
La educación para el trabajo en la V región de Valparaíso

Agustín Alberti
Eduardo Martínez Espinoza

En este artículo se resume el trabajo que, en la V Región de Chile (Valparaíso), realizó un grupo interdisciplinario de profesionales encabezado por los autores. En él se analiza la labor del Consejo Regional de Educación para el Trabajo, se examina la educación media técnico-profesional (EMTP), la educación superior no universitaria, el sistema SENCE, la educación de adultos, el sector rural del valle del Aconcagua, el empleo, los ingresos y el destino de los egresados de la EMTP además de numerosas instancias que podrían ayudar al diseño de un modelo de sistema de educación para el trabajo para la Región.

121

Un informe reciente de las Naciones Unidas revela que la Región de Valparaíso se encuentra muy bien posicionada entre sus pares respecto a un conjunto de factores –incluidos los recursos humanos– que condicionan la capacidad competitiva de la economía local (PNUD, 1996). No obstante ello, el mismo informe señala que los logros del crecimiento económico de la Región no están a la altura de su capacidad productiva. De hecho, por largo tiempo ella ha venido creciendo con menor fuer-

za que el país en su conjunto y no se perciben señales claras de cambio en esta tendencia. Es así como, durante el período 1982-92, el PIB regional aumentó a razón de 5,3 % anual, en tanto que en la Región lo hizo a un ritmo de 4,6 % anual, mayor del que alcanzó el empleo nacional: 3,6 %. Como resultado de ello, no sólo disminuyó el aporte regional a la economía nacional –de 12 a 9,5 %– sino que la productividad regional fue perdiendo terreno en el conjunto del país.

La paradoja que significa tener, por una parte, condiciones económicas favorables y, por otra, resultados modestos, se explica por una conjunción de circunstancias entre las cuales las principales parecen ser las que se enumeran a continuación:

i. El mercado interno regional es reducido, lo que limita las posibilidades de expansión de la economía local, especialmente en lo que concierne a “productos no transables”.

ii. La economía regional tiene actualmente poca capacidad para generar valor agregado exportable, ya sea a otras regiones y otros países, salvo en actividades relacionadas con el turismo, los servicios ligados al comercio exterior y algunos servicios industriales específicos como la refinería de petróleo y la fundición de minerales.

iii. Las actividades económicas de la Región con potencial para generar excedentes de inversión corresponden en su mayoría a empresas públicas, las cuales, por su naturaleza, tienen menor flexibilidad para la capitalización de los excedentes que el sector privado.

iv. El dinamismo de la Región se encuentra debilitado por la cercanía de la Región Metropolitana, la cual se ha convertido, en los últimos quince o más años, en un poderoso polo para atraer demanda y recursos de producción, internacionales y del resto del país.

La moraleja de la situación es que no basta tener potencial competitivo si no se consigue generar, atraer o desviar demanda –interna o extranjera– hacia las actividades que poseen dicho potencial.

La experiencia nacional –así como la de la generalidad de los países que han optado por modelos de economía abierta– muestra claramente que uno de los más potentes motores del crecimiento económico es el intercambio comercial y la movilidad de los recursos productivos, no sólo entre las naciones sino también entre las regiones. Si se acepta la validez de la abundante evidencia que existe en este sentido, habría que concluir que ni un país, ni sus regiones, podrán desarrollarse plenamente en forma autárquica. Desde esta perspectiva parece razonable la estrategia de desarrollo que ha formulado el gobierno de la V Región, en la medida en que apunta a potenciar aquellos sectores en los cuales ésta posee “ventajas comparativas” iniciales, basadas en sus condiciones naturales.

Entre éstos, los servicios portuarios y conexos, asociados al potencial de la Región como vía de tránsito para el comercio internacional bioceánico; el turismo y las actividades derivadas, para aprovechar su entorno natural privilegiado y la cercanía de fuentes de flujos turísticos importantes en la Región Metropolitana y los países vecinos; y, las actividades ligadas a un posible desarrollo urbano alternativo a la Región Metropolitana, a medida

que mejoren las vías de comunicación y transporte entre ambas (Gobierno Regional de Valparaíso, 1995). El dinamismo de estos sectores en los próximos años podrá impulsar el crecimiento de otras actividades en el futuro –quizás algunas ramas industriales– cuya consolidación dependerá de la capacidad que éstas tengan para generar “ventajas competitivas” de carácter tecnológico.

Así, dentro del marco de una economía regional con abundancia relativa de recursos y logros modestos, el mayor desafío que se le presenta a la educación para el trabajo consiste en acompañar de cerca las tendencias del empleo, lo que exige sensibilidad para captar las señales del mercado de trabajo y reaccionar de manera oportuna a los cambios en la demanda de recursos humanos del sector productivo. Por el contrario, una educación para el trabajo que funciona al margen de las perspectivas laborales no sirve los intereses de las personas ni de la región, y constituye una forma ineficiente de atender los ideales de igualdad de oportunidades, si los usuarios después no encuentran empleos acordes con sus competencias.

Un sistema de educación para el trabajo capaz de responder a las señales del mercado supone la existencia de actores (empresas, trabajadores, proveedores de servicios educativos y hogares) informados sobre la oferta y demanda de educación, capacitación y trabajo; la participación del sector

productivo (empleadores y trabajadores) en el diseño de las políticas educativas y de capacitación, tanto a nivel de la región como de las escuelas; una gran autonomía administrativa y técnica de los establecimientos que proveen servicios de educación para el trabajo, en el marco de estándares curriculares y de calidad apropiados; el otorgamiento de los subsidios del Estado, a los establecimientos y a los docentes, sobre la base del desempeño y los resultados; y, el fortalecimiento de la demanda como motor del sistema, mediante mecanismos de crédito educativo para los estudiantes y de incentivos a los usuarios: estudiantes, empresas y trabajadores.

Todo lo cual no obsta para que el Estado consolide su papel protagónico en áreas donde los mecanismos del mercado suelen fallar, como: el financiamiento subsidiario de la educación técnica y capacitación laboral, por razones de equidad social o porque la inversión en capital humano produce beneficios sociales que trascienden el interés de los agentes privados; el diseño –en consulta con el sector productivo– de normas curriculares y de calidad para los servicios de educación técnica y capacitación, junto con estándares para la certificación de las competencias de los trabajadores; y la producción y difusión de información de interés colectivo para los actores sociales que intervienen en el sistema, como una manera de contribuir a la transparencia del mercado de la educación para el trabajo.

1. Diagnóstico y tendencias de la educación media técnico profesional y postsecundaria

Respecto a la educación media técnica profesional (EMTP), en particular, y a la educación para el trabajo, en general, se puede afirmar que desde el presente siglo hay dos tópicos fundamentales cuya discusión no se ha resuelto y se proyecta hacia el futuro: articulación y pertinencia. Ambos temas representan aspectos esenciales de toda educación técnico profesional, pues se refieren a la validez de los estudios y especialidades ofrecidos en relación con el destino laboral o educativo de los egresados y a la dinámica misma del funcionamiento del sistema.

