



Magíster en Educación
Mención Gestión de Calidad

Trabajo de Grado

Diagnóstico Institucional y Plan de Mejoramiento
Instituto de Capacitación Otec Puerto Innova - Valparaíso

Tutor Disciplinario : Francisco Calderón

Tutor Metodológico : Amely Vivas

Alumno : Jorge Abad Aravena

Santiago – Chile, Mayo de 2022

ÍNDICE

Resumen	3
Introducción	4
Capítulo 1: Marco Teórico	8
1.1. La Capacitación Laboral en Chile	8
1.2. Formación de Competencias para el Trabajo en Chile	31
Capítulo 2: Marco Contextual	43
Capítulo 3: Diagnóstico Institucional	47
3.1. Visión	47
3.2. Misión	48
3.3. Situación de la Comunidad Educativa	49
3.4. Síntesis de los Antecedentes del Entorno	51
3.5. Síntesis de los Antecedentes Pedagógicos	54
Capítulo 4: Análisis de Resultados	59
Capítulo 5: Plan de Mejoramiento	63
Bibliografía	67

RESUMEN

El presente Trabajo de Grado tiene como objetivo principal concluir con el proceso de formación integral de un estudiante del Programa de Magíster en Educación mención Gestión de Calidad de la Universidad Miguel de Cervantes. Lo anterior se hace posible mediante la elaboración de un trabajo de investigación aplicado que busca fundamentalmente la construcción de un Diagnóstico Institucional y Plan de Mejoramiento para una Institución Educativa determinada, que en esta ocasión la Institución Educativa es el Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) Puerto Innova ubicado en la ciudad de Valparaíso con apenas 3 años de funcionamiento en el ámbito de la formación y capacitación a trabajadores de empresas de la V región de Valparaíso, en ámbitos muy diversos del que hacer empresarial de las organizaciones que operan actualmente en la región y que se caracterizan por ser parte de la realidad económica y productiva de las distintas localidades en donde operan actualmente. De esta manera en el presente trabajo se expondrá primero básicamente el Diagnóstico y la Posición Competitiva de OTEC Puerto Innova en el sector industrial de la capacitación en la V región. Para luego finalmente en una segunda parte y final en términos generales, proponer sobre la base del Diagnóstico inicialmente logrado, una propuesta de mejoramiento institucional que logre resolver en parte o en su totalidad, las falencias encontradas en la etapa inicial.

INTRODUCCIÓN

A continuación se expondrá fundamentalmente la metodología aplicada en el presente trabajo de grado, diferenciada fundamentalmente por cada etapa del trabajo de investigación detallada anteriormente en el resumen. Es decir, se explicará primero el método utilizado en la primera parte del Diagnóstico Institucional realizado, junto con sus principales objetivos, instrumentos y técnicas de recolección de datos e información, para luego hacer lo mismo pero con la segunda parte del trabajo que será el Plan de Mejoramiento Integral de la situación anteriormente analizada.

En la primera parte del Diagnóstico General de la Organización analizada, se utilizó una metodología de recolección de información de fuentes internas como externas debido a que lo que se pretende en esta etapa básicamente es poder llegar a determinar la posición competitiva o diagnóstico de la Institución, mediante la determinación de variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas).

Para la determinación de las variables internas se utilizará un instrumento de análisis y determinación de la dinámica interna de funcionamiento del proceso de generación del servicio de la organización, utilizada habitualmente por empresas del sector privado de una economía abierta, por tratarse de un instrumento bastante dinámico y certero de comprensión y visualización de resultados de esta índole interna de cualquier organización. Esta se denomina: “Análisis de la Cadena del Valor de Michael Porter”, en donde se definen, explican y determinan las actividades “primarias y secundarias” de una organización que son capaces de lograr de

manera organizada y estructurada un producto (bien o servicio) final para una institución, que es capaz de generar en el mediano plazo, una ventaja competitiva en su desarrollo y ejecución con el tiempo, respecto de sus principales potenciales competidores de una industria determinada.

Para la segunda parte de esta primera fase de Diagnóstico, de determinación de variables externas, se utilizará el instrumento denominado: “Análisis de las 5 Fuerzas Competitivas de Michael Porter”, en donde básicamente se pretende estructurar, visualizar y explicar la composición que tiene actualmente la: “Industria de la Capacitación en la V Región en Chile en el año 2021”, mediante la descripción de las 5 fuerzas que la componen actualmente, las cuales interactúan de manera integral, deliberada y de forma bidireccional respecto de la posición potencial que ocupan en la actualidad en esta industria. Estas 5 fuerzas se describirán como: (1) Poder Negociador de los Proveedores, (2) Rivalidad Existente de los Competidores del Sector Industrial, (3) Poder Negociador de los Clientes, (4) Productos Sustitutos y (5) Potenciales Entrantes.

Para la segunda fase del Plan de Mejoramiento se utilizarán dos fuentes metodológicas de obtención de información: Primarias y secundarias, las cuales se explicarán a continuación.

Las fuentes primarias de información tendrán como objetivo principal la obtención de la opinión de un experto en capacitación que se desempeñe actualmente en este rubro en la V región de Valparaíso, con el fin de tener su visión fundamental al respecto del camino correcto a seguir para una OTEC en la actualidad. Esta opinión de experto será posible lograrla, a través de una entrevista en profundidad a un selecto grupo de expertos de la industria

como relatores destacados, dueños o gerentes actuales de OTEC, directores de carrera de C.F.T. (centros de formación técnica) o I.P. (institutos profesionales) que participen en capacitación en sus instituciones actuales de formación académica y ejecutivos o coordinadores que se desempeñen actualmente en el SENCE (servicio nacional de capacitación y empleo) trabajando directamente con ejecutores (OTEC) en sus diferentes líneas de trabajo y ejecución de programas actuales de capacitación vigentes. La técnica de recolección de datos e información para este caso es la aplicación de un cuestionario semi cerrado con un alto % de preguntas con respuestas abiertas con el fin de capturar de esta manera, la mayor cantidad de variables y visiones posibles al respecto de cada entrevistado.

Para las fuentes secundarias de información el objetivo principal consiste básicamente en la obtención de tendencias y realidades del mercado actual de la capacitación en nuestro país, Latinoamérica y el mundo. Esto con el fin de poder obtener de esta manera una mayor claridad en la visión general de las mejores prácticas utilizadas actualmente en diversos ámbitos de distintas realidades de formación empresarial en cada sector industrial, diferenciado por diversas realidades económicas, sociales y culturales de cada sector geográfico analizado.

Para lograr lo anterior se revisarán, analizarán y expondrán diversos documentos de esta índole de diferentes partes y orígenes, las cuales buscarán aunar probablemente en un solo documento las mejores prácticas, visiones y tendencias, junto con los pasos a seguir al respecto para cualquier OTEC que quiera sostener una clara referencia de la optimización de un crecimiento sostenido y sustentable en el tiempo de su Proyecto

Académico Institucional de formación empresarial de trabajadores en el ámbito laboral.

La técnica específica que hará posible el logro de la actividad anterior, será una amplia revisión de diversos documentos referidos al respecto, con el fin de luego poder seleccionar solo aquellos que puedan ser considerados un real aporte al presente trabajo de investigación en función de su determinación y propuestas de diversas alternativas de consolidación y crecimiento de una OTEC en su sector industrial determinado. Exponiendo de manera resumida dichas propuestas presentadas en los documentos seleccionados inicialmente de esta etapa. Con todo lo anterior se podrá plantear con mayor certeza un Plan de Mejoramiento Global e integral para la institución analizada en esta ocasión: OTEC Puerto Innova.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

1.1. La Capacitación Laboral en Chile:

1.1.1. El origen de la capacitación en Chile:

Hasta mediados de la década de 1950, las experiencias de capacitación en Chile habían sido, más bien, aisladas, como la creación de la Escuela Postal Telegráfica por el Servicio de Correos y Telégrafos en 1922 o los cursos de capacitación ocupacional para adultos que empezó a implementar la Universidad Técnica del Estado en 1950¹. Sin embargo, en 1951, los gobiernos de Chile y Estados Unidos suscribieron un convenio de cooperación técnica, en virtud del cual la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) creó, en 1955, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Se trata de una de las tantas corporaciones de derecho privado -pero supeditado a órganos estatales- que se crearon en este período. Sus dos principales funciones eran: i) fomentar la productividad en todas las ramas de la producción, del comercio y de los servicios; y ii) investigar y enseñar técnicas, métodos, sistemas y prácticas de organización y administración racional de empresas. Dentro de esta última función también se incluía “capacitar y adiestrar personal en estas técnicas”².

A través de su Departamento de Formación Profesional, creado en 1960, SERCOTEC se convirtió en los años siguientes en el principal centro de capacitación del país, hasta que la misma CORFO creó, en 1966, el

¹ ESTUDIOS-SENCE, (2003), “Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile”, (p. 4).

² Decreto Supremo N° 3483 del Ministerio de Justicia, (1955), “Aprueba los estatutos de la corporación”, (p. 16).

Instituto Nacional de Capacitación (INACAP). Mediante esta corporación de derecho privado, el Estado “controló, en forma centralizada, las actividades de capacitación, proveyendo directamente los diferentes programas y concentrándose en la formación de personal sin calificación, de personal de nivel medio y cursos de formación básica. Además, impartió carreras de grado técnico en las especialidades de Mecánica y Electricidad Industrial a través de convenios con diferentes universidades nacionales”³. Con todo, INACAP no fue la única institución que capacitó personal en el período, ya que también hicieron lo propio en su respectivos ámbitos la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Instituto de Capacitación en Reforma Agraria (ICIRA), el Servicio Nacional del Empleo (SENDE), el Instituto Laboral y de Desarrollo Social (ILADES), el Fondo de Educación y Extensión Sindical (FEES) y la Escuela Nacional de Adiestramiento (ENA), esta última orientada exclusivamente a funcionarios públicos. Lo relevante de todas estas experiencias es que se trata de capacitaciones provistas directamente por entes estatales.

1.1.2. El sistema de capacitación introducido el año 1976:

Después del golpe de Estado, la dictadura cívico-militar introdujo importantes cambios en el sistema político y económico. Dentro del marco de estas reestructuraciones, se dictó el decreto-ley N°1.446, de 1976, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprobó el Estatuto de Capacitación y Empleo. Dicho estatuto cambió radicalmente la forma en que se entendía la capacitación laboral en nuestro país. Esto se aprecia en los propios considerandos del decreto. Así, su primer considerando hacía

³ ESTUDIOS-SENCE, (2003), “Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile”, (p. 5).

referencia al Estatuto Social de la Empresa, aprobado en 1975. Este estatuto tenía como fundamento “la necesidad de crear estructuras que constituyan cimientos del nuevo orden social que el Supremo Gobierno persigue establecer, basadas en los principios de pluralidad y subsidiariedad del Estado”. La necesidad de regular la capacitación y el empleo se basaba en el mismo presupuesto y era, por tanto, la otra cara de la política del régimen respecto de la empresa.

El objeto del régimen de capacitación y empleo establecido en el decreto-ley era “procurar un adecuado nivel de empleo, con el fin de hacer posible tanto el progreso de los trabajadores como la mejor organización y productividad de las empresas” (art. 1). En materia de capacitación, esto implicaba supervigilar los programas de capacitación que desarrollaran las empresas y otorgar becas a los trabajadores para capacitarse (art. 2, literales a) y b), respectivamente). Por ende, se abandonaba la misión de implementar directamente los programas de capacitación (idea que estaba en la base de las estructuras estatales creadas para tal efecto entre 1955 y 1976).

