

FORMACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO PARA JÓVENES. ESTADO DE LA SITUACIÓN EN CHILE

María Ester FERES N.*

Resumen. En el presente trabajo se describen en forma sintética pero sistematizada la institucionalidad, los contenidos, los proyectos y programas sobre formación profesional y sobre educación y capacitación continua, desde dos dimensiones diferenciadas en sus inicios pero finalmente confluyentes. Esta confluencia se manifestaría en distintos ámbitos: desde la coordinación intergubernamental hasta la alianza público-privada, en especial con las organizaciones de los sectores productivos; desde la formulación de políticas hasta la implementación conjunta de proyectos y programas. Al final del proceso se perciben cambios institucionales de cierta relevancia, como el proyecto de ley sobre un nuevo marco jurídico para el sistema educativo, y desde la perspectiva formativa laboral: el proyecto de ley de próxima aprobación que crea un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

I. INTRODUCCIÓN

Frente al tema de la formación profesional en Chile surgen algunas reflexiones previas que nos parecen de interés compartir, a fin de contextualizar el análisis y facilitar su comprensión. Como sabemos, el propio término “formación profesional” no es algo unívoco. De una parte, se trata de una acepción a la que se le asignan contenidos diversos; de otra, se discute su adscripción entre distintas disciplinas sociales. Una confusión que puede parecer semántica no está exenta de importantes connotaciones ideológicas. Así, para las teorías neoliberales imperantes, impuestas durante las primeras fases de la globalización económica, la formación profesional se centra únicamente en las

* Directora del Centro de Relaciones Laborales, Trabajo y Diálogo Social, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central de Chile (meferes@eml.cl).

calificaciones y en la capacitación para el mercado de trabajo; y en proyecciones más sistémicas, a la reformulación del conjunto del sistema educativo en función de objetivos utilitaristas o meramente productivistas, transformando —de ese modo y bruscamente— la idea educativa del pasado; idea “fundada en una formación que entregaba competencias sociales para la integración a procesos colectivos de construcción del Estado nación y de su riqueza social”.¹

Para algunos organismos internacionales como la UNESCO, la formación profesional se concibe como integrante del sistema educativo y se expresa específicamente en la educación técnico-profesional,² proyectándose —de ese modo— como elemento de un derecho humano fundamental: el derecho a la educación. Por su parte, los desarrollos juslaboralistas más recientes rescatan conceptualmente el término como una dimensión del derecho humano fundamental al trabajo, ligándolo a las normas laborales internacionales y, al igual que desde la óptica educativa, a los derechos humanos fundamentales: económicos, sociales y culturales.³

Las elaboraciones dogmático-jurídicas del derecho internacional de los derechos humanos, cualquiera sea la clasificación que finalmente prime para el derecho a la formación profesional, están provocando, sin duda, impactos no sólo en el debate teórico sino también en los procesos sociales y culturales nacionales e internacionales. Se exige así el reconocimiento de estos derechos por las políticas y ordenamientos jurídicos internos; la concreción del “deber de garantía” que frente a ellos le corresponde a los Estados nacionales; se cuestionan, por tanto, las políticas neoliberales, sus concepciones de Estado subsidiario⁴ y su artificial contraposición entre libertades y derechos.

¹ *La crisis del sistema educativo chileno. Diagnóstico y propuestas*, Santiago, junio de 2006, p. 3, disponible en www.colegiodeprofesoresdechile.ag. En el documento se plantea la crisis del sistema chileno como una crisis de sentido, en tanto nos encontraríamos insertos en una sociedad que levanta como valor central al mercado, subordinando a él todos los derechos, y “donde todo el accionar humano queda supeditado a categorías económicas compitiendo en el mercado”.

² Velasco, Carlos, *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe*, Santiago, documento elaborado con base en el trabajo realizado para OREALC-UNESCO, disponible en www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones.

³ Para la fundamentación y desarrollo analítico del tema véase Barbagelata, H.-H. (ed.), *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, Montevideo, Cinterfor-OIT, 2000.

⁴ Nef Novella, Jorge, *El concepto de Estado subsidiario y la educación como bien de mercado: un bosquejo de análisis político*, 2002, visible en www.firgoa.usc.es/drupal/node/10470.

Si consideramos usos más comunes del término, mezclando nuevos debates y antiguos conceptos, se le asimila ya sea a la educación superior —de grados y posgrados universitarios— o de formación de profesiones liberales; ya sea a las políticas educativas generales o sectoriales de “educación para el trabajo”. En lo que sí pareciera coincidirse, más allá de los contenidos y usos comentados, es en los sustantivos cambios y exigencias en conocimientos, capacidades y aptitudes que conllevan para las personas los entes sociales y las unidades productivas, las grandes transformaciones en ciencia y tecnología y el consiguiente proceso de tránsito hacia una nueva sociedad; la sociedad del conocimiento.