124

Es decir, se plantea resolver los principales problemas de conexión o integración tanto interna como externa de una oferta particular de educación. Por una parte es el sentido mismo de una educación técnica profesional o para el trabajo el que se pone en examen; por otra, es el reconocimiento operativo del valor en sí de la formación obtenida el que aún no encuentra solución adecuada.

Las variadas fórmulas de estructuración y composición curricular ensayadas a lo largo del siglo a través de diversas reformas, han intentado atender o definir estos temas recurriendo básicamente a planteamientos de orden jurídico.

Por otra parte, los establecimientos de EMTP, a lo largo de su histo-

ria han ido evolucionando curricularmente desde un concepto de simple preparación para el ejercicio de un oficio específico, hasta el actual enfoque de preparación para “moverse” en al ámbito de una familia ocupacional, pasando hasta por planteamientos extremos de eliminación de la EMTP y la entrega de sus talleres a los sistemas de capacitación. Se ha llegado, últimamente a precisar que el problema es realmente la calidad y oportunidad de conexión de la EMTP con su entorno laboral: la posibilidad de tener una educación sensible a su medio. Esto es, instituciones auténticamente educativas, atentas efectivamente a los cambios del medio, pero sin depender de éste. Una escuela industrial no es una fábrica (resultaría muy cara e ineficiente si lo fuera) pero es parte de su identidad estar atenta al cambiante mundo de las empresas fabriles para la proyección y evaluación de su quehacer.

La promoción y el desarrollo de organismos intermediadores, (como los Consejos Regionales de Educación para el Trabajo, por ejemplo) alcanzan pleno sentido en la medida que facilitan la interconexión práctica de los mundos de la producción y de la educación.

La articulación entre las distintas ramas de la educación secundaria constituye una antigua aspiración del magisterio chileno, un principio doctrinario fundamental que, sin embargo, aún no logra una formulación efectiva. Más

recientemente, la articulación se plantea, tanto horizontalmente como verticalmente, entre la EMTP y las diferentes posibilidades de formación, capacitación o de continuación de estudios, educación común y educación de adultos. Se llega a plantear la necesidad lógica de valorar también –y articularlos en consecuencia– los aprendizajes conseguidos en instituciones de carácter no formal y aun aquellos conseguidos de forma autodidacta o informal.

Así como estos dos requerimientos característicos de la EMTP han ido variando a lo largo del tiempo y señalando, sin embargo, una tendencia, también se aprecian otras temáticas que ayudan a completar un panorama de esta rama de enseñanza.

En cuanto a la estructura curricular, por ejemplo, desde que el Ministerio de Educación asumió la conducción de esta rama (desde fines de los años veinte hasta mediados de los cuarenta) se abandonó paulatinamente la concepción de una instrucción para desempeñar oficios menores, como era el caso de las escuelas de artesanos que recibían niños egresados de las escuelas primarias incompletas y los preparaban para el trabajo, luego de cuatro años de estudios o estableciendo un sistema de educación secundaria paralelo al de la educación “regular” (liceana) con continuidad de estudios hacia la Escuela de Artes y Oficios o la Escuelas de Minas.

En la reforma de 1964 se estableció legalmente la calidad de licencia-

dos en educación secundaria para los egresados de la rama técnico profesional. Es decir, una condición de igualdad para todos los estudiantes de educación secundaria. El currículo siguió este movimiento incrementándose continuamente las horas de asignaturas de formación general en desmedro de las dedicadas a prácticas o taller. En la Enseñanza Comercial, por ejemplo, se pasó de 12 a 2 horas semanales para la asignatura de Práctica Comercial, se eliminó la de Merceología y se la substituyó por Química o Física.

Los procesos más recientes, como la reforma de los ochenta y los actuales planteamientos de política educativa siguieron esta misma tendencia. Durante aquella década se intentó una medida radical decretando una estructura curricular en que los dos primeros años se dedicaban a la formación general y los dos últimos a la especialización (La fuerte baja en la matrícula de la EMTP en esos años, es más aparente que real, se debe fundamentalmente a la forma de contar los estudiantes: los dos primeros años de la educación media (EM) se contaron como científico humanista (CH) y no técnico profesional (TP) aunque los estudiantes estuvieran matriculados en establecimientos TP. Ciertamente que el distinto valor de la Unidad de Subvención para las diferentes ramas de la EM algo tuvo que ver con estas decisiones estadísticas).

Si bien la medida se revirtió, su principio de sustentación permaneció

intacto. Las bases de las medidas de política educativa del actual gobierno establecida en documentos como el Informe de la Comisión Presidencial para la Modernización de la Educación o los estudios y propuestas del Programa de Mejoramiento, Equidad y Calidad de la Educación (MECE) y en aportes internacionales como los trabajos de CEPAL y UNESCO que vinculan el progreso educativo con el desarrollo económico con equidad, establecen firmemente la necesidad de intensificar la formación de carácter general para responder más adecuadamente a los requerimientos de la modernidad, en particular, a los desafíos de la internacionalización de la economía y los requerimientos de la vida democrática.

126

A partir de la década de los ochenta en que se inició una “desregulación” de la EMTP, comenzó un cambio en las tendencias de gestión de los establecimientos rompiendo los esquemas centralizadores. Por una parte, se descentralizó al nivel regional la autorización sobre decisiones curriculares y propuesta de nuevas ofertas de especialidades por iniciativa de los establecimientos. Si bien la experiencia padeció de excesos y falta de seriedad en algunos casos, en términos generales se pudo apreciar un efecto positivo en la actitud de los establecimientos EMTP hacia el cambio y la innovación.

En esa época también se fijaron modalidades diversas de administra-

ción de la EMTP a través de la cesión de un número de establecimientos seleccionados a asociaciones empresariales que, se esperaba, resolvieran el problema de la vinculación efectiva de la oferta educativa técnico profesional con el mundo de la empresa productiva, tanto en términos de la incidencia en el currículo como en la incorporación de innovaciones tecnológicas o en la mera provisión de insumos para el funcionamiento de los talleres.

En general, el resultado de esta experiencia se ha estimado como positiva en la mayoría de los casos. Aun la modalidad especial de financiamiento establecida para estos casos (subsidiar la oferta sobre la base de costos de operación y no el número de alumnos asistentes, como en el resto del sistema escolar) es objeto de estudios y evaluaciones, particularmente luego que los incrementos a la Unidad de Subvención han acercado considerablemente los aportes por estudiante en cada modalidad de financiamiento.