Para aplicar el régimen de capacitación y empleo, se creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), un servicio público descentralizado, que se relacionaría con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sus principales funciones, además de las ya indicadas, consistían en proporcionar orientación ocupacional a los trabajadores, supervigilar y fiscalizar a los organismos municipales y privados encargados de la colocación de trabajadores⁴, y reconocer y autorizar a los

⁴ Decreto Supremo N° 3483 del Ministerio de Justicia, (1955), “Aprueba los estatutos de la corporación”, (p. 35).

órganos técnicos encargados de proveer programas de capacitación, entre otros (art. 41).

En síntesis, se introdujo “un cambio radical respecto de la función del Estado en la formación laboral de los adultos, pasando de una condición de operador directo a otra de regulador y cofinanciador de actividades de capacitación, demandadas por las empresas y ejecutadas por organismos privados, denominados Organismos Técnicos de Ejecución (OTE)”. Posteriormente, la ley N° 18.709, cuyo texto refundido fue publicado en 1989, creó los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIR), cuyo objeto era “promover, organizar y supervisar programas de capacitación” (art. 11). Así, “el Estado deja de actuar como productor casi monopolístico de servicios de capacitación, provistos de manera gratuita, a través de INACAP, para devenir a una institución que canaliza recursos públicos y regula el desenvolvimiento de los oferentes de capacitación”.

Con la creación del SENCE, además, se suprimieron el Instituto Laboral y de Desarrollo Social (ILADES), el Servicio Nacional del Empleo (SENDE) y el Fondo de Educación Sindical (FEES).

Con todo, era necesario asegurar que las empresas optaran efectivamente por capacitar a sus trabajadores. Para ello se introdujo un importante incentivo: la llamada franquicia tributaria. Así, mientras el artículo 16 reiteraba la idea general de un sistema totalmente descentralizado, donde la capacitación era un tema de incumbencia de cada empresa, debiendo ser costado por estas, el artículo 23 indicaba que las empresas podrían “compensar tales gastos con sus obligaciones tributarias” en la forma y condiciones expresadas en los artículos siguientes. Así, el artículo 24

dispuso que podrían “descontar del monto del impuesto de primera categoría⁵ a pagar los gastos destinados al financiamiento de programas de capacitación ocupacional de los trabajadores de las empresas afectas a dicha contribución, hasta la concurrencia del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal”. Posteriormente, la ley N° 18.709, cuyo texto refundido fue publicado en 1989⁶, estableció que aquellas empresas cuya suma máxima a descontar fuera inferior a tres ingresos mínimos mensuales, podrían deducir hasta dicho valor en el año, beneficiando a las pequeñas y medianas empresas.

1.1.3. Modificaciones realizadas desde 1990:

Con el retorno de la democracia se introdujeron diversos cambios al sistema de capacitación, pero se conservaron sus lineamientos generales, en particular el carácter descentralizado de la capacitación, el incentivo tributario a las empresas para implementar dichas actividades y el rol de supervigilancia del SENCE. Así, el año 1997 se promulgó la ley N° 19.518, que fijó un nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Posteriormente, otras leyes realizaron ajustes a esta ley, pero manteniendo la esencia del sistema.

1.1.3.1. Ley N° 19.518:

La modificación más importante -y la más enfatizada en el Mensaje- fue la creación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), para

⁵ Decreto-ley N° 284 del Ministerio de Hacienda, (1974), “El impuesto de primera categoría es un tipo de impuesto a la renta que corresponde a las rentas del capital y de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras, y se encuentra regulado en el Título II, Párrafo 1°, art. 20 y ss., de la Ley de Impuesto a la Renta, (p. 12).

⁶ Decreto con fuerza de ley N° 1 del Ministerio del Trabajo, (1989), “texto refundido publicado en 1989 en la ley N° 18.709”, (p. 148).

financiar acciones de capacitación a los sectores de mayor vulnerabilidad laboral, tales como: trabajadores cesantes, que buscan trabajo por primera vez, trabajadores dependientes o independientes de baja calificación laboral, jóvenes de escasos recursos, mujeres jefas de hogar, reconversión laboral, etc.

En cuanto a la institucionalidad, se creó el Consejo Nacional de Capacitación, órgano de conformación tripartita (gobierno-trabajadores-empresarios), cuya principal función era asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación. El consejo era integrado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien además lo presidía, por los Ministros de Hacienda, de Economía, de Educación, por el Vicepresidente de la CORFO, por cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial. También se crearon consejos regionales que tenían como principal función asesorar a los gobiernos regionales (art. 9).

Por otra parte, se introdujeron los comités bipartitos de capacitación, con el objeto de fomentar la participación de los trabajadores en la capacitación. Las principales funciones de estos órganos serían “acordar y evaluar el o los programas de capacitación ocupacional de la empresa, así como asesorar a la dirección de la misma en materias de capacitación” (art. 13). La creación de estos comités pasó a ser obligatoria para las empresas con una dotación de personal igual o superior a quince trabajadores.

En cuanto a la franquicia tributaria, se elevó el monto mínimo a descontar, desde 3 ingresos mínimos mensuales a 13 Unidades Tributarias

Mensuales (UTM)⁷, para aquellas empresas cuyo 1% fuera inferior a dicha cifra. También se introdujeron cambios en la escala de acceso a la franquicia, según remuneraciones brutas mensuales del trabajador beneficiado con la capacitación. Mediante dicho mecanismo, si la remuneración del trabajador es inferior a 25 UTM⁸, puede imputarse el costo total de la capacitación; si fluctúa entre 25 y 50 UTM, se puede imputar el 50% del costo y si la renta es superior a 50 UTM, se puede imputar sólo el 15 % de ese costo. Esta medida se introdujo con el objeto de focalizar el uso de la franquicia tributaria, privilegiando la capacitación de aquellos trabajadores con remuneraciones más bajas.

Por otra parte, se dispuso que las empresas que realizaran actividades de capacitación incluidas en un programa acordado con el comité bipartito de capacitación, podrían descontar hasta un 20% adicional al monto del gasto imputable, lo que evidentemente busca incentivar la existencia de acuerdos entre la empresa y los trabajadores en materia de capacitación.

Finalmente, se modificaron las diversas nomenclaturas de la ley. Así, los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE) pasaron a ser Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC); los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIR), Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC); y la Oficina Municipal de Colocación (OMC), Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

⁷ ESTUDIOS-SENCE, (2003), "Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile", (p. 5).

⁸ ESTUDIOS-SENCE, (2003), "Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile", (p. 5).

1.1.3.2. Modificaciones a la ley N° 19.518:

En los años siguientes se le hicieron diversos ajustes al sistema de capacitación. Así, la ley N° 19.765, entre otras cosas, amplió la franquicia tributaria para incorporar la nivelación de estudios básicos y medios para los trabajadores. También incorporó dentro de las actividades imputables a este beneficio las carreras técnicas profesionales impartidas por centros de formación técnica y las actividades destinadas a capacitar a los dirigentes sindicales con el fin de habilitarlos para cumplir adecuadamente con su rol sindical.

Posteriormente, la ley N° 19.967 limitó el acceso a la franquicia tributaria a aquellos contribuyentes cuya planilla anual de remuneraciones superara las 45 UTM, y hubieran declarado y pagado las cotizaciones correspondientes. Con esto se buscaba evitar ciertos abusos ocurridos con el piso mínimo de 13 UTM- que pasó a ser de 9 UTM- donde ciertas empresas pequeñas, compuestas por un solo trabajador, cotizaban por el mínimo y obtenían el beneficio igualmente. Así, se pasó a exigir que los contribuyentes que solicitaran la franquicia mínima, ahora de 9 UTM, hubieran pagado cotizaciones por, al menos, ese mismo monto, terminando con la rentabilidad asociada a la simulación de la relación laboral. También se estableció un caso excepcional, para aquellos que tuvieran una planilla anual de remuneraciones menor a 45 UTM y mayor a 35 UTM, y registraran cotizaciones previsionales efectivamente pagadas correspondientes a esa planilla, para que pudieran deducir hasta 7 UTM en el año. Con estas medidas, se reforzó el beneficio para las pequeñas empresas, pero se introdujo un mecanismo para evitar los abusos.

Por otra parte, dicha ley creó un Registro Nacional de Cursos. Por tanto, pasó a ser una obligación de los OTEC inscribir los cursos que ofrecieran a las empresas, previa aprobación del SENCE. Se le dio a dicha inscripción una vigencia de cuatro años, tras lo cual los cursos debían volver a postularse. Se trata de una reforma importante, porque refuerza el rol del SENCE de supe vigilancia del sistema, entregándole, en definitiva, la atribución de ejercer de filtro respecto de los cursos de capacitación.

Finalmente, cabe destacar una tercera innovación de esta ley: la figura del precontrato. Con esto nos referimos a la posibilidad de que el empleador y el futuro trabajador pacten un contrato de capacitación previo al inicio de la relación laboral, mediante el cual el primero se compromete a entregar -a través de un organismo capacitador- las competencias y destrezas laborales requeridas para desempeñar una actividad laboral determinada, y el segundo, a cumplir dicho programa en las condiciones establecidas.

1.1.3.3. Ley N° 20.267:

Esta ley introduce un nuevo concepto al sistema de capacitación y empleo: la certificación de competencias laborales. De acuerdo con el Mensaje de la ley, se buscaba adaptar la economía nacional a los cambios estructurales provocados por el “nuevo mercado del trabajo”, marcado por “la existencia de una mayor movilidad y rotación laboral”. Para ello, se juzgó imprescindible que los trabajadores contaran con “las habilidades mínimas de adaptación para reaprender sucesivamente nuevos códigos”. En este marco, se pensaba que era necesario tener un sistema de educación y capacitación permanente que permitiera a los trabajadores “actualizar en

forma constante sus conocimientos, habilidades y actitudes para responder adecuadamente a las demandas propias del sector productivo”⁹. La certificación de estas competencias les permitiría a los trabajadores dar cuenta de las habilidades adquiridas y, en principio, generaría un incentivo al proceso de capacitación continua, propugnado por la ley.

De tal forma, se creó un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, con el objeto de llevar a cabo el “reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas” y favorecer sus oportunidades de aprendizaje continuo, así como su “reconocimiento y valorización” (art. 1). Se trata de un sistema al que los trabajadores pueden postular voluntariamente, sin que dicha acreditación pueda convertirse en requisito para desempeñar una actividad determinada.

La ley entiende por competencia laboral aquellas “aptitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir exitosamente las actividades que componen una función laboral, según estándares definidos por el sector productivo” (art. 2). Por otra parte, se establece una medida de estas competencias: la unidad de competencia laboral, que se define como “un estándar que describe los conocimientos, las habilidades y aptitudes que un individuo debe ser capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado” (art. 2, el destacado es mío).

Al frente del sistema se encuentra la Comisión, conocida por su nombre de fantasía, Chile Valora, órgano descentralizado cuya principal función es desarrollar, adquirir, actualizar y aprobar, previa evaluación, las

⁹ Banco Central de Chile, (2021), “Historia de la Ley N° 20.267”, (p. 3).

unidades de competencias laborales y mantener un registro público de las mismas (art. 4). Estas unidades son propuestas a su vez por los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, órganos tripartitos, compuestos con representación de los empleadores, trabajadores y el sector público (art. 14).

Ahora bien, para efectos de la certificación misma de dichos estándares, se crean los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, cuya principal función es “evaluar las competencias laborales de las personas que lo soliciten, de acuerdo a las unidades de competencias laborales acreditadas por la Comisión, y otorgar las certificaciones cuando corresponda” (art. 15). Corresponde a la Comisión acreditar estos centros y supervisar su cumplimiento de la ley (art. 4, literales f y c, respectivamente).

1.1.3.4. Otras leyes:

Un hito importante en la protección del empleo en Chile fue la creación de un seguro obligatorio de cesantía (ley N° 19.728). En el contexto de la contracción mundial de la economía del año 2008, se utilizó precisamente este mecanismo para incentivar la retención de los trabajadores por parte de las empresas y su capacitación. Así, la ley N° 20.351 estableció un permiso especial de capacitación sin goce de remuneraciones. Se trata de un pacto entre el empleador y el trabajador, por medio del cual se le otorga a este último un permiso para capacitarse por un máximo de cinco meses. Durante este período, el trabajador deja de prestar servicios en la empresa y el empleador deja de pagar sus remuneraciones. En cambio, el trabajador percibe una prestación con cargo al seguro obligatorio de cesantía,

equivalente al 50% del promedio de sus remuneraciones en los últimos seis meses. Cabe señalar que estas prestaciones están condicionadas a su asistencia a los cursos de capacitación, y que el empleador debe cotizar a la cuenta individual del trabajador el porcentaje necesario para completar la prestación.

Por otra parte, esta ley introdujo una serie de medidas para incentivar el precontrato de capacitación.

1.1.4. Descripción del sistema actual:

Sintetizando lo visto en los puntos anteriores, el actual sistema de capacitación puede definirse como descentralizado (cada empresa decide capacitar a sus trabajadores según sus propias necesidades o prioridades) y subsidiario (el Estado sólo cumple una labor de supe vigilancia sobre los cursos de capacitación que se ofrecen en el mercado, pero participa más directamente en la capacitación de sectores vulnerables, allí donde es menos probable que opere el mercado).

Participan de este sistema, en primer lugar, el SENCE, que debe supervigilar su funcionamiento; autorizar e inscribir a los organismos que proveen capacitación; decidir la elegibilidad y registrar los programas de capacitación presentados por los oferentes de capacitación y/o por las propias empresas, etc.

En segundo lugar, tenemos a los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), instituciones con personalidad jurídica, autorizadas por el SENCE para realizar actividades de capacitación. Aquí se incluyen, por cierto, los centros de formación técnica, los institutos profesionales y las

universidades, cuya autorización para proveer estos cursos viene dada directamente por la ley.

También existen los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC), corporaciones privadas sin fines de lucro reconocidas por SENCE, cuyo objetivo es asesorar a sus empresas adheridas, a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de personas.

Finalmente, tenemos las propias empresas que, para acceder a la franquicia tributaria, deben solicitar al SENCE la aprobación ex ante de acciones de capacitación financiadas por esta¹⁰.

Por otro lado, tenemos el FONCAP, que es administrado por el SENCE, y tiene por objeto financiar programas de capacitación dirigidos a grupos vulnerables de la población, como trabajadores cesantes o inactivos, enfocados en la formación de oficios. En este último caso, “los OTEC son los encargados de diseñar la capacitación, apoyados en los requerimientos específicos solicitados por el SENCE, ejecutar la capacitación, relacionándose directamente con los y las participantes y cerrar los cursos entregando a SENCE información de participantes aprobados, total de asistencia, logros alcanzados, y certificando a cada participante aprobado”¹¹.

Así, podemos comprobar que este sistema se basa en dos componentes: i) la franquicia tributaria, que genera un incentivo a las

¹⁰ Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 16).

¹¹ Posada y Rosero, (2013), “La capacitación en Chile, un modelo referencial con recorrido histórico”, (p. 32).

empresas para contratar los cursos de capacitación; y ii) los programas sociales de capacitación.

Finalmente, el sistema contempla también un subsistema de certificación de las competencias laborales de los trabajadores. Este subsistema se encuentra a cargo de Chile Valora, institución estatal que define los estándares para realizar la certificación y supervisa a los centros que evalúan y certifican a los trabajadores.

1.1.5. Evaluación del sistema actual:

El año 2011, el gobierno de Sebastián Piñera, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, constituyó la Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral, a la cual se le encomendó revisar las políticas de capacitación y realizar recomendaciones al sistema. Se trata, hasta hoy, del diagnóstico más completo sobre éste. Esto se debe principalmente a la posibilidad de utilizar la base de datos del seguro obligatorio de cesantía, con el que anteriores evaluaciones no contaban.

Lo primero que los miembros de la comisión hicieron notar fueron los elementos que, a su juicio, debe considerar un sistema de formación de competencias laborales: evaluación, capacitación y certificación. Así, indicaron: “La evaluación incluye el diagnóstico inicial de las competencias laborales de las personas, así como el balance de los aprendizajes adquiridos en la operación del sistema; la capacitación está referida a las acciones destinadas a cerrar las brechas de competencias existentes; y la certificación es el reconocimiento formal de las competencias adquiridas a

través de la experiencia laboral, las acciones de capacitación o los estudios regulares. Los distintos componentes de un sistema de formación de competencias laborales –evaluación, capacitación y certificación – deben interactuar y reforzarse entre sí, acrecentando el valor agregado que cada uno de ellos tiene por separado”¹².

De estos tres componentes, las políticas públicas chilenas en los treinta años previos se habrían enfocado especialmente en la capacitación. Dentro del ámbito de la capacitación, en tanto, los comisionados destacaron dos elementos: la franquicia tributaria -sin duda la política más utilizada- y los programas sociales. Con todo, su diagnóstico de la política de capacitación vigente en el país es poco favorable, llegando a la conclusión de que es “deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados”¹³.

Las principales deficiencias se hallarían en el funcionamiento de la franquicia tributaria. Así, indicaron que “la evidencia es clara para señalar que la capacitación vía franquicia tiende a favorecer a los trabajadores con mayores salarios. Hay que precisar que la causalidad no opera en sentido inverso, es decir, que la capacitación haga subir los salarios”¹⁴. También concluyeron que “la capacitación vía franquicia tributaria es mayoritariamente utilizada por las empresas de mayor tamaño”, a pesar de las diversas

¹² Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 5).

¹³ Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 6).

¹⁴ Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 21).

medidas -que ya hemos revisado- pensadas para favorecer a la pequeña y mediana empresa.

Por otra parte, “los trabajadores que se capacitaron a través de la franquicia tributaria no tienen una mayor probabilidad de estar ocupados respecto del grupo de control”. Ya se mencionó el escaso impacto en los salarios. En cuanto a la duración de la capacitación para que esto ocurra, “se encuentra que para que un curso tenga impacto positivo en salarios estadísticamente significativo, debe tener una duración superior a las 140 horas. Apenas un 1% de los cursos financiados dicho año con la franquicia tributaria cumple con dicha condición”.

La conclusión fue que “los resultados no muestran efectos positivos de la capacitación vía franquicia tributaria sobre la empleabilidad de los trabajadores, y sólo efectos muy marginales sobre los salarios. El impacto en el salario es insuficiente para justificar el programa desde una perspectiva de costo-beneficio (el gasto en el programa excede las ganancias en salarios)”.

Por consiguiente, la comisión recomendó discontinuar el mecanismo “reassignándose los recursos hacia modalidades más efectivas de formación de recursos humanos en el trabajo”¹⁵.

Respecto de los diversos programas sociales implementados por el SENCE, la evaluación de la comisión resultó más favorable. Por cierto, estos programas han ido cambiando, producto de las recomendaciones de la

¹⁵ Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 24).

misma comisión, por lo que el diagnóstico entregado en 2011 podría diferir con el diagnóstico al día de hoy.

Finalmente, en cuanto al sistema de certificación de competencias laborales, la comisión manifestó una visión positiva de los objetivos planteados por la política pública, pero planteó diversas críticas a su funcionamiento. Vale destacar dos de estas críticas: primero, que Chile Valora “ha sido incapaz de servir de catalizador del sistema de capacitación y de formación técnica, de manera que el grueso de las capacitaciones y títulos técnico-profesionales no siguen una estructura modular basada en competencias”; y segundo, que su sistema de financiamiento no se ajustaría a lo que sugeriría la teoría. “Así, en la medida que se considera que la generación de perfiles ocupacionales y competencias laborales es un bien público puro, se justificaría su financiamiento exclusivamente con recursos estatales. Sin embargo, Chile Valora opera bajo un marco de financiamiento mixto, con aportes privados”¹⁶. También se plantearon en la comisión ciertas dudas respecto de la real capacidad de este órgano para “levantar y actualizar perfiles ocupacionales y competencias laborales a un ritmo adecuado para el dinamismo del sector privado, de manera que el sistema no caiga rápidamente en obsolescencia y, con ello, pierda valor la señalización que entregan los certificados del sistema”¹⁷.

Posteriormente, un estudio del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Concepción, publicado el año 2017, se centró en identificar el impacto de esta franquicia sobre las empresas en el nivel de sus

¹⁶ Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 50).

¹⁷ Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”, (p. 51).

ventas, en el crecimiento de ventas, en las ventas por empleado y en el número de nuevos trabajadores contratados según categoría ocupacional. Los resultados obtenidos indicaron que no existiría una diferencia estadísticamente significativa sobre las ventas ni crecimiento de ventas en las empresas que obtuvieron la franquicia tributaria SENCE respecto a las empresas que no la obtuvieron. Lo que sí observó el estudio fue un efecto significativo y positivo sobre las ventas por empleado. En cuanto al impacto del programa sobre el número de contrataciones por categoría ocupacional el estudio concluyó que existe un impacto estadísticamente significativo y positivo sobre la contratación de trabajadores de producción calificados¹⁸.

1.1.6. Proyectos de ley para mejorar el sistema:

En los casi diez años que han transcurrido desde la presentación del informe final de la Comisión Revisora de Políticas de Capacitación e Intermediación Laboral, sólo se han presentado dos proyectos de ley sobre la materia, uno el año 2014 y otro el año 2019. Si bien ninguno de estos proyectos accede a la recomendación de la mentada comisión de discontinuar la franquicia tributaria, ambos le introducen diversos cambios y fortalecen otros aspectos del sistema de capacitación.

El primer proyecto -ingresado a tramitación el 4 de marzo de 2014- fue el proyecto de ley que modifica el sistema nacional de capacitación (boletín N° 9255-13). No alteraba en lo sustantivo la franquicia tributaria, pero, con el objeto de focalizar su uso, establecía que sólo se podrían franquiciar los

¹⁸ Morales, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2018), “Franquicia Tributaria SENCE: Antecedentes conceptuales, estadísticos y síntesis de las evaluaciones realizadas al programa, documento de Asesoría Técnica Parlamentaria N° 120415”, (p. 8).

gastos que se hubieran efectuado en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados. Por otra parte, se proponía incorporar la facultad de las empresas de ejecutar, con cargo a la franquicia tributaria, acciones de capacitación de trabajadores de empresas proveedoras o subcontratistas, cuando se tratara de empresas de menor tamaño. Ambas propuestas se reiteran en el proyecto de 2019.

Otra propuesta que pervive en el proyecto de 2019 es la modificación del concepto de capacitación, explicitando que su fin principal es permitir a los trabajadores mejorar su empleabilidad.

El proyecto de 2014 también innovaba en el aseguramiento de la calidad de los cursos ofrecidos por los OTEC. Así, se indicaba que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social expediría un reglamento que fijaría estándares de certificación de los cursos provistos por los OTEC, lo que debía ser analizado por el SENCE e informado por este en el Registro Nacional de OTEC.

Con todo, la mayor innovación de este proyecto de ley consistía en la creación de los Consejos de Competencias, personas jurídicas sin fines de lucro conformados por agrupaciones de empresas de un determinado sector constituidos con el objeto de dar a conocer las necesidades sectoriales en materia de capacitación. Serían conformados previa convocatoria del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Para constituirse, las agrupaciones estarían obligadas a hacer una propuesta que fuera aceptada por dicho ministerio. La propuesta debía incluir los fundamentos y la necesidad de emprender acciones de capacitación con financiamiento estatal.

Otras funciones de estos consejos serían: a) elaborar estudios que identificaran las necesidades de fuerza laboral calificada a nivel nacional y sectorial; b) elaborar, actualizar y adquirir unidades de competencias laborales según las necesidades del respectivo sector productivo; c) ordenar las unidades de competencias laborales, de acuerdo al nivel de habilidades, conocimientos y aptitudes que representarían conforme los estándares definidos en el marco de cualificaciones.

Estos consejos podrían ser autorizados para realizar evaluaciones de aprendizaje a los trabajadores capacitados por un OTEC, con cargo a su financiamiento público (o privado).

Se trataba de un sistema que buscaba decidir centralizadamente las acciones de capacitación por sector, ya que -una vez constituido el respectivo consejo- y elaboradas las unidades de competencias, sólo ellos podrían requerir a Chile Valora el inicio del proceso de aprobación de unidades de competencias laborales por intermedio de los organismos sectoriales, y su posterior incorporación en el catálogo nacional de unidades de competencias laborales. Adicionalmente, el proyecto de ley proponía que el SENCE sólo pudiera inscribir cursos que se basaran en dichas unidades de competencias, con excepción de aquellos cursos inscritos por instituciones de educación superior conducentes a un título técnico de nivel superior.

El segundo proyecto -ingresado a tramitación el 20 de marzo de 2019- es el proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos (boletín N° 12.487-05). Actualmente se encuentra en su segundo trámite constitucional, en el Senado. Se basa

explícitamente en los “nuevos desafíos” que plantean la automatización y el cambio tecnológico, así como en la necesidad de contar con capacitaciones de mayor impacto en la productividad de las empresas y empleabilidad de los trabajadores.

Este proyecto conserva algunos de los elementos del proyecto de 2014 ya indicados uso de la franquicia tributaria sólo respecto de acciones de capacitación efectivamente realizadas, ampliación de ésta a empresas subcontratistas e inclusión de la empleabilidad como un objetivo de la capacitación-, pero abandona otros, en particular la creación de los Consejos de Competencias y el establecimiento de estándares de calidad de los OTEC.

Así, el proyecto se centra más en las modificaciones a la franquicia tributaria. Como ya vimos, se propone franquiciar sólo las acciones efectivamente realizadas, regla que también se extiende a las OTIC. Al mismo tiempo, se fortalecen las reglas del copago. Como vimos en secciones previas, la capacitación de los trabajadores cuyos ingresos son inferiores a 25 UTM es financiada completamente a través de la franquicia, sin que la empresa esté obligada a pagar ningún porcentaje de los costos de dichos cursos. Con la modificación, se amplía la obligación de contribuir al pago de las acciones de capacitación a todas las acciones, incluso el tramo actualmente exento. En este caso, la empresa deberá contribuir con un 20% del gasto de capacitación y el costo de administración. En el resto de los tramos se mantienen las reglas de copago actuales.

Por otro lado, se moderniza el FONCAP. Así, se establece que las acciones, programas y proyectos financiados con cargo al FONCAP deberán

formularse considerando la información disponible sobre competencias y cualificaciones requeridas por los distintos sectores productivos, con el objetivo de aumentar la pertinencia de las acciones de capacitación.

Un tercer aspecto destacable consiste en la creación de un sistema de fondos concursables, donde personas jurídicas sin fines de lucro podrán presentar proyectos de capacitación. Este punto representa el mayor gasto fiscal de la propuesta.

Por otra parte, se amplían los beneficiarios del sistema, incorporándose a las personas que actualmente se encuentran inactivas, pero que potencialmente podrían insertarse al mercado laboral. También se amplía el giro social de los OTEC, incorporándose la intermediación laboral. Con esto, se busca asegurar que estos órganos puedan implementar actividades que se orienten a una exitosa inserción del trabajador en el mercado laboral (esto reforzaría el objetivo general del sistema de asegurar la empleabilidad de los trabajadores).

Para finalizar y concluir el actual punto 5.1. Del presente Trabajo de Grado sobre “La Capacitación Laboral en Chile”, es importante mencionar que en su origen, la capacitación era impulsada desde el Estado. Este modelo implicaba la existencia de una mirada estratégica de las acciones de capacitación, según un criterio de planificación, así como de la provisión directa de los cursos por parte de órganos estatales.

La dictadura cambió este sistema por un modelo descentralizado. Bajo este modelo, las acciones de capacitación se empezaron a basar en las necesidades de las empresas, mientras que el Estado pasó a participar de

manera subsidiaria, con un rol más centrado en la súper vigilancia que en la dirección. Por otra parte, con el objeto de asegurar que las empresas usaran efectivamente los instrumentos del sistema para capacitar a su personal, se incorporó un importante incentivo: la franquicia tributaria.

Posteriormente, con el retorno de la democracia, se mantuvo el sistema en su esencia, pero se le agregó un elemento de participación directa del Estado, con la creación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), que le permitió al SENCE asegurar que se realizaran actividades de capacitación para personas de grupos vulnerables. Esto reactivó lo que podríamos denominar una “mirada estratégica” del sistema, si bien en un sentido bastante acotado. Otros cambios importantes en el período fueron la incorporación de algunos ajustes para favorecer a las pequeñas y medianas empresas así como ciertos ajustes para prevenir que algunas empresas abusaran del sistema- y la creación de un Sistema de Certificación de las Competencias Laborales de los trabajadores, con el propósito de favorecer su capacitación continua.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, al parecer el problema consistiría en la falta de pertinencia de las acciones de capacitación respecto de las necesidades económicas sectoriales y del país, el costo excesivo de este sistema para el Estado, su escaso impacto en los salarios y empleabilidad de los trabajadores y la falta de equidad del sistema.

Esto llevó a la presentación de dos proyectos de ley que, si bien no plantearon una modificación radical del sistema, sí han intentado introducirle elementos de racionalidad. Mientras el primer proyecto se centraba en la estandarización de los cursos y la conexión de estos con las necesidades

sectoriales, el proyecto que se está tramitando actualmente en el Senado se centra en la eficacia y eficiencia del beneficio tributario, reduciendo en definitiva los costos estatales al aumentar el copago. La otra cara de esto es un fortalecimiento del FONCAP y la introducción de fondos concursables para mejorar la oferta de cursos.

Como vemos, el foco del sistema de capacitación fue, en una primera etapa, desde la planificación estatal hasta el predominio del mercado. Luego, en una segunda etapa, siempre dentro del paradigma mercantil, el foco se trasladó desde las empresas a los trabajadores, pero vistos desde una perspectiva individual.

Esto se ve reflejado en el reforzamiento del concepto de empleabilidad en los dos proyectos de ley analizados. Dicho concepto también da cuenta de una creciente preocupación por los cambios que la automatización y otros avances tecnológicos -como la inteligencia artificial- han ido introduciendo en el mercado del trabajo.

1.2. Formación de Competencias para el Trabajo en Chile

El mayor activo de un país es el talento de su población. Su pleno aprovechamiento eleva la productividad de la fuerza de trabajo y el nivel de ingresos y, así, determina el bienestar de la sociedad. Un buen sistema educacional y de formación de competencias para el trabajo, plenamente integrados a modo de permitir la construcción de trayectorias formativas y laborales exitosas es condicionante para utilizar de mejor forma las capacidades de las personas. Los sistemas de educación vocacional y

capacitación son el medio más adecuado para aprovechar el talento y mejorar las competencias de los individuos, asegurando una transición exitosa al mercado laboral (OECD, 2009). Más que ningún otro sector educacional, conectan el aprendizaje con el mercado laboral, los lugares de trabajo, y el desarrollo de la comunidad.

Dado lo anterior, es imprescindible invertir en un sistema de formación para el trabajo a nivel secundario y terciario, asegurando que provea las competencias requeridas por el mercado laboral, y en concordancia con una estrategia nacional de desarrollo. Chile no cuenta con un sistema de competencias de carácter integrado que sea comparable con las mejores prácticas internacionales. Nuestro entorno educacional y formativo es de enorme dispersión, complejo, desintegrado, de difícil comprensión, y sin una organización clara. De hecho, existe un consenso generalizado sobre la ausencia de un sistema de formación técnico-profesional. Carente de coordinación y coherencia, la estructura vigente es fragmentada y produce una oferta formativa desarticulada e incapaz de generar las competencias necesarias u ofrecer trayectorias articuladas a los usuarios. Tampoco se percibe una visión estratégica de desarrollo del país orientada a satisfacer las necesidades y requerimientos del sector productivo, lo que ha repercutido en el desempeño de la fuerza laboral y el mercado del trabajo. Además, la incidencia de las empresas en la formación es muy baja, reflejando un fuerte desajuste entre las habilidades demandadas y las que el sistema provee. La oferta de formación tampoco es capaz de anticipar los requerimientos futuros en términos de competencias: un 61% de los trabajadores se emplea hoy en ocupaciones con riesgo de ser automatizadas, y un 24% en empleos con alto riesgo de ser afectado por el cambio tecnológico.

1.2.1. Sistema de Formación Profesional Actual en Chile:

La literatura disponible que estudia el modelo y funcionamiento de la formación técnico-profesional en Chile,¹⁹ y la opinión casi unánime de diversos expertos consultados, coincide en identificar que el problema central que enfrenta la formación técnico-profesión al es la ausencia misma de un sistema. Con base en un análisis funcional e institucional que utiliza como referencia sistemas exitosos internacionales,²⁰ se identificaron tres factores que inhiben el funcionamiento sistémico de las diversas estructuras en el país, generan la fragmentación descrita, y afectan en ámbitos de resultados también descritos. Estos son: la ausencia de rectoría, la ausencia de coherencia normativa, y la fragmentación en la política de formación y entrenamiento.

1.2.1.1. Ausencia de rectoría:

Chile no cuenta con un único ente rector para la formación técnico profesional. Esto repercute en la ausencia de una visión integrada, y de un sistema que ofrezca múltiples alternativas interrelacionadas a los usuarios. Por un lado, la educación técnico-profesional y el mundo de la capacitación son, en la práctica, espacios separados, inconexos y excluyentes, lo que impide el reconocimiento mutuo de aprendizajes obtenidos en cualquiera de estos procesos. Por otro lado, dentro de la educación formal existen barreras

¹⁹ OECD Reviews of Vocational Education and Training, (2009), “Revisión de las Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile”, (p. 105).

²⁰ Amaral, De Diego, Pagés y Prada, (2017), “Análisis Institucional del Sistema de Formación Técnico-Profesional en Chile, (p. 87)

para el tránsito en un itinerario formativo, o formativo-profesional que reconozca el progreso realizado en otras partes de la estructura, aunque sea parcialmente. Desde el punto de vista del usuario esto se presenta como la suma de diversas alternativas excluyentes y de trayectorias inconexas, en donde elegir una opción determina, casi definitivamente, el futuro en términos de empleo y de la propia evolución formativa.

A modo de ejemplo, a los técnicos titulados de la enseñanza media técnico-profesional no necesariamente se les reconocen sus competencias y el aprendizaje de la enseñanza media al ingresar a la enseñanza técnico-profesional de nivel superior. Igualmente, el ingreso al nivel superior es difícil para quien no haya obtenido la licenciatura de enseñanza media. Además, quienes egresan de la educación media TP enfrentan un problema adicional si pretenden cursar estudios universitarios, debido a que la prueba de selección universitaria mide un currículo general basado en la modalidad científico-humanista, y no considera el currículo TP. Las opciones de transitar entre subsistemas son (casi) inexistentes, dada la ausencia de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) que facilite la convalidación de estudios y el reconocimiento de experiencias. Adicionalmente, el mundo productivo no utiliza ni reconoce el actual sistema de certificación de competencias laborales. A su vez, éste es (casi) ignorado tanto por el mundo de la capacitación como por el sistema educativo técnico-profesional vigente al momento de diseñar sus currículos formativos. Desde el punto de vista de la estructura, un análisis en relación a las funciones críticas que caracterizan los sistemas de formación profesional exitosos, da cuenta de la fragmentación en la política de formación y entrenamiento en Chile, lo que repercute en la duplicación de funciones entre las diversas instituciones relacionadas al mundo técnico profesional, las que a su vez responden a

estrategias propias que no conversan entre sí. El resultado es la desarticulación entre los mecanismos de aseguramiento de calidad, las prioridades de financiamiento y rendición de cuentas, la definición de contenidos e instrumentos, y la provisión y el reconocimiento de aprendizajes. En algunos casos no solo están descoordinadas, también pueden llegar a ser inconsistentes.

En 2016 MINEDUC convocó la creación de un Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional, cuyo fin es proponer una Estrategia Nacional para la formación técnica profesional entre 2017 y el 2020. Dicho consejo incluye la coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía con sus respectivos servicios, e incluye a unos pocos actores del sector privado.

1.2.1.2. Ausencia de Coherencia Normativa:

Además de la ausencia de un ente rector que defina la estrategia y dirija su ejecución, las múltiples agencias que participan en el proceso de formación de competencias no funcionan bajo una normativa común. Así, la ausencia de un marco de regulación que armonice las funciones e instrumentos de la formación (técnico-profesional) y sus múltiples proveedores, se acentúa con la existencia de distintos cuerpos normativos. Existen cuatro cuerpos normativos fundamentales, cada uno regulando aspectos parciales de la formación técnico-profesional. No existe ningún cuerpo normativo que relacione a las distintas agencias entre sí.

La Ley Orgánica Constitucional de Educación (Nº 18.962, 1980) no aborda la educación técnico-profesional de manera integrada; no contiene referencias específicas a la educación técnico-profesional o al aprendizaje en el trabajo, limita la asignación de títulos y grados al tipo de institución de educación superior sin considerar la capacidad de otorgarla; y establece la autonomía académica casi total de las instituciones de educación superior, lo cual incluye las instituciones de formación técnico-profesional.

La Ley General de Educación (Nº 20.370, 2009), no define los aspectos específicos que la educación técnico-profesional requiere en términos de ciclos formativos, ni sus objetivos de aprendizaje, ni los roles de los actores públicos y privados. Tampoco se pronuncia sobre la transición entre la educación media y superior técnico-profesional, la calidad y pertinencia o la articulación con el sistema de capacitación y de prácticas.

La Ley del Estatuto de Capacitación y Empleo (Nº 19.518, 1997) define múltiples objetivos de capacitación, lo que genera ofertas formativas fragmentadas, con una variedad de iniciativas de capacitación ofrecidas por las agencias de gobierno y las empresas, las que resultan inconexas y poco articuladas. 10 Los principales actores de la formación técnico profesional (FTP) corresponden al Ministerio de Educación (MINEDUC), otras agencias públicas relacionadas con el financiamiento y aseguramiento de la calidad, y los proveedores de educación técnico-profesional (LTP, IP, CFT y universidades). Los principales actores incluyen: el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Consejo Nacional de Capacitación, los Organismos Intermediarios de Capacitación (OTIC), los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, más conocido

como ChileValora. Los CFTs solamente pueden entregar títulos de técnico nivel superior, los IPs títulos de técnico nivel superior y profesionales, y las universidades los títulos de técnicos nivel superior, profesionales y son las únicas instituciones que puede conferir grados académicos (licenciado, maestría, doctorado). Sin embargo, a pesar de que las universidades no necesariamente están equipadas para dar carreras técnicas, tienen la opción de ofrecer esas carreras.

La Ley de ChileValora (Nº 20.267, 2008), que crea el sistema nacional de certificación de competencias laborales, no logra articular el sistema pese al esfuerzo en crear perfiles ocupacionales y, recientemente, la creación de un Marco de Cualificaciones. Los esfuerzos de la Secretaría de Formación Técnico-Profesional del MINEDUC para incorporar dichos perfiles en los currículums de los futuros Centros de Formación Técnica estatales es una iniciativa en esa dirección. SENCE también ha comenzado a impartir capacitación según los perfiles de ChileValora. Sin embargo, ambas iniciativas son el resultado de acciones ejecutivas y no de una estrategia nacional, o de un mandato. Adicionalmente, esta Ley impide que los centros de formación certifiquen las competencias de sus graduados, y no obliga a las instituciones formativas a reconocer la certificación de ChileValora.

Como los cuerpos normativos no consideran las posibles sinergias, duplicaciones, y brechas entre ellos, las instituciones que operan bajo cada cuerpo normativo lo hacen de manera aislada. La mejor muestra de los efectos de esta desintegración normativa se encuentra en el poco aprovechamiento que existe de las economías de escala que ofrecen las instituciones educativas. A modo de ejemplo, un CFT acreditado debe

obtener una personalidad jurídica distinta para poder ejecutar capacitación (pues deben tener giro único como OTEC destinada solo a actividades de capacitación), situación similar a lo que ocurre con los liceos técnicos. Todo esto provoca exceso de burocracia en el sistema, menosprecia al usuario final, y desperdicia recursos instalados y experiencia docente.

1.2.1.3. Fragmentación en la Política de Formación y Entrenamiento:

La ausencia de rectoría y de coherencia se manifiesta de manera visible en la dispersión de actores, lo que se agrava por la falta de una visión estratégica que oriente la oferta formativa del país. Al no existir una institución responsable de la política de formación técnico-profesional en su conjunto, o al menos un conjunto de cuerpos y agencias trabajando con coherencia en un objetivo común, cada actor institucional influencia el sistema a partir del ámbito particular de su mandato establecido por ley, y cada uno trata de generar mecanismos intra-institucionales para una mejor gestión. Esto genera una proliferación de mediciones, sistemas, criterios y evaluaciones que no contribuyen a una visión del sistema en su conjunto, y que nuevamente desperdician recursos y confunden al usuario. Esta dispersión también se da al interior de cada institución. Así, la enseñanza media y superior técnico profesional dependen de varias divisiones dentro del MINEDUC.

El único organismo con un rol central en la educación técnico-profesional es la Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico Profesional, dependiente de la Subsecretaría de Educación, cuya función principal es asesorar y coordinar los trabajos que SENCE y ChileValora efectúan para la

construcción del Marco Nacional de Cualificaciones. Aunque está en el organigrama del MINEDUC, la Secretaría está fuera de la línea jerárquica ministerial, lo que le confiere escasas capacidades para articular de manera efectiva las distintas áreas de la organización que intervienen en la política de formación técnico-profesional.

Tampoco cuenta con la capacidad de absorber la carga de trabajo, ni con personal especializado en materia de formación técnico-profesional. Dentro del Ministerio del Trabajo tampoco existe una unidad específica encargada del diseño, formulación, monitoreo y evaluación de las políticas de capacitación (o de las políticas de empleo). En parte, estas funciones son ejecutadas a través del SENCE, pero no forman parte de su mandato legal. ChileValora también es parte del Ministerio del Trabajo, pero tampoco tiene capacidad articuladora al interior de este ministerio. La dispersión del entorno público contagia al entorno privado. En ausencia de una estrategia nacional o de un marco de cualificaciones único, surgen esfuerzos desde las empresas e instituciones formativas que buscan conjugar los diversos elementos del sistema en pos de una acción unificada que resuelva sus necesidades.

1.2.2. Nivel de Competencias de la Población:

La ausencia de un sistema de formación técnico-profesional y la existencia de una estructura fragmentada y poco cohesionada no permite desarrollar las competencias básicas que los adultos necesitan para desempeñarse correctamente en su vida, o en su desempeño laboral. Pese al aumento en la cobertura educacional experimentado en los últimos 25 años, los niveles de competencias de la población se mantienen alarmantemente bajos. Entre 1990 y 2013, la proporción de los jóvenes de

las edades relevantes que asistían a la enseñanza media y superior aumentó en 28 y 24 puntos porcentuales respectivamente (CASEN, 2013). En la enseñanza media el aumento está asociado a reformas efectuadas a principios de los 90, y al establecimiento de la educación media obligatoria en 2002. En el período, la escolaridad promedio (mayores de 15 años) aumentó de 9 a 10,8 años, y la proporción de adultos entre 15 y 64 años con algún estudio superior pasó de 19% a 32%.²¹ Esto da cuenta del importante aumento en la cobertura educacional, y a la vez sugiere que la educación media es percibida como parte de un proceso de formación en dirección a la educación superior, y no como un nivel terminal. A pesar del avance en acceso a la enseñanza, la deserción continúa siendo preocupante: 7 de cada 100 jóvenes entre 15 y 18 años no asisten a un establecimiento educacional (CASEN 2013). Asimismo, datos administrativos muestran que solo un 87% de los matriculados en 1º medio el 2010 egresó de 4º medio el 2013, incluyendo un 18% que egresó de programas de nivelación para adultos.

En la educación superior la deserción es más problemática, según el Consejo Nacional de Educación (CNED), la mitad de quienes se matriculan en universidades y CFT no completan sus programas de estudios, y en el caso de IP este número asciende a 60%. La deserción en ambos niveles (enseñanza media y superior) constituye un problema central. Los jóvenes que ingresan al mercado laboral sin haber obtenido su licencia de educación media ven afectada su trayectoria laboral de por vida, y quienes desertan de la educación superior reciben un fuerte castigo en el mercado laboral. En ambos casos, la carencia de competencias básicas y credenciales formales mínimas (i.e., licencia de enseñanza media) afectan su desempeño en el

²¹ CASEN, (2013), "Síntesis de Resultados del Ministerio de Desarrollo Social, (p. 104)

mercado laboral, y limitan fuertemente sus posibilidades de reincorporarse a otros niveles de formación.

Construido de manera vertical y con base en acumulación de horas de enseñanza, la estructura de títulos y grados hace que la mayoría de estos jóvenes queden fuera de las opciones formativas de nivel superior. Además del impacto sobre las trayectorias de vida de estos jóvenes, también existen problemas asociados a la pérdida de recursos públicos y privados.²² La estructura vigente no ofrece opciones a todos los grupos de la población, y a algunos los condena al fracaso y la exclusión. Existe un grupo importante de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs), los que no cuentan con las competencias para insertarse en el mercado laboral, ni con los conocimientos para construir trayectorias formativo-laborales a lo largo de su vida. Según CASEN 2013²³, 767 mil jóvenes entre 15 y 29 años se encontraban en esta categoría, representando el 18% de los jóvenes en ese rango etario y situando a Chile como el sexto país con mayor proporción de NINIs en la OECD. Incluso aquellos que logran completar el ciclo educativo no están exentos de desafíos. A juzgar por las competencias en la población educada, el mencionado aumento en cobertura no ha sido acompañado de un aumento en la calidad.

1.2.3. Caracterización del Mercado Laboral y Competencias del Futuro:

Un mayor nivel de competencias está relacionado con una mejor calidad de vida, lo cual se expresa en mejores niveles de salud, participación cívica y confianza (OECD, 2016). Además del nivel de competencias, la

²² Mineduc, (2012), "Deserción de la Educación Superior en Chile, Serie Evidencias, (p. 104).

²³ CASEN, (2013), "Síntesis de Resultados del Ministerio de Desarrollo Social, (p. 134).

forma en que el mercado laboral las utiliza resulta también determinante. Un quinto (20%) de los ocupados en Chile son trabajadores por cuenta propia, y de los empleados la mitad trabaja para empresas pequeñas y medianas. Todo ello afecta la posibilidad de capacitar a quienes más lo necesitan, y obliga a pensar políticas e instrumentos de capacitación que se adapten a esta realidad²⁴. Un trabajador puede elegir emplearse en forma dependiente, o bien desarrollar actividades en forma independiente.

La primera opción está asociada a mejores condiciones laborales y certeza, mientras que la segunda tiende a relacionarse con una mayor vulnerabilidad (en términos de seguridad social) e incertidumbre (en cuanto a la recepción de ingresos). Son precisamente los trabajadores independientes quienes tienen menor acceso a capacitación y otras opciones formativas. Además existe una fuerte presencia de trabajadores por cuenta propia informales quienes precisamente necesitan de mayor capacitación por poseer menor nivel educacional, y presentan una alta rotación laboral.

²⁴ OECD Reviews of Vocational Education and Training, (2009), “Revisión de las Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile”, (p. 131)

CAPÍTULO 2: MARCO CONTEXTUAL

Nuestro país no es ajeno a los fenómenos que se perciben en el mundo actual, como la creciente automatización de funciones de baja habilidad y la incorporación de nuevas tecnologías. Además, nuestra economía se caracteriza por una baja diversificación productiva, una alta concentración económica en sectores extractivos y una baja inversión en investigación, desarrollo e innovación, entre otros factores. Todo ello plantea un reto para nuestras políticas de formación de capital humano, en especial en la forma como las políticas de competencias para el trabajo se adaptan de mejor manera a los desafíos de una economía globalizada.

Un sistema de formación de competencias para el trabajo se define como el conjunto de instrumentos, políticas y programas conducentes a definir, entregar y certificar las competencias requeridas para desarrollar una carrera u oficio en particular. La existencia de estos sistemas es considerada condición necesaria para el desarrollo económico de los países, el bienestar de sus ciudadanos y el crecimiento sostenido de la productividad en el largo plazo. Chile, no cuenta con un sistema de competencias de carácter integrado que sea comparable con las mejores prácticas internacionales. Nuestro sistema se encuentra enfocado principalmente en la transferencia de conocimientos sin la adecuada conexión entre instituciones de educación y empresas. De esta manera los sistemas de enseñanza ni los contenidos se encuentran actualizados con las exigencias del mercado (OECD, 2009), lo que ha repercutido fuertemente en el desempeño de la fuerza laboral, y en el mercado del trabajo, reflejado en un fuerte desajuste entre las habilidades demandadas y las que el sistema provee (OECD, 2015).

El Gobierno ha mostrado su compromiso con el objetivo de fortalecer las competencias y generar mejores oportunidades para nuestros ciudadanos. Se ha invertido numerosos recursos en promover el acceso a la educación superior, y en fortalecer programas de oficios conducentes a mejorar la empleabilidad de las personas por la vía de acercarse a las necesidades de las empresas. Sin embargo, persisten problemas de alfabetización y 5 habilidades básicas en la población que limitan el desarrollo de programas de capacitación y educación superior más efectivos. La coordinación institucional para vincular educación general con la industria es un área que debe ser perfeccionada. El país requiere un sistema de formación de competencias que acerque efectivamente el mundo productivo con el mundo formativo, para permitir que sea una fuente de más y mejores oportunidades.

La formación técnica, de oficios, y de habilidades laborales debe ser relevante, pertinente, y actualizada a las condiciones de mercado. Para ello es fundamental la adecuada coordinación de los Ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social y de Economía, Fomento y Turismo, así como de otras instituciones para permitir una mirada amplia que logre dar coherencia al sistema, y genere oportunidades de continuidad tanto en el mundo de la formación de oficios basados en competencias como en el mundo de la formación técnica tradicional.

En comparación con los países OECD, Chile tiene una población con bajos niveles de competencias. Escasea la mano de obra especializada y nuestro sector productivo no logra conseguir el talento que requiere para elevar su productividad y competitividad. Peor aún, decenas de miles de jóvenes —cada año— ven truncado su futuro, limitadas sus oportunidades, y

desaprovechado su talento. Cientos de miles de adultos en la fuerza laboral están condenados a una dinámica de baja productividad, bajos salarios, baja empleabilidad, y alto riesgo de obsolescencia de sus competencias en un momento de permanente disrupción tecnológica. Millones de chilenos tienen habilidades limitadas para hacer frente al futuro. Nuestro sistema educacional ha tendido a favorecer al sector científico-humanista y universitario por sobre la enseñanza técnico-profesional y la formación continua, la cual ha estado caracterizada por una formación deficiente y poco vinculada a las demandas del sector productivo.

Se ha desconocido que la formación técnico-profesional, y en especial, la educación media técnico-profesional representa una forma distinta de aprender que va de lo práctico y concreto a lo conceptual, a diferencia de la enseñanza tradicional de pizarrón. La experiencia sugiere que buena parte de la población aprende mejor con base en lo práctico. En este contexto, la Presidente de la República requirió a la Comisión Nacional de Productividad analizar el Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo en Chile, y entregar recomendaciones que permitan cerrar las brechas con los sistemas de mejor desempeño a nivel mundial. El análisis se enfoca en la educación media y superior técnica profesional, la capacitación y la certificación de competencias. El país ha visto importantes esfuerzos en esta área.

El Ministerio de Educación se ha empeñado en reformar el sistema de formación profesional. Creó un Consejo Asesor para la Educación Técnica Profesional, y ha estado elaborando una estrategia para la Formación Técnico Profesional. Asimismo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ha iniciado un proceso de reestructuración que incluye la creación de

los Observatorios Laborales, y CORFO se ha involucrado activamente en el cierre de brechas de capital humano en sus Programas Estratégicos de Especialización Inteligente. ChileValora ha avanzado en la creación de un sistema nacional de evaluación y certificación de competencias al que los trabajadores pueden acceder, independientemente de la forma en que las hayan adquirido. Sin embargo, estos esfuerzos apuntan a partes de la estructura de formación, y fallan por la ausencia de una visión sistémica, y de mecanismos e instrumentos de coordinación y articulación. A pesar de estos esfuerzos, urge fortalecer y reformar la enseñanza técnica profesional. Chile necesita buenos técnicos, pero no los estamos proveyendo en número ni calidad suficiente para las necesidades actuales y futuras del país. Miles de millones de pesos provenientes de fondos públicos se gastan sin provocar mayor impacto.

Nuestros jóvenes merecen una educación técnica de calidad que asegure el desarrollo de su talento a lo largo de la vida. Este informe se cimienta sobre varios estudios y evaluaciones previos. Sin embargo, innova en un aspecto fundamental: es el primero en ofrecer una mirada sistémica a la formación de competencias en Chile. Presenta una visión y recomendaciones integradoras de las oportunidades de formación disponibles, y privilegia en su enfoque al usuario del sistema: estudiante, trabajador o estudiante-trabajador buscando entender las oportunidades disponibles para adquirir conocimientos que le servirán en el mundo laboral. Cientos de personas, varios consultores y las instituciones más relevantes en el sector de la formación profesional contribuyeron a este estudio. Destacamos el apoyo de Fundación Chile y la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo por su enorme contribución.

CAPÍTULO 3: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

A continuación, con el fin de hacer un diagnóstico institucional lo más descriptivo posible de la realidad actual de la organización, se detallará y explicará brevemente, cada uno de los siguientes puntos que se listan a continuación, y que forman parte integral de la empresa y su entorno:

3.1. Visión.

3.2. Misión.

3.3. Situación de la comunidad educativa.

3.4. Síntesis de los antecedentes del entorno.

3.5. Síntesis de los antecedentes pedagógicos.

3.1. Visión:

A continuación expondré la declaración de la VISIÓN que actualmente se encuentra especificada en la organización, la cual no necesariamente comparto plenamente, pero creo que no es pertinente intentar redefinirla, modificarla o cambiarla definitivamente en este instante, momento y ocasión:

“En Puerto Innova, creemos que nuestra contribución en liberar un mejor futuro se basa en la aplicación de un profundo conocimiento sobre cómo sucede el aprendizaje y cómo se desarrolla la mente. Existe donde la ciencia del aprendizaje converge con el arte de enseñar. Los maestros siempre han estado y estarán en el centro de la experiencia del aprendizaje.

Las soluciones que desarrollamos ayudan a los educadores a impartir su conocimiento a los estudiantes de una manera más eficiente. Creemos que la tecnología puede mejorar el aprovechamiento del aprendizaje dentro y fuera del salón de clases, profundizando las conexiones entre estudiantes y maestros para fortalecer el éxito. Al asociarse con los educadores de todo el mundo, nuestros ingenieros de aprendizaje, desarrolladores de contenido y expertos pedagógicos están desarrollando ecosistemas de aprendizaje cada vez más abiertos que han demostrado mejorar las tasas de aprobación, elevando los grados y aumentando la participación de cada alumno de manera individual al tiempo que mejora los resultados para todos. ¿Por qué?, porque aprender lo cambia todo”.

3.2. Misión:

Al igual que el punto anterior en la declaración de la VISIÓN, A continuación expondré la declaración de la MISIÓN que actualmente se encuentra especificada en la organización, la cual no necesariamente comparto plenamente, pero creo que no es pertinente intentar redefinirla, modificarla o cambiarla definitivamente en este instante, momento y ocasión:

“Nuestra política de calidad está orientada a satisfacer ampliamente las necesidades requeridas por nuestros clientes y participantes, de manera que la capacitación basa su sustentabilidad en la excelencia, con sólidos equipos de gestión, relatores calificados, equipamiento y materiales de implementación idóneos en constante adecuación y mejora, con una

infraestructura adecuada, alianza con proveedores confiables y la firme convicción de que la calidad de servicio se construye amparada en la responsabilidad, concreta planificación y búsqueda de factores de innovación y aporte”.