En la experiencia chilena, si bien el término formación profesional tiene un uso común indistinto, desde una aproximación normativa se adscribe preferentemente al sistema de educación formal; los de calificación y recalcificación, en cambio, se ordenan bajo el concepto de capacitación laboral. En la práctica, ya sea en la formulación e implementación de proyectos y programas o en los fundamentos de políticas, se percibe una clara tendencia hacia la integración. En efecto, al igual que en la mayoría de las experiencias comparadas, junto con los temas de cobertura y acceso, así como de cambios en los contenidos educativos y de aseguramiento de la calidad, se pretende avanzar hacia la formulación de currículos flexibles que permitan tanto la certificación de competencias en los casos de interrupción de estudios de pregrado como los objetivos de formación permanente para el trabajo. De igual modo, la necesidad de desarrollar observatorios de mercado de trabajo para detectar los perfiles laborales —requeridos y emergentes— adquiere particular relevancia en una realidad productiva empresarial y tecnológica en constante evolución. En consecuencia, la interacción y coordinación intersectorial entre los entes gubernamentales —educación, trabajo, fomento productivo, etcétera— tiende a incrementarse, particularmente en la implementación de proyectos y programas concretos.

No obstante, para comprender de mejor forma la problemática actual deberemos remontarnos, al menos con tenues pinceladas, a nuestra evolución histórica; desde esa perspectiva, la formación profesional ha sido siempre parte del sistema educativo con su rama específica de colegios técnicos, hoy denominada educación técnico-profesional.

Las primeras manifestaciones de preocupación política sobre el tema educacional en el país emergen en la primera mitad del siglo XIX, en la Constitución Política de 1833. En ella se establece la educación pública como una fun-

ción preferente del gobierno.⁵ En 1920, en coherencia con los procesos de transformación social y económica internos, se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, acuñándose la noción de “Estado docente”.⁶

Desde una perspectiva macropolítica de carácter sistémico, se sostiene que en las distintas sociedades los modelos educacionales y culturales son producto de políticas educativas que “tienden por lo general a reflejar los modelos socioeconómicos y políticos vigentes, los que a su vez representan los intereses de los sectores con pretensión hegemónica en esa misma sociedad”. Por ello, los análisis históricos destacan que, antes de que se expresara formalmente el concepto de Estado docente y que la Constitución Política de 1925 lo instituyera como un principio fundamental,⁷ las ideas liberales y el consenso histórico en el tema educativo,⁸ los cuales logran proyectarse por más de un siglo, ya se habían asentado en el país. De ese modo, las políticas y el rol del Estado en dicho ámbito, de una parte, habrían reflejado el proceso de una sociedad en transición y, de otra, habrían representado factores dinamizadores de los cambios sociales: expansión de los sectores medios, extensión de la democracia representativa y secularización de la sociedad civil, entre otros.⁹

En contraposición al proceso precedente, la transformación desde “una concepción de Estado docente a una de Estado subsidiario en el caso chileno” fue la consecuencia directa de un cambio radical, rupturista y forzoso de un modelo social a otro. En consecuencia, tanto el modelo educativo, la experiencia sobre formación profesional, así como las reformas efectuadas des-

⁵ El artículo 153 expresaba: “La educación pública es una función preferente del gobierno. El Congreso formará un plan de educación nacional, y el ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ello en toda la República”, citado por Nef Novella, Jorge, *op. cit.*, nota anterior.

⁶ Soto Sepúlveda, Maximiliano, “Políticas educacionales en Chile durante el siglo XX”, *Revista Mad*, Santiago, núm. 10, mayo de 2004.

⁷ En su artículo 7o. se establecía que “la educación pública es una atención preferente del Estado... La educación primaria es obligatoria... Habrá una Superintendencia de Educación Pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del gobierno”, citado por Nef Novella, Jorge, *op. cit.*, nota 4.

⁸ “En nuestro país, la escuela pública surgida en los primeros años de la Independencia no estuvo exenta de controversia... el debate fue resuelto en el Chile republicano por un triple consenso: la vieja triada de formar para la ciudadanía, potenciar el desarrollo personal y preparar para la actividad productiva...”. *La crisis del sistema educativo chileno...*, *cit.*, nota 1.

⁹ Nef Novella, Jorge, *op. cit.*, nota 4.

de comienzos de los años noventa, se entrecruzan con las concepciones ideológicas neoliberales que signaron el proyecto de reestructuración económica y el modelo político y social de desarrollo, el que conserva aún sus rasgos esenciales.