El actual gobierno tiene entre sus medidas estratégicas principales para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación –por los positivos efectos que demuestran las investigaciones nacionales e internacionales– una promoción de la autonomía de gestión de los establecimientos a través de mecanismos directos e indirectos tales como: el acceso a recursos financieros adicionales vía la presentación de proyectos de mejoramien-

to educativo; la adquisición de libros para la biblioteca escolar, o equipos de ayuda audiovisual decididos por el establecimiento; libre disposición de recursos para contratar asistencia técnica.

No obstante estos esfuerzos hay aún obstáculos formidables a una real autonomía de los establecimientos. Las disposiciones del Estatuto Docente hacen muy difícil la negociación contractual (inicio y término de contrato, monto) de los sostenedores o directores con profesores y otro personal de los establecimientos. Por otra parte, es todavía lo más frecuente que no se delegue a los directores de los establecimientos autoridad sobre distribución y uso de presupuestos ni tampoco sobre selección de profesores. Es necesario buscar un mejor punto de equilibrio entre las legítimas aspiraciones a la estabilidad laboral del gremio docente y una gestión efectiva de los establecimientos; es necesario, también, que se examine la estructura de gestión de los establecimientos educacionales y se admitan los espacios de autoridad en que los directores puedan ejercer su liderazgo.

La expansión de la educación superior hecha al uso del mercado ha generado, por su parte, nuevos escenarios para la EMTP que es necesario examinar. La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) define las diferencias al interior del nivel, distinguiendo entre universidades, institutos profesionales y centros de

formación técnica estableciendo el límite académico superior al que pueden llegar. Así, los Centros de Formación Técnica (CFT) forman técnicos; los Institutos Profesionales (IP) confieren títulos profesionales que no requieran grados académicos de licenciatura; y las Universidades forman profesionales y confieren grados académicos. Nada impide que las Universidades “invadan” el territorio de Institutos Profesionales y aun de CFT y que también los IP reclamen el “mercado” de los CFT. El tema se complica por la diferente supervisión a que están sometidas estas instituciones. Universidades e Institutos Profesionales caen bajo la tuición del Consejo Superior y los CFT son controlados por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. Estas instituciones utilizan formas de control diferentes.

127

El nivel de los CFT en términos de equipamiento y docencia no parece ser superior a las posibilidades de los mejores liceos técnico-profesionales, lo que ha sugerido una consideración de desarrollo estratégico de la EMTP en esa dirección, especialmente si se toma en consideración las diferencias que existen a favor de los jóvenes que ostentan niveles, aun iniciales, de educación superior en ocasión de buscar empleo y, especialmente, en relación con los niveles esperados de remuneración.

Dada la importancia creciente que asume la educación para el trabajo,

se han desarrollado internacionalmente estrategias curriculares que mejoran su eficiencia o resuelven algunos problemas específicos. Se destacan en este sentido: la estrategia dual, de origen alemán; la concepción de enseñanza basada en competencias, y el sistema “*TechPrep*”; de los Estados Unidos estos dos últimos.

La EMTP en particular constituye una preferencia de los sectores más pobres de la población. Desde este punto de vista el desarrollo de esta modalidad adquiere un sentido estratégico en relación con las políticas de lucha contra la pobreza por dos razones principales:

- Efectivamente permite un acceso mayor y a mejores empleos que la modalidad científico humanística;
- para los sectores más pobres constituye una forma más comprensible de acceso al mundo académico y, por ende, de apertura a la educación superior y a una movilidad social mayor.

Una concepción de educación para el trabajo, que incluye y supera las fronteras institucionales de la EMTP, se estima que está destinada a potenciar aun más este efecto en el mejoramiento de la equidad en nuestra sociedad.

Las consultas realizadas a sectores diversos de Región: empresarios, directivos y docentes, padres y

apoderados han constituido una útil herramienta de trabajo para confirmar la aplicabilidad a la zona de apreciaciones y principios de carácter general. En especial es digna de destacar la posición los padres de familia en relación con la importancia conferida a la formación en valores que pueda realizar la educación formal.

2. Diagnóstico del sistema nacional de capacitación

2.1 La estructura del Sistema Nacional de Capacitación

El Estatuto de Capacitación y Empleo, promulgado en 1976, es el primer marco legal que se estableció en el país para regular un sistema nacional de capacitación, construido sobre la base de los siguientes principios:

- i. un incentivo tributario para la capacitación en las empresas, de manera que la demanda del sector productivo se constituya en el motor del sistema;
- ii. la competencia entre los organismos proveedores de capacitación, como un mecanismo para estimular la eficiencia y calidad de sus servicios; y,
- iii. la acción subsidiaria del Estado, para abrir oportunidades de capacitación gratuitas a los trabajadores de escasos recursos no cubiertos por los programas de las empresas, como ser los jóvenes que ingresan al mercado laboral y los adultos desempleados.

En este sistema nacional de capacitación interactúan diversos agentes:

i. **El Estado**, que otorga un crédito fiscal a las empresas por los gastos que éstas realizan en la capacitación de sus trabajadores, hasta por el equivalente al 1 % de la planilla salarial: además, el Estado financia los programas públicos de capacitación dirigidos a los trabajadores que no participan en los programas de las empresas.

ii. Un organismo del Estado, el **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)**, encargado de supervigilar el funcionamiento del sistema en el marco del Estatuto, administrar los programas públicos de capacitación y asesorar a las Oficinas Municipales de Colocación.

iii. **Las empresas** que capacitan a sus trabajadores conforme a las normas del Estatuto de Capacitación y Empleo y obtienen una rebaja tributaria por los gastos correspondientes, hasta por una suma equivalente al 1 % de la planilla salarial. Cerca de 15.000 empresas actúan regularmente dentro del sistema.

iv. **Los organismos proveedores de capacitación, reconocidos o autorizados por el SENCE**, los cuales pueden vender sus servicios a las empresas beneficiarias del incentivo tributario o a los programas públicos de capacitación. En la actualidad son cerca de dos mil estos organismos.

v. **Los Organismos Técnicos Intermedios (OTIR)** autorizados para

captar aportes de las empresas y destinarlos a organizar actividades de capacitación –colectivas– para las empresas aportantes. Los referidos aportes son considerados gastos de capacitación para los efectos de la franquicia tributaria de las empresas. En 1995, existían siete OTIR operando en el sistema.

2.2 La eficacia del incentivo tributario para la capacitación en las empresas

Bajo el régimen del Estatuto de Capacitación y Empleo, la capacitación en las empresas ha experimentado una expansión notable, que excede el crecimiento de la economía y el empleo como puede observarse en el Cuadro 1. Además, el incentivo fortalece el papel de la demanda como motor del sistema, de manera que se logra una efectiva articulación de la oferta de capacitación con las necesidades del sector productivo.

Otra señal positiva es que el uso de la franquicia tributaria ha estado ligado a los sectores más dinámicos de la economía nacional en términos de mejoras de productividad y avance tecnológico; la industria manufacturera, los servicios financieros, la minería, el transporte, las comunicaciones y la construcción. Sin embargo, hay que señalar que sólo un pequeño porcentaje de las empresas del país aprovechan este beneficio y que apenas una parte de la franquicia potencial es utilizada. En

Cuadro 1
Capacitación en las empresas

AÑO	EMPRESAS	TRABAJADORES (en miles)	GASTOS EN CAPACITACIÓN (en millones de dólares)	FRANQUICIA TRIBUTARIA (en millones de dólares)
1980	732	97,2	s.d.	14,81
1990	6.017	199,6	47,24	33,33
1991	9.986	265,3	54,70	38,23
1992	12.163	297,2	57,53	40,11
1993	13.185	328,7	65,19	46,48

130

efecto, la información disponible, referida a 1990, permite estimar que menos de 3 % de los contribuyentes de primera categoría usaron el crédito tributario para capacitación, a la vez que sólo un tercio de los recursos fiscales disponibles para este beneficio fueron aplicados.

De otra parte, la capacitación en las empresas está ligada a las necesidades internas de cada firma, de manera que su contribución a la movilidad de los trabajadores y a la flexibilidad del mercado laboral es limitada. En otras palabras, el régimen de la franquicia tributaria, la capacitación es un medio para maximizar las ganancias de productividad a nivel de cada empresa pero no necesariamente a nivel nacional.

2.3 El tema de la equidad

Claramente, existen más oportunidades de capacitación en las grandes empresas. En este grupo hay más firmas implementando programas de capacitación y un mayor porcentaje de los empleados son capacitados. Por eso, las grandes empresas aparecen como las principales beneficiarias del sistema, si se considera que representan un tercio del empleo nacional, pero captan 81 % de los incentivos para la capacitación, como se muestra en el Cuadro 2, referido al último período para el cual existen datos.

Más aun, es posible que algunas de estas empresas estén obteniendo ganancias a expensas del fisco. En efecto, antes del proceso de privatiza-

Cuadro 2
Capacitación según tamaño de las empresas: 1987-91

	EMPRESAS	TRABAJADORES CAPACITADOS	INCENTIVO TRIBUTARIO (en millones de dólares)
Empresas pequeñas (1-49 trabajadores)	16.298	43.517	4,04
Empresas medianas (50-199 trabajadores)	6.721	117.637	12,45
Empresas grandes (200 y más trabajadores)	6.268	795.606	72,60

Fuente: *SENCE*.

ción muchas empresas públicas asumían la capacitación como un gasto ordinario, en cambio ahora las mismas actividades están subsidiadas. Otro indicio de esta situación se encuentra en un estudio de casos patrocinado por el SENCE en 1981, que mostró que el gasto tradicional en capacitación de un grupo de 18 grandes empresas se mantuvo constante –en 0,6 % de la planilla salarial, promedio– después de establecido el incentivo tributario. Todavía más, diversas limitaciones impuestas a la franquicia tributaria, durante los años ochenta, no tuvieron mayor efecto disuasivo en el gasto de capacitación de las grandes empresas, lo cual sugiere que el incentivo no es tan importante para ellas.

Por cierto, no debe extrañar que las grandes empresas necesiten menos incentivos para invertir en capital humano y están en mejores condiciones para capturar los retornos de esa inversión, ya que sus niveles salariales –superiores al promedio del mercado, generalmente– las protegen del riesgo de perder a los trabajadores capacitados. En estos casos, la franquicia tributaria más parece un subsidio a la producción que un incentivo para la capacitación. Por lo tanto, no parece haber razones claras –en términos de eficiencia económica o equidad social– para incentivar tales gastos de capacitación.

De otro lado, si son los trabajadores quienes pueden capturar los re-

tornos económicos de la capacitación, también es dudosa la justificación de subsidiarla cuando dicha capacitación está dirigida al personal de mayores ingresos en las empresas, salvo por las externalidades que pudiera generar la difusión de los conocimientos de ese nivel. Cabe señalar que alrededor de 20 % de la franquicia tributaria se usa en la capacitación de este grupo, el cual representa menos de 10 % de la fuerza laboral.

2.4 La capacitación en las pequeñas empresas

Como se acaba de señalar, el aprovechamiento de la franquicia tributaria para la capacitación es limitado entre las pequeñas empresas. Y son muchas las razones que contribuyen a explicar la escasa respuesta de este sector a dicho estímulo. Entre las principales, las siguientes:

- el desconocimiento del beneficio y de los procedimientos para utilizarlo;
- el temor a los controles fiscales y a los trámites burocráticos;
- la ineficacia del incentivo tributario para suplir la falta de financiamiento para la capacitación, ya que, por una parte, el techo de la franquicia tributaria es bajo para las pequeñas empresas y, por otra, la recuperación de los gastos por la vía de la deducción de impuestos se produce al año siguiente;

- el riesgo de perder a los trabajadores capacitados o tener que incurrir en mayores costos para retenerlos;

- menores necesidades de capacitación, en comparación con las grandes empresas, debido al atraso de su tecnología; y,

- escasez de oferta de capacitación adecuada a las necesidades y condiciones de las pequeñas empresas.

2.5 El tema de eficiencia

Los costos de la capacitación no han disminuido en el régimen del Estatuto de Capacitación y Empleo, lo que pone en duda la eficacia de la competencia en este mercado. Por el contrario, en los programas de capacitación de las empresas el costo de la instrucción por hora-alumno, en 1992, superaba los cuatro dólares en promedio, y franquicia tributaria subsidiaba las tres cuartas partes de ese valor. En cambio, los programas públicos del INACAP, antes del nuevo sistema, no llegaban a los dos dólares. Más aun, los costos por hora-alumno presentan una gran dispersión entre las diferentes especialidades, en un rango que va desde un dólar hasta sesenta.

Estos resultados son probablemente consecuencia del hecho que la oferta de capacitación está altamente atomizada y opera en un mercado relativamente pequeño, lo cual encare-

ce la producción de los servicios. Además, la demanda subsidiada y mal informada tiende a ser más tolerante en materia de precios y calidades. En efecto, hay cerca de 2.000 proveedores actuando en un mercado –subsidiado– de U\$S 80 millones (en Francia, por ejemplo, existen alrededor de 13.000 organismos de capacitación acreditados para vender servicios por U\$S 13.000 millones), lo cual difícilmente configura un mercado libre y competitivo. Y en este entorno es fácil, por una parte, que surjan conductas cuasi-monopólicas y rentas extraordinarias para algunos proveedores de capacitación, como resultado de una conjunción de factores, entre los cuales:

- i. el comportamiento no eficiente de algunas empresas en sus decisiones de capacitación, debido a los subsidios y la falta de información;
- ii. la gran variedad de los servicios ofrecidos, en términos de contenidos y calidad (a título ilustrativo, el catálogo del SENCE registra más de tres mil cursos diferentes; y,
- iii. la limitada capacidad del SENCE para informar a los usuarios y regular la calidad de los servicios.

2.6 El perfil de la demanda de capacitación de las empresas

Más de dos terceras partes del gasto de las empresas en capacitación se destina al aprendizaje de computación, idiomas, administración, ventas, técnicas de secretariado y habilidades

de relacionamiento personal. En general estas competencias –que son transferibles y multifuncionales– se imparten contratando servicios externos de capacitación. En cambio, la capacitación en áreas técnicas de producción es limitada y tiende a impartirse en el puesto de trabajo o dentro de la empresa y por cuenta de ésta. No es posible saber si esta conducta obedece a una estrategia de la empresa o lo es por falta de oferta externa de capacitación en especialidades que, por lo general, requieren equipamiento costoso. Finalmente, hay que señalar que la capacitación en la empresa tiende a seguir un patrón reactivo: la mayoría de los cursos son cortos –entre 20 y 40 horas– y parece responder más a una necesidad inmediata que a una estrategia de desarrollo de sus recursos humanos.

2.7 Los programas de aprendizaje en las empresas

El sistema de aprendizaje regulado se enmarca en un contorno de trabajo especial, en virtud del cual los trabajadores jóvenes –menores de 21 años de edad– adquieren competencias prácticas dentro de una empresa bajo la guía de un maestro. El período legal del aprendizaje dura 12 meses y durante este tiempo el salario del aprendiz se subsidia hasta el equivalente a 60 % del ingreso mínimo legal, con cargo a la franquicia tributaria para la capacitación. Las empresas pueden contratar aprendices por un número que no exceda 10 %

de su personal permanente. A pesar de los incentivos, los programas de aprendizaje no han respondido a las expectativas de las autoridades en cuanto a la calidad y cobertura del sistema; en efecto, éste no contempla –como en otros países– disposiciones legales relativas a la educación relacionada de los jóvenes

ni el SENCE posee recursos necesarios para supervigilar la ejecución de los programas dentro de las empresas. Además, la expansión del sistema ha sido modesta, como se puede observar en el Cuadro 3, si se compara con los cerca de 200.000 jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año.

Cuadro 3
Número de aprendices

AÑOS	REGIÓN DE VALPARAÍSO	TOTAL NACIONAL
1990	39	441
1991	169	918
1992	53	655
1993	17	522
1994	19	557

134

No están claras las causas del limitado desarrollo del sistema de aprendizaje, pero es posible que en ello incidan diversos factores, como:

- el desconocimiento de los subsidios para el aprendizaje en las empresas y los procedimientos para usarlos;
- el temor de las empresas de los eventuales controles por parte del SENCE y del Servicio de Impuestos Internos;
- las restricciones de procedimiento que limitan la posibilidad de

usar los subsidios por el periodo completo de 12 meses; y,

- la ineficacia del incentivo en las pequeñas empresas, debido a que el techo de la deducción en su caso es muy bajo.

Pero, probablemente, la causa principal sea la falta de una cultura empresarial propicia para esta clase de programas.

2.8 La oferta de capacitación

No hay duda de que el Estatuto de Capacitación y Empleo ha estimu-

lado la descentralización y la diversificación de la oferta de servicios de capacitación, lo que se refleja en el hecho de que existen cerca de dos mil proveedores que tienen registrados varios miles de cursos en el SENCE. Esto facilita la capacidad de respuesta de la oferta a las necesidades crecientes y cambiantes de las empresas. Aun así, la calidad de los servicios es despareja, situación que se explica principalmente por la incapacidad –legal, técnica y financiera– del SENCE para aplicar controles más estrictos en esta materia; controles que parecen necesarios ya que los usuarios a menudo carecen de información y son poco exigentes en sus gastos de capacitación subsidiados.

De otro lado, el tamaño reducido y la volatilidad del mercado de la capacitación contribuyen a desalentar las inversiones por parte de los proveedores en mejoras de calidad de sus servicios o en la ampliación de éstos hacia áreas de tecnologías pesadas que requieren equipamiento más costoso.

2.9 Los Organismos Técnicos Intermedios (OTIR)

Son entidades privadas, sin fines de lucro, organizadas sectorial o regionalmente para planificar y contratar servicios de capacitación por cuenta de empresas afiliadas. Actualmente, hay siete de estos organismos operando en el país. La lógica de los OTIR está basada en la posibilidad de generar economías de escala y captu-

rar las externalidades de la capacitación mediante el manejo mancomunado y cooperativo de los aportes voluntarios –deducibles de impuestos– de numerosas empresas pequeñas. Si bien la fundamentación teórica de los OTIR parece sólida, su desarrollo ha sido limitado en la práctica, lo que se atribuye, a juicio de las autoridades del SENCE, a las dificultades legales para crearlos, la falta de capital de trabajo que aqueja a algunos de estos organismos y el hecho de que se haya desvirtuado el principio de la gestión cooperativa de los recursos, ya que los OTIR tienden a servir a sus afiliados en proporción a sus aportes individuales.

2.10 La participación de los trabajadores en la gestión de la capacitación

El Estatuto de Capacitación y Empleo no contempla la participación de los trabajadores en la formulación de políticas de capacitación, dentro de las empresas o a nivel nacional, lo que ha provocado reclamos de la clase trabajadora. De otra parte y paradójicamente, no hay ningún impedimento legal para que la capacitación se incluya en las negociaciones colectivas, aunque raramente lo es. Lo cierto es que la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación de las empresas es un tema sensible y complejo dentro de las relaciones laborales, ya que los sindicatos argumentan que los programas de las empresas sirven sólo a los intereses de

los empleadores y que los trabajadores deberían tener alguna voz respecto a actividades que son pagadas –en última instancia– con recursos públicos.

A su vez, los empleadores sostienen que las decisiones de capacitación son materias privativas de la gerencia, ya que comprometen la productividad y el desarrollo sostenible de la empresa. Con todo, así como la capacitación en función de los intereses de las empresas tiene sentido por las ganancias internas de productividad, desde una perspectiva global la capacitación en función de los intereses de los trabajadores tiene, también, sentido en la medida que contribuya a la movilidad de éstos en el mercado laboral, facilitando su desplazamiento hacia empleos mejores y más productivos. Pero algunos empleadores, a nivel individual, ven la movilidad externa como un riesgo –de mayores costos para reemplazar o retener a los trabajadores capacitados– que no se compensa con los eventuales beneficios de la participación del personal en las decisiones de capacitación, en términos de una mejor planificación de estas actividades y un mayor compromiso de los trabajadores con las políticas de capacitación de las empresas.

2.11 Los programas públicos de capacitación

La ley limita fuertemente la capacidad de gestión de los programas

públicos de capacitación por parte del SENCE, estableciendo rigideces que afectan el diseño de los programas y la forma de contratar a las agencias ejecutoras. Tan es así, que algunos proyectos innovadores han requerido leyes especiales que han tenido que ejecutarse en el marco de convenios internacionales, como son los casos del Programa de Reconversión Laboral para el Carbón y el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes.

En efecto, de acuerdo con el actual Estatuto de Capacitación y Empleo, el SENCE sólo puede costear actividades de capacitación dirigidas a trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, a través de un subsidio que se otorga, mediante licitaciones, a los organismos proveedores de capacitación. Esto significa que no es posible diseñar programas más amplios que contemplen –como en el caso de la reconversión laboral de los mineros del carbón y la capacitación de jóvenes– otras prestaciones complementarias que faciliten la inserción o reinserción en el empleo de los beneficiarios; tampoco es posible subsidiar el mejoramiento de la oferta de capacitación o la ampliación de ésta hacia áreas tecnológicas o geográficas desatendidas; del mismo modo, la ley tampoco permite otorgar los subsidios para la capacitación pública por el lado de la demanda; esto es, a los propios trabajadores y a las pequeñas empresas para las cuales el incentivo tributario es ineficaz. Cabe señalar que en muchos países indus-

trializados, la capacitación en las pequeñas empresas se entiende como una responsabilidad pública.

En otro orden de cosas, en el sistema actual se observa una brecha grande entre los recursos que el Estado destina a subsidiar los programas de capacitación de las empresas, por una parte, y los programas de becas del SENCE (excluido el Programa de Capacitación de Jóvenes), por otra. En efecto, los montos globales difieren de manera significativa entre una y otra línea. Además, aparentemente existen diferencias marcadas en el valor promedio del subsidio por hora-participante.

3. La educación para el trabajo y el empleo

3.1 El capital humano y el crecimiento económico

La educación ha sido entendida a lo largo de la historia de la humanidad como un poderoso instrumento de integración, movilidad equidad social. Y en años más recientes, ha comenzado a entenderse que la educación –particularmente aquella orientada al trabajo puede contribuir a elevar la productividad laboral, generando así importantes retornos económicos para los individuos y la sociedad en su conjunto. Pero esto no significa que la educación sea la panacea para el subdesarrollo y la iniquidad social, como podría pensarse por el hecho de que los países desarrollados tiendan a exhibir índices elevados

de escolaridad y una menor desigualdad en la distribución de los ingresos. En efecto, si la economía no es capaz de crear empleos más productivos – lo que no depende sólo de la inversión de capital humano– la expansión indiscriminada del gasto social en educación puede acabar generando subempleo y una nivelación de los ingresos hacia abajo, simplemente.

En los últimos diez años, hasta 1992, la región del Valparaíso experimentó un crecimiento económico más moderado (5,3 % anual) que el total del país (6,0 % anual) lo que, sin embargo, no se reflejó simétricamente en el empleo, cuya expansión a nivel regional (4,6 % anual) superó el ritmo de crecimiento del empleo nacional (3,6 % anual). Esta evolución dispar de la Región y el país en términos de producción y empleo ha generado un retroceso en el aporte económico regional junto con un rezago en el crecimiento de su productividad respecto del país.

Asimismo, en la Región se observa una absorción más moderada de capital humano, lo cual se refleja en un menor ritmo de progreso en el “promedio de años de educación” de la fuerza de trabajo ocupada: de 8,2 a 9,6 años frente a un aumento de la escolaridad nacional de los trabajadores ocupados de 7,8 a 9,3 años. Igualmente, la utilización de capital humano –medida por el “total de años educación-persona ocupada” empleado en la eco-

nomía- creció en 61 %, en tanto que en el conjunto del país aumentó 69 %. La evidencia estadística sugiere que el fenómeno está relacionado con el proceso de reestructuración productiva que ha experimentado la Región -marcado por la desindustrialización- el cual ha provocado el desplazamiento del empleo hacia actividades de menor productividad y menos intensivas en capital humano.

De otra parte, la oferta de trabajo también ha crecido más moderadamente (1,8 % anual) que en total del país (2,3 % anual) desde los años ochenta, lo cual se explica por un menor aumento relativo en las tasas de participación de la población en la fuerza de trabajo; además, sugiere la presencia de un proceso importante de emigración de personas en edad activa.

Junto eso se observa una fuerte expansión del sistema formal de educación para el trabajo, cuyo crecimiento alcanza a 41 % en el periodo 1984-94, frente a 23 % que presenta el total del país. Ello ha permitido mejorar los perfiles educativos de los trabajadores en las ocupaciones de nivel medio y superior pero, al mismo tiempo, ha contribuido a aumentar las tasas de subocupación de recursos humanos con educación media y superior, las cuales se elevan de 29 a 30 %, en el primer caso, y de 38 a 44 %, en el segundo. Con todo, es posible que parte de los subocupados sean profesionales y técnicos jóvenes, re-

cientemente ingresados al mercado de trabajo, que aún no ascienden a las categorías ocupacionales acordes con sus calificaciones.

Del análisis de la información precedente es posible extraer algunas conclusiones de interés respecto a las tendencias que presente la utilización del capital humano en la Región de Valparaíso.

En primer lugar, el fuerte aumento que se observa en la matrícula de la educación media y superior, por una parte, y la creciente subutilización de recursos humanos de mayor calificación, por otra, inducen a pensar que la demanda social de educación para el trabajo excede la capacidad de utilización del capital humano en la economía. Así, este capital no parece constituir, en estos momentos, una limitante seria para las posibilidades de crecimiento económico de la Región de Valparaíso. A la misma conclusión llega un informe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, de 1996, que señala que los resultados económicos de ella (así como también de la Región del Bio Bio) estarían por debajo de las capacidades existentes, inclusive en materia de recursos humanos.

En segundo lugar, los mecanismos del mercado, tanto en el sistema de educación como del empleo, no parecen capaces de corregir el referido desequilibrio, el que, por lo mismo, adquiere características estructurales. Así, es posible que la subocupación de los re-

cursos humanos más calificados (o, en otras palabras, la sobreinversión en capital humano) se deba a factores tales como:

- i. la falta de información sobre las oportunidades de educación y trabajo por parte de los jóvenes que demandan educación media y superior;
- ii. la influencia de motivaciones no económicas en la demanda de educación media y superior;
- iii. los motivos “credencialistas” que influyen en la demanda por educación haciendo que se vea un medio para competir ventajosamente por los empleos mejores y más escasos, más que una herramienta de trabajo propiamente tal; y
- iv. desconocimiento de las necesidades del sector productivo por parte de los proveedores de educación para el trabajo.

En tercer lugar, el hecho de que un porcentaje no pequeño de personas aparezca desempeñándose en ocupaciones cuyas exigencias normalmente superan su nivel educativo –en otras palabras, están sobreocupadas– tiende a validar la noción de que la educación no es el único factor que determina la posición ocupacional de los individuos.

3.2 La rentabilidad de la educación para el trabajo

En la actualidad se acepta ampliamente que la educación no sólo contribuye al bienestar corriente de los

individuos y la sociedad sino que es, también, una de inversión –en capital humano– cuyos beneficios se prolongan en el tiempo. Esta última visión es especialmente válida cuando se refiere a la educación para el trabajo. De ahí surge el concepto de rentabilidad de la educación que resulta de comparar las ganancias permanentes que produce la educación para las personas y la sociedad, con los costos que supone la educación para los particulares y la sociedad. Así, según la forma en que se distribuyen los beneficios y los costos de la educación, entre las personas y la sociedad, es posible hablar de la rentabilidad privada o social de estas inversiones.

La rentabilidad privada de la educación se refiere a los mayores ingresos que puede obtener una persona en el trabajo como consecuencia de una mayor educación, en relación con los costos de esa educación adicional que son asumidos por la persona, incluyendo entre éstos los ingresos laborales sacrificados durante el tiempo de sus estudios.

Por otra parte, la rentabilidad social de la educación se refiere a la productividad social más elevada que tiene un individuo con mayor educación, en comparación con el costo de esa educación para la sociedad; incluidos, entre los beneficios, las externalidades sociales y, entre los costos, la producción sacrificada durante el tiempo de sus estudios y, eventualmente, la pérdida de producción de otros traba-

jadores que pueden verse desplazados a empleos de menor productividad (o al desempleo) al aumentar la oferta de personal con más altas calificaciones en el mercado de trabajo. Una forma de medir la rentabilidad de la educación –así como de cualquier otra forma de inversión– es la Tasa Interna de Retorno (TIR) concepto que, en esencia, alude al porcentaje de rendimiento anual de una inversión durante su vida útil. En términos técnicos, es la tasa de descuento con la cual se igualan los valores actualizados de la corriente de ingresos y costos derivados de una inversión.

Los retornos económicos de las principales modalidades de educación formal para el trabajo en la V Región, estimados con base en los perfiles de edad –ingresos de las personas ocupadas, elaborados a partir de los datos de la Encuesta CASEN de 1994, corresponden a lo que predice la teoría del capital humano: los ingresos del trabajo tienden a aumentar con la educación y la edad/experiencia de las personas, pero a un ritmo decreciente. Con todo, llama la atención la caída que se observa en los ingresos de las personas con educación media técnico-profesional y educación universitaria a partir de los 50 años de edad, lo que podría señalar una desventaja de la especialización. Asimismo, los datos muestran que los graduados de la enseñanza media técnico-profesional obtienen ingresos superiores, en promedio, a los de la educación media científico-humanista,

especialmente en la etapa intermedia de la vida activa.

Las estimaciones de la rentabilidad de la educación formal para el trabajo arrojan en esta Región resultados similares a otros estudios que se han realizado sobre esta materia a nivel nacional. La TIR social para los casos de la educación media técnico-profesional, la educación media científico-humanista y la educación universitaria, alcanza a 16,9; 11,1; y 10,4 %, respectivamente. En cambio, las TIR privadas de las mismas modalidades educativas son bastante más elevadas como consecuencia de los subsidios para la educación, llegando 25,2; 16,4; y 13,6, respectivamente. Cabe señalar que estos valores han sido estimados a partir de un “corte transversal” en una muestra de la población en un momento determinado; probablemente, los resultados serían mejores aun si se pudiese hacer un seguimiento a una cohorte de individuos a lo largo de su vida activa, ya que los perfiles de edad-ingresos de las personas tienden a mejorar con el tiempo como consecuencia del proceso general de crecimiento económico.

De otra parte, poco se sabe de la rentabilidad de la capacitación laboral. En esta área, la información es escasa, parcial y no existen muchos estudios sobre la materia, a pesar de que el Estado ha destinado no menos de 500 millones de dólares a diversos programas de capacitación desde el año 1977, en que comienza a operar

el Estatuto de Capacitación y Empleo. Con todo, algunas evaluaciones parciales de estos programas arrojan un balance positivo, en general.

Efectivamente, los datos sugieren que ellos han contribuido a un crecimiento importante de las actividades de capacitación en las empresas; a una diversificación de la oferta de servicios de capacitación; a una mayor competencia entre los proveedores de servicios de capacitación; y, a una mejor focalización de los programas públicos de capacitación en los grupos de población de menores recursos no cubiertos por los programas de las empresas, estos es, jóvenes y adultos desempleados. Pero también han surgido críticas de algunas esferas de opinión, las que tienen que ver con los siguientes aspectos, principalmente:

- i. la concentración del uso del incentivo tributario en los sectores que menos lo necesitan: las grandes empresas y los trabajadores más calificados;
- ii. la escasa capacitación que se imparte en tecnologías de producción;
- iii. la calidad despareja y los costos a menudo elevados de la capacitación;
- iv. la falta de recursos para los programas públicos de capacitación dirigidos a adultos desempleados;
- v. las normas que hacen rígidos los programas públicos de capacitación, a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; y,
- vi. el hecho de que los trabajado-

res no tengan injerencia en el manejo de los incentivos fiscales para la capacitación.

Desde esta misma perspectiva, cabe referirse a los resultados de una evaluación preliminar del Programa Chile Joven que se hizo a comienzos de 1996, el cual arroja un balance bastante positivo, tanto en términos de la rentabilidad y equidad social del programa como de beneficios psicosociales para un gran contingente de jóvenes de escasos recursos que no tenían otras alternativas de educación para el trabajo. Con todo, los resultados muestran que el mayor provecho fue para los participantes hombres, lo que sugiere una falla en el diseño o en la focalización del programa en desmedro de las mujeres.

4. Sector rural

Se hizo un trabajo en el Valle del Aconcagua cuyo objeto fue determinar la cobertura, calidad e inserción laboral de los programas de ET de la ecoregión (Becas SENCE y Programas INDAP, franquicia tributaria y educación técnico-profesional) y explicar estos resultados. El nivel de cobertura se demostró claramente insuficiente, excepto en el caso de los campesinos llamados “viables”, interés central de los programas de INDAP. En términos comparativos, las becas muestran una cobertura superior a la Región relativa a sus respectivas fuerzas de trabajo. En la franquicia tributaria sucede

lo contrario, especialmente la agrofruticultura que, a pesar de ser la producción central del Valle, la cobertura está muy por debajo de otros sectores (construcción, servicios básicos y a personas).

Así surgen ciertas conclusiones que pueden servir de base para realizar acciones positivas. Tomando como base el estudio hecho en el Valle de Aconcagua se puede sostener que sería conveniente una acción muy enérgica de coordinación entre las OMC (situación que podría extenderse a la Provincia de Petorca) recogiendo las experiencias de Los Andes. Por otra parte será muy conveniente revisar las carreras impartidas en los liceos de la educación media técnico-profesional (EMTP) para ajustarlos a las necesidades de las

zonas de predominio agrícola y agroindustria, respetando el criterio de las familias ocupacionales.

Las instituciones tales como SENCE, FOSIS, INDAP Y SERNAM podrían redoblar esfuerzos para impulsar acciones que sirvan eficientemente al mejoramiento de la productividad y la versatilidad de los trabajadores, particularmente de los temporeros.

Es evidente que el conjunto de medidas y el modelo que se propone son aplicables, con los ajustes que la experiencia debe mostrar, para que el sector rural y agroindustrial se beneficie. En particular, la red informática propuesta en el modelo de sistema de educación técnica deberá ser de gran importancia.

UN NUEVO MARCO CURRICULAR PARA LA ENSEÑANZA MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL EN CHILE

La situación educativa que encontró el gobierno democrático que asumió el poder en Chile en 1990 puede condensarse en: un alto grado de cobertura, salvo en la educación preescolar; la baja calidad de la oferta, especialmente en los establecimientos que atendían a la población más pobre; 92 % de alumnos que dependían del financiamiento público; deficiencias notorias de gestión, especialmente en la educación municipalizada; desarticulación entre los distintos niveles educativos; desconexiones del medio educativo con el mundo del conocimiento y de la producción; precariedad en las prácticas metodológicas por inexistencia de recursos para fomentar el aprendizaje; y, poca atención a las transformaciones experimentadas por la cultura juvenil.

Para enfrentar esa situación se propusieron iniciativas que fueron constituyendo una reforma profunda del sistema educativo alrededor de cuatro grandes objetivos: mejorar la calidad y la equidad de la educación; fortalecer la profesión docente; mejorar la gestión en todos los niveles del sistema, reforzando la autonomía de los establecimientos educativos; y, aumentar el financiamiento público y privado para la educación hasta totalizar un 7 % del PIB, asegurando una mayor eficiencia en el gasto.

Este nuevo marco curricular, que se encuentra en una etapa de amplia consulta nacional, plantea cuatro cambios para la modalidad técnico-profesional:

i. **Expansión temporal y redefinición de los contenidos de las asignaturas correspondientes a la Formación Común**

La formación común es aquella que cubre objetivos formativos generales para el conjunto de la enseñanza media, con el fin de ofrecer oportunidades educativas relevantes para el mundo que está emergiendo. El desarrollo personal, la participación ciudadana y las nuevas formas de organizarse del mundo productivo demandan hoy, y con mayor fuerza en el futuro, una sólida formación en unas competencias básicas que el sistema escolar debe proveer a todos. La más importante y plural comisión que el país haya establecido en el último cuarto de siglo para definir una agenda de cambio del sector educación– **la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación**– señala que tales competencias se refieren a:

- *Capacidades fundamentales* (de lenguaje, comunicación y cálculo);
- *disposiciones personales y sociales* (por ejemplo, referidas al desarrollo personal, autoestima, solidaridad, trabajo en equipo, autocontrol, integridad, capacidad de emprender y responsabilidad individual, entre otras);
- *aptitudes cognitivas* (por ejemplo, capacidades de abstracción, de pensar en sistemas, de aprender, de innovar y crear) y;
- *conocimientos básicos* (del medio natural y social, de las artes, de la trascendencia de sí mismo).

En el caso de la EMTP el signo fundamental del cambio es pasar de una formación altamente especializada para un puesto de trabajo a una formación general para desempeñarse en una vida de trabajo en un sector del mundo productivo.

ii. Postergación de la decisión vocacional

Íntimamente asociado a lo anterior, se plantea la postergación del momento de elección de la modalidad de educación media en que se proseguirán los estudios hasta completarla, del final del 8o. básico al final del 2o. año medio, asumiendo una tendencia mundial que pretende resguardar la equidad al asegurar unos aprendizajes fundamentales, que posibilitarán a los alumnos socialmente desfavorecidos tener iguales oportunidades para hacer equivaler sus resultados con los alumnos más privilegiados.

iii. Redefinición de las especialidades por familias ocupacionales

Se propone darle un marco ordenador a la variedad y dispersión de especialidades que existen en la actualidad (existen actualmente aproximadamente 410 especialidades, muchas de las cuales representan nominaciones diversas para una misma ocupación), lo que resulta vital para recuperar la seriedad de la oferta del sector, permitir establecer patrones responsables de evaluación y posibilitar la movilidad laboral en un contexto que supera las fronteras nacionales al utilizar una nomenclatura común que corresponde a las definiciones universalmente establecidas.

La tarea de redefinición de las especialidades para la enseñanza media técnico-profesional es el resultado de comisiones de trabajo por sectores económicos, integradas por asociaciones representativas de los empleadores y trabajadores de cada sector productivo, entidades académicas relacionadas, docentes de establecimientos EMTP con programas innovadores y organismos públicos relevantes. En varios casos, esta tarea se desarrolló en aquellas Regiones donde la presencia del sector económico del caso era más fuerte.

Las especialidades se han definido dentro de una agrupación de ocupaciones que comparten elementos comunes ("familia ocupacional") a partir de una descripción sistémica que considera el campo ocupacional, los insumos utilizados, los procesos que se debe dominar, los instrumentos y herramientas de trabajo que se debe saber manipular y los productos esperados del trabajo. Es así como se entrega una información para el conjunto de los liceos, lo que será una ayuda decisiva para mejorar los diseños curriculares cuando éstos se encuentren en situación de aislamiento o de precario desarrollo productivo.

iv. Definición de perfiles como objetivos fundamentales terminales.

Los perfiles de las especialidades (Objetivos Fundamentales Terminales) establecidos con la participación de informantes claves del medio laboral, permiten organizar las competencias que le dan consistencia a esa especialidad, expresando lo mínimo y fundamental que debe aprender todo alumno o alumna del país que la curse. Se trata de un piso de formación, nacionalmente consensuado entre los sistemas educacional y productivo, sobre el cual se harán precisiones regionales y se establecerán los sellos propios del proyecto educativo de cada establecimiento escolar, transformándose en una exigencia de calidad y en un instrumento de equidad, al asegurar que las especialidades consideren una base común nacionalmente compartida.

*(Datos recogidos de documentos del Programa
Mejoramiento, Equidad y Calidad de la Educación: MECE.)*