3.3. Situación de la Comunidad Educativa:

Puerto Innova es un organismo técnico de capacitación (OTEC) creado el año 2018 reconocido por el SENCE (SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO) y tiene como objetivo promover la capacitación dando prioridad a personas o grupos que buscan desarrollar competencias en áreas del aprendizaje que contribuyan al crecimiento y productividad de las empresas en las que trabajan, a través del diseño, desarrollo, organización, implementación y puesta en marcha de cursos y programas de capacitación continua para sus colaboradores. Con los productos de capacitación que ofrecemos cubrimos una amplia gama de necesidades de capacitación en múltiples áreas.

Desde los inicios de su creación PUERTO INNOVA tuvo algunas dificultades en la puesta en marcha del proyecto educativo de formación profesional a personas adultas en empresas, principalmente en la intencionalidad inicial de darse a conocer como una alternativa elegible por las empresas e instituciones de la V región de Valparaíso, al no contar con experiencia pasada en el desarrollo de estas actividades profesionales de formación, por lo que en un inicio se tuvo que recurrir y apelar permanentemente a la experiencia profesional y de capacitación de su equipo directivo en esta área específica. Y solo de esta manera se pudo

introducción muy de a poco en el mercado de la capacitación de la V región, generando en el corto plazo sus primeros cursos en el área de Administración de Empresas en una institución grande de la región.

Luego de lo anterior, llevando solo 1 año de funcionamiento y operaciones en la práctica y realidad local, como a todos le llegó lamentablemente los efectos y externalidades negativas de la crisis y estallido social del 18 de octubre del año 2019 en adelante, que como si fuera poco el efecto de estancamiento de las empresas e instituciones en la contratación de nuestros servicios de formación, le llegó también como a todos, una nueva desaceleración en el gasto e inversión en capacitación ya programada para el año 2020, con la aparición y declaración de la pandemia del covid-19 que hasta el día de hoy es posible sentir sus efectos nocivos en toda nuestra sociedad actual en términos sociales, económicos y sanitarios que ya todos conocemos a la perfección.

En conclusión, en este punto, a pesar de lo descrito anteriormente, podemos decir que a la fecha hemos realizado más de 8 cursos de capacitación abiertos y cerrados en las áreas administrativas, contables y tecnológicas en 2 empresas medianas locales de la región, más la ejecución actual de un Programa Social del SENCE que nos adjudicamos a través de una licitación pública llamado “Garzón Profesional” para Beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario de este año 2021.

3.4. Síntesis de los Antecedentes del Entorno:

En general, las empresas adoptan diversas estrategias para mejorar y optimizar áreas relacionadas con la excelencia y el logro de objetivos empresariales, siendo la capacitación una de ellas, para enfrentar un entorno competitivo y cambiante (Pineda, 2000). Así, las organizaciones realizan la capacitación con el objetivo de mejorar su competitividad, eficiencia y productividad, pues se enfrentan a una economía que actualmente es dominada por la demanda y ya no por la oferta (Cantu, 2001; Flores, González, & Rosas, 2014).

Se entiende por capacitación aquellas acciones que instruyen y preparan a una persona para la actividad laboral. Las capacitaciones pueden tener lugar al ingreso del trabajador en una empresa o durante su vida de trabajo, con el fin de actualizarlo y prepararlo para responder a los requerimientos del proceso productivo de forma óptima, ya sea por innovaciones tecnológicas o por cambios organizacionales (Cantu, 2001; Servicio nacional de capacitación y empleo, 2003).

Con respecto al desempeño financiero, Bassi, Ludwig, McMurrer, Buren, & Mark (2000) analizan las organizaciones de Estados Unidos que cotizan en bolsa y afirman que se genera un 86% más de retorno para sus accionistas en aquellas empresas que invierten más en capacitación con respecto a las que invierten menos, además se genera un 45% más de retorno de los accionistas que el promedio de mercado.

En lo que concierne a los países de América latina y el caribe (ALC); Flores, González, & Rosas (2014) encuentran que en la mayoría de los países en estudio (el estudio considera 25 países de ALC), al menos una cuarta parte de las firmas formales ofrece capacitación formal a sus trabajadores.

Efectivamente, en muchos países la proporción de firmas que capacita supera el 50%. De hecho, el país que ocupa el primer lugar del ranking perteneciente al estudio es El Salvador, con un porcentaje de 60,4% en el año 2010, mientras que Chile en el mismo año ocupaba el puesto número trece con 45,9%, muy por debajo de nuestros vecinos más cercanos como Argentina, Perú y Bolivia con porcentajes de 58,1%, 57% y 54,1% respectivamente.

Respecto a la realidad nacional, la Tercera Encuesta Longitudinal (2015) concluye que de un total de 7.267 empresas, un 63,9% de las consideradas grandes capacita, mientras que de las pymes sólo lo hace un 8,2%. De todas ellas, sólo el 52,5% de sus trabajadores están capacitados, mientras que el 41,1% no lo está. Cabe mencionar que la clasificación del tamaño de la empresa se realiza mediante el número de trabajadores de ésta; así, se distinguen 3 claros grupos: grandes (52,4%), pymes (40,7%) y micro (6,9%) (Arellano & Schuster, 2015). Dicha clasificación adquiere relevancia pues Ayyagari, Demirguc-Kunt, & Maksimovic (2011) encontraron que las grandes empresas son las que contribuyen en mayor medida al Stock total de empleo y son quienes muestran tasas de crecimiento más altas de productividad, mientras que las pequeñas empresas son las que crean en mayor cantidad puestos de trabajo y presentan tasas de crecimiento más altas en empleo y salario. Si bien es ampliamente aceptado

que realizar capacitación aumenta la calidad de la producción y por ende su competitividad (Padilla & Juárez, 2006).

Cantu (2001) plantea que los principales problemas al momento de decidir llevar a cabo una capacitación es que los directivos consideran la capacitación como un costo y no como una inversión. Es por ello, que la complejidad se presenta cuando se desea determinar el real beneficio monetario para la empresa producto de la capacitación (Pineda, 2000; Torres, 2005), Donde las principales dificultades de los empresarios para medir el impacto de ellas es la ausencia de instrumentos adecuados, recursos escasos, falta de personal calificado que realice la evaluación de la capacitación y la ausencia del interés directivo por invertir en la medición de los resultados (Pineda, 2000).

Larrañaga et al. (2011) plantea que en Latinoamérica los programas más efectivos han sido los programas de capacitación focalizados en jóvenes. Sin embargo, la OCDE (2013) señala que los sistemas de capacitación públicos en Chile se encuentran subdesarrollados. De hecho, un estudio realizado por CCI Ingeniería económica en 2010, muestra que del total de personas capacitadas, un 59,4% no se desempeña profesionalmente en el oficio capacitado, esta cifra corresponde al promedio de hombres y mujeres evaluados, con un 59,7% y 59,0% respectivamente. Mientras que aquellas personas que sí se desempeñan profesionalmente en el oficio capacitado equivale a un 39,2% del total, mostrando un comportamiento similar tanto en hombres como mujeres con un 39,0% y 39,3% en cada caso.

En el contexto chileno, un 22.1% de los jóvenes entre 15 y 24 años presentaba condiciones de pobreza y desempleo juvenil, lo que sumado a la alta tasa de deserción escolar dificultaba aún más obtener empleo con

mayores remuneraciones, por lo que el Ministerio de Planificación y Cooperación analizó el efecto de la capacitación en jóvenes como medio de superación de la pobreza mediante la implementación de organismos que cumplieren con este objetivo, concluyendo que una vez impartida dicha capacitación, sólo un tercio de los jóvenes hacía uso de los conocimientos adquiridos (Gajardo & Milos, 1999). Además, aunque el gasto de capacitación en Chile se encuentra sobre el promedio de la OCDE, las capacitaciones con financiamiento público no han resultado ser efectivas (Larrañaga et al., 2011; OCDE, 2012).

3.5. Síntesis de los Antecedentes Pedagógicos:

Con el fin de intentar exponer de la mejor manera posible los antecedentes pedagógicos de nuestra organización Otec Puerto Innova, dividiremos el presente punto actual 3.5. en 3 partes fundamentales: 3.5.1. Personal Permanente Contratado, 3.5.2. Personal Esporádico a Honorarios y 3.5.3. Cursos realizados a la fecha:

3.5.1. Personal Permanente Contratado:

Roberto Espinoza: Director General: Sus principales funciones son la dirección general y estratégica de la organización en el mediano y largo plazo, encargándose fundamentalmente de aspectos comerciales y financieros de esta. Roberto Espinoza es Contador Auditor con un Magíster en Finanzas con especialización en temas contables y tributarios.

Desempeñándose además actualmente como docente universitario en Institutos y Universidades de la región.

Jorge Abad: Director Académico: Sus principales funciones son la dirección académica de las operaciones de capacitación de la OTEC en las distintas empresas y programas. Encargándose de forma habitual y permanente de que “El Aprendizaje Ocurra” facilitando que el proceso de enseñanza logre ser el más eficiente y oportuno para todos los participantes. Relacionándose directamente con clientes, docentes y programas de estudios a ejecutar en cada instancia. Jorge Abad es Ingeniero Comercial con un Magíster en Administración de Negocios. Desempeñándose además actualmente como docente universitario en Institutos y Universidades de la región.

Yoel Miranda: Jefe de Capacitación: Sus principales funciones tienen directa relación con todas y cada una de las diferentes actividades necesarias para la implementación y ejecución de cada programa de capacitación en diferentes empresas. Facilitando de esta manera todos los aspectos administrativos y operacionales para que cada curso salga de acuerdo a lo planificado y esperado por las instituciones y sus participantes. Asistiendo siempre al docente y requerimientos de los alumnos. Yoel Miranda es Ingeniero de Ejecución en Recursos Humanos.

Camila Macari: Tutor de Apoyo Socio Laboral: Sus principales funciones tienen directa relación con el diagnóstico, preparación y seguimiento laboral

de alumnos de programas sociales del SENCE. Camila Macari es Terapeuta Ocupacional.

3.5.2. Personal Esporádico a Honorarios:

Gabriel Sefair: *Relator de Inteligencia de Negocios y TIC*. Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Administrativas de la Universidad de Valparaíso. Master Of Business Administration (MBA) Escuela de Negocios Europea de Barcelona. Magister en Big Data y Business Intelligence. Escuela de Negocios Europea de Barcelona.

Scarlett Valdés: *Relator de Legislación Laboral y Derecho de la Empresa*. Abogada y Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales con distinción de la Universidad Andrés Bello. Diplomada en Derecho del Trabajo de la Universidad Católica de Valparaíso. Magister en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Adolfo Ibañez.

Esteban Matamala: *Relator de Autocad*. Arquitecto de la Universidad de Valparaíso.

Marco Espinosa: *Relator de Inglés Técnico*. Profesor de Educación Media en Inglés de la Universidad de Tarapacá. Docente Indefinido de INACAP.

3.5.3. Cursos Realizados a la Fecha:

Curso de Power B.I. (inteligencia de negocios):

- Nivel Básico (24 hrs.): Holding de Empresas Befoods (15 alumnos).
- Nivel Intermedio (36 hrs.): Holding de Empresas Chilquinta (40 alumnos).

Curso de Actualización de Normas Laborales:

- Nivel Intermedio (36 hrs.): Holding de Empresas Chilquinta (20 alumnos).

Curso de Administración Financiera de Cobranzas:

- Nivel Intermedio (36 hrs.): Holding de Empresas Chilquinta (15 alumnos).