La Constitución Política de 1980, impuesta militarmente, consagró la libertad de enseñanza, entendida principalmente como el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales; derechos sólo limitados por el respeto a la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. Estatuyó asimismo el derecho y deber de los padres de educar a sus hijos, dejando al Estado la responsabilidad (subsidiaria) de fomentar el desarrollo de la educación, y a la comunidad el deber de contribuir a su desarrollo y perfeccionamiento. Remitió a una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990)¹⁰ la fijación de los requisitos mínimos a exigir en los niveles de enseñanza básica y media, mediante la determinación de normas objetivas que permitiesen al Estado velar por su cumplimiento, así como de los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

Desde el retorno a la democracia, el tema educativo ha estado en el centro del debate y de las políticas públicas; no obstante, se han agudizado las contradicciones entre los postulados de la reforma educativa y el racional financiero neoliberal sobre el que opera el sistema, sin que el Estado disponga de las herramientas legales adecuadas para garantizar estándares educativos de calidad.¹¹ Según un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el sistema educativo chileno

...combina dos políticas de reforma coexistentes, pero ideológicamente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos educacionales por parte de los padres y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el

¹⁰ La Ley conocida como LOCE se dicta un día antes de asumir el gobierno democrático. “La LOCE, en concordancia con la Constitución, no articula adecuadamente la preferencia del derecho a la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza... ni sobre la libertad de empresa”. Véase *La crisis del sistema educativo chileno...*, cit., nota 1, p. 11.

¹¹ Donoso Díaz, Sebastián, “Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis”, *Estudios pedagógicos*, núm. 1, 2005.

gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender.¹²

El último año ha explotado socialmente la crisis del sistema.¹³ En respuesta se constituyó un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, de composición ampliamente participativa, cuyo objetivo era proponer iniciativas relativas a la institucionalidad, las regulaciones y la gestión del sistema escolar. Producto de ello, el gobierno acaba de enviar a discusión parlamentaria un proyecto de ley derogando la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990) y proponiendo una nueva Ley General de Educación. En lo sustantivo, resguardando la libertad de educación, entendida como derecho de opción de padres y alumnos entre diversos proyectos educativos, encara una efectiva consagración del derecho a una educación de calidad. Para ello, se pretende acabar con el lucro en las instituciones educacionales privadas financiadas con fondos públicos; promover la equidad, suprimiendo discriminaciones de acceso a la educación básica e incrementando las subvenciones públicas a los colegios más vulnerables; consagrar el derecho a la educación desde el nivel parvulario y preescolar; explicitar nuevos roles para el Estado en pos de garantizar una educación de calidad para los alumnos provenientes de todos los sectores sociales; promover la participación del conjunto de la comunidad educativa en la gestión escolar; avanzar hacia la flexibilización curricular, etcétera. En paralelo, se termina de elaborar un nuevo proyecto de ley, estableciendo una Superintendencia Nacional de Educación, abocada prioritariamente a controlar el cumplimiento de niveles de calidad en la enseñanza.

De otra parte, en el ámbito económico, el país requirió de un tiempo relativamente largo para recuperarse de los efectos de la crisis asiática, manteniendo por más de cuatro años índices de desempleo de dos dígitos y niveles de crecimiento de la economía estacionados en torno al 3% y 4%; todo ello en simultaneo a los satisfactorios logros en estabilidad macroeconómica. Los índices sociales de segmentación y la brecha en la distribución de los ingresos

¹² Citado por Donoso Díaz, *ibidem*, p. 16.

¹³ Según un diagnóstico generalizado, el sistema enfrentaría una triple crisis: de calidad, de inequidad y de segmentación social, reproduciendo e incrementando las desigualdades de origen.

se mantienen, incluso con un leve incremento, al igual que la extrema precarización y rotación de los empleos.¹⁴

Teniendo como marco referencial las dinámicas nacionales del fenómeno educativo, sus coherencias y consecuencias con el modelo económico predominante, junto al soporte institucional que le otorga el sistema de relaciones laborales vigente, centraremos el análisis de la formación profesional en la educación técnico profesional y en la capacitación para el trabajo; en esta última incluiremos los programas especiales de capacitación de jóvenes, la recalificación profesional de los trabajadores, la certificación de competencias laborales, los programas de nivelación de estudios al margen del sistema educativo formal, etcétera.

El presente artículo se estructura en cuatro partes; se inicia con este apartado introductorio; en seguida se aborda la importancia y los contenidos de la formación profesional; se continúa con una descripción del marco institucional y de las principales políticas y programas, conjuntamