y F. Dussailant. (2013). *Informe Completo del Estudio de la Educación Técnico Profesional*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- Maturo, Yanina. (2015). *La educación técnico profesional de nivel medio en Argentina y Brasil. Situación actual y marco legal*. Mimeo.
- Mazeran, Jacques. (2003). Para la educación técnica hay que definir itinerarios de formación. *Revista de Educación n° 3*.
- Meller, Patricio y José Joaquín Brunner (compiladores). (2009). *Educación técnico profesional y mercado laboral en Chile: un reader*.
- Ministerio de Educación y CORFO. (2017). Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional
- Ministerio de Educación. (2016). Recomendaciones para una política nacional de desarrollo curricular. Unidad de Currículum y Evaluación.
- Ministerio de Educación. (2015). Documentos explicativos de la Nueva Educación Pública.
- Ministerio de Educación. (2014). Estándares de indicativos desempeño para los establecimientos educacionales y sus sostenedores.
- Ministerio de Educación. (2012). *Educación técnica profesional en Chile: Antecedentes y claves de diagnóstico*. Centro de Estudios. División de Planificación y Presupuesto.
- OCDE. (2011). *OECD reviews of vocational education and training. Learning for Jobs*.
- Pilz, Matthias. 2016. Typologies in Comparative Vocational Education: Existing Models and a New Approach. *Vocations and Learning (2016) 9:295-314*.
- PNUD. (2011). *Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final*.
- Santiago Consultores. (2009). *Evaluación en profundidad del Programa ChileCalifica*. DIPRES.
- Schick, Allen. (2002). Agencies in search of principles. *OECD Journal on Budgeting, 2, 7-27*.
- Schimank, U. (2007). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H. et.al. (eds). *Educational governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Thelen, Kathleen. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, United States and Japan*. Cambridge University Press.
- Rodríguez, J. y Sergio Urzúa. (2010). *Una evaluación de los programas de capacitación financiados por fondos públicos en Chile*.
- Román. (2016) *Consultoría para el diseño de un plan de desarrollo de proveedores del Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE)*. No publicado.
- Urzúa, S. y Esteban Puentes. (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño del mercado laboral. *Notas Técnicas. IDB-TN-268*. BID
- Vargas, Fernando. (2009). Escenarios y tendencias en el mundo del trabajo y de la educación en el inicio del siglo XXI: el nuevo paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida y la sociedad del conocimiento, en de Asís Blas, F. y Juan Planells, *Retos actuales de la educación técnico-profesional*. OEI.

Waterman, Richard y Kenneth Meier. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*. J-PART 8(1998):2:173-202.

6.2 Países consultados con legislación básica en materia de formación profesional:

- Alemania: https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbig_2005/gesamt.pdf
- Australia: <http://www.ivet.com.au/a/73.html>
- China: (<http://www.china.org.cn/english/education/184662.htm>)
- Estados Unidos: (<https://www2.ed.gov/offices/OVAE/CTE/legis.html>)
- Finlandia: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=86177
- Francia:
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028683576&dateTexte=20170606>
- Nueva Zelanda: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/33761/101616/F-597698404/NZL33761%202016.pdf>
- País Vasco: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2008/03/0801360a.pdf>, y modificaciones:
<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/02/1600577a.pdf>