Curso de Actualización Tributaria:

- Nivel Intermedio-Avanzado (48 hrs.): Abierto (40 alumnos).

Curso de Inglés Técnico para Garzones Profesionales:

- Nivel Intermedio-Avanzado (90 hrs.): SENCE R.M. (50 alumnos).

Curso de AUTOCAD:

- Nivel Intermedio (36 hrs.): Holding de Empresas Befoods (10 alumnos).

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE RESULTADOS

En el presente capítulo 4 de análisis de resultados, se expondrán principalmente las diferentes conclusiones que surgieron del capítulo 3 de diagnóstico institucional, es decir, se determina en qué posición interna y externa se encuentra actualmente la Institución analizada en el presente trabajo, sobre la base de los parámetros allí expuestos.

Estos parámetros que se analizaron, y que servirán para poder emitir el juicio correcto y las respectivas conclusiones, son específicamente: la visión, misión, síntesis de la comunidad educativa, antecedentes del entorno y antecedentes pedagógicos internos de la organización.

En este sentido podemos observar que la definición de la visión y misión no se encuentran tan claramente definidas, diferenciadas y parame trizadas, ya que se intercalan, se mezclan y se diluyen en su definición, no pudiendo de esta manera identificarlas claramente por separado, identificando además de esta manera, cual es el grado efectivo de contribución real que tiene cada una para la organización en su conjunto. De esta manera entonces, como ocurre en bastantes instituciones, organizaciones y empresas, estas se transforman más bien en solo una definición de declaración de principios y aspiraciones que muy probablemente comprenden, entienden y comparten, solo los dueños, directorio y gerencia o alto mando de la estructura matricial que la conforman, que no necesariamente entienden, o si quiera intentan entender

aquellos colaboradores de la institución que son los que realmente deberían conocer todo aquello, ya que son ellos los que día a día ejecutan cada plan de acción definido en la planificación estratégica global.

Con todo lo anterior quiero concluir, que lo que acabo de explicar y evidenciar, respecto de lo que ocurre en la OTEC PUERTO INNOVA, respecto del desapego y profunda falta de comprensión que existe, en términos generales, en esta organización analizada, respecto de la visión y la misión, ocurre bastante más de lo que uno quisiera en la gran mayoría de instituciones de cualquier índole. Sean estas privadas o públicas, pequeñas, medianas o grandes, y con o sin fines de lucro.

En conclusión, la definición de la visión y la misión en una institución, sigue siendo un desafío constante para las empresas que creen que esto solo debe estar en la muralla de las oficinas de sus trabajadores para que las políticas de calidad, den cumplimiento a sus procedimientos internos de los procesos de ejecución de sus programas institucionales.

Por otro lado, en términos de la síntesis de la comunidad educativa, podemos observar que en primera instancia esta resulta bastante orgánica en función de su composición actual, al menos y en términos de sus recursos humanos, ya que esta estructura ha ido creciendo en función de la respuesta a los desafíos que ha ido enfrentando en el poco tiempo de su existencia. Dicho de otra forma, resulta razonable destacar que su estructura organizacional está acorde con el volumen de operaciones que esta sostiene

en la actualidad, y que sobre todo resulta más notable aún, que esta finalmente sostiene la capacidad de adaptación a las variaciones de crecimientos, a veces repentinos que debe enfrentar, tan solo con la contratación esporádica de nuevos profesionales según los nuevos desafíos en cada una de las áreas de capacitación que va enfrentando a lo largo del tiempo en cada nuevo proyecto de formación de trabajadores en nuevas empresas.

En cuanto a los antecedentes globales del entorno de la capacitación en nuestro país y el resto de la región, podemos observar que tanto en Chile como en América Latina, la realidad evolutiva no ha experimentado demasiadas diferencias a lo largo del tiempo, ya que el crecimiento y el desarrollo de esta actividad, en términos globales en su propio sector industrial, tiene relación más bien con la valoración que las empresas pueden llegar a hacer de la formación de sus propios trabajadores, como elementos relevantes dentro de la propia organización, que finalmente de otros factores exógenos que la condicionen. Es decir, se podría establecer un alto grado de correlación de realización de actividades de capacitación en una empresa durante un cierto período determinado, en función de lo que esas empresas valoran realmente a esos trabajadores, que finalmente los visualizan como talentos que los debe retener e incentivar como motor y base del sustento de su propio desarrollo y crecimiento más orgánico, estable y permanente en el tiempo. Situación que lamentablemente no refleja necesariamente la realidad de nuestro país, ni menos la del resto de países subdesarrollados y/o en vías de desarrollo del resto de la región, que la verdad es que más bien resulta ser todo lo contrario en la práctica y en la realidad, ya que finalmente terminan realizando actividades de capacitación, en función de la utilización

más bien del beneficio de la franquicia tributaria que hay detrás, que del propio beneficio que esto conlleva para los trabajadores, y por tanto para ellos mismos, en términos sobre todo de productividad y producción agregada de más y mejores recursos humanos en las organizaciones.

Finalmente, desde el punto de vista de la síntesis de los antecedentes pedagógicos de PUERTO INNOVA, podemos mencionar que el equipo que actualmente opera desde el punto de vista académico, sea este de carácter permanente o esporádico según cada proyecto específico como ha sido mencionado anteriormente, ha funcionado bastante bien y cohesionado en función de los desafíos que se les ha planteado desarrollar. Funcionando de manera equilibrada, fluida y eficiente, la cual resulta capaz de dar respuesta integral a los requerimientos específicos de capacitación que se nos ha encomendado en estos últimos períodos, las empresas e instituciones que han confiado en nosotros la formación de sus colaboradores en las áreas específicas que hemos desarrollado con ellos en cada proyecto.

CAPÍTULO 5: PLAN DE MEJORAMIENTO

Para intentar establecer un Plan de Mejoramiento para OTEC PUERTO INNOVA, es necesario primero, establecer el área en donde se encuentra alguna posible o real debilidad de la institución y/o también de su propio sector industrial. Transformando de esta manera esta debilidad quizás, en una posible oportunidad real de desarrollo y crecimiento de la organización, y también por qué no decirlo tal vez, de toda la industria quizás como un aporte real y significativo a implementarse en el mediano y largo plazo no solo en PUERTO INNOVA, sino también para todas las organizaciones de este tipo que desean adoptarlo e internalizarlo en sus propios procedimientos actuales.

En el planteamiento de visualizar una oportunidad de desarrollo de párrafo anterior, me refiero específicamente a intentar resolver la gran problemática de la valoración de la capacitación en las empresas respecto de sus propios trabajadores, debido a la falta de comprender el real aporte significativo de esta actividad para el desarrollo y crecimiento de su propia empresa a través de mejores niveles de productividad.

Ahora bien, no es posible pretender generar un cambio sustancial en la forma de pensar de las empresas, considerando que siempre va a existir un inherente capacidad de su propia cultura, de resistencia al cambio natural que estos van a experimentar en el tiempo, al intentan convencerlos de incrementar sus actividades de capacitación por que sí. No al menos si no

existe una herramienta real que sea capaz de convencerlos de algo contrario a sus propias convicciones, que no sea realmente potente y poderoso desde el punto de vista racional y objetivo, sobre todo. Y que además ojalá tenga directa relación con el gasto en capacitación que ellos generan o no en la actualidad, y que ellos solo ven como un gasto innecesario, producto de la misma baja valoración que antes explicaba.

La posible respuesta a toda la problemática anteriormente planteada, que no solo es un problema que enfrenta PUERTA INNOVA con sus potenciales clientes que ejecutan capacitación, sino todas las OTEC de la industria, puede ser resuelta con la estructuración de un modelo de predicción del retorno que tiene la inversión en capacitación en un período determinado.

Para explicar el planteamiento de la propuesta anterior, resulta fundamental explicar antes algunos conceptos claves al respecto. Como uno de los primeros y el más importante a mi juicio que puede ser gravitante en esta propuesta, es el de RETORNO SOBRE LA INVERSIÓN en capacitación. Que precisamente dicho sea de paso, es el eje central de la propuesta general y particular, ya que solo comprendiendo esto es posible comenzar en una siguiente fase, la determinación de las posibles variables que conformaría el modelo que se sugiere.

Medir el retorno sobre la inversión en capacitación propone y sugiere primero, comprender porque la capacitación puede ser considerada una

inversión y no un gasto. Ya que precisamente esta comprensión es la clave para llevar a cabo un posible avance del modelamiento de esta herramienta. Pasar de ver a la capacitación como una inversión y no un gasto, no es para nada algo sencillo, ya que la inmensa mayoría de los administradores de empresas, instituciones y corporaciones, entienden al egreso que produce un retorno, como algo que efectivamente es una inversión. Por el contrario, un egreso que no produce un retorno, es considerado un gasto, y ni siquiera un costo. Y que un costo es considerado un egreso necesario para producir ingresos futuros.

Entonces, finalmente considerando lo anterior, lo primero en esta propuesta es considerar a la capacitación como una inversión, para luego con esto entonces, ver la forma y el procedimiento por el cual será posible medir de alguna manera de que forma este egreso en capacitación, es capaz de generar posibles y eventuales retornos medibles y cuantificables en el tiempo, que sean capaces de justificar y hacer necesaria entonces la capacitación para cualquier empresa u organización.

Ahora bien, para finalizar, es sumamente relevante destacar, que el éxito o fracaso de la implementación de este modelo como herramienta de justificación y valorización de la capacitación en PUERTO INNOVA, como en cualquier otra Institución de capacitación, dependerá en gran medida no solo de un modelo matemático de regresión lineal múltiple, sino más bien de que este modelo potencial de medición del retorno de la inversión en capacitación, sea conocido, comprendido y validado en gran medida, por los expertos del área de recursos humanos en perfecto equilibrio y comprensión

también de los profesionales del área de finanzas de las organizaciones y su directorio, y obviamente y finalmente por expertos en capacitación que definan las variables de este modelo predictor. Nuevo y único en la industria de capacitación en Chile y en el mundo hasta el momento.

BIBLIOGRAFÍA

- ESTUDIOS-SENCE, (2003), “Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile”.
- Decreto Supremo N° 3483 del Ministerio de Justicia, (1955), “Aprueba los estatutos de la corporación”.
- Decreto-ley N° 284 del Ministerio de Hacienda, (1974).
- Decreto con fuerza de ley N° 1 del Ministerio del Trabajo, (1989), “texto refundido publicado en 1989 en la ley N° 18.709”.
- Banco Central de Chile, (2021), “Historia de la Ley N° 20.267”.
- Programa de Naciones Unidas de Chile, (2021), “Informe Final de la Comisión revisora de políticas de capacitación e intermediación laboral”.
- Posada y Rosero, (2013), “La capacitación en Chile, un modelo referencial con recorrido histórico”.
- Morales, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2018), “Franquicia Tributaria SENCE: Antecedentes conceptuales, estadísticos y síntesis de las evaluaciones realizadas al programa, documento de Asesoría Técnica Parlamentaria N° 120415”

- OECD Reviews of Vocational Education and Training, (2009), “Revisión de las Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile”.
- Amaral, De Diego, Pagés y Prada, (2017), “Análisis Institucional del Sistema de Formación Técnico-Profesional en Chile”.
- Mineduc, (2012), “Deserción de la Educación Superior en Chile, Serie Evidencias”.
- Encuesta CASEN, (2013), “Síntesis de Resultados del Ministerio de Desarrollo Social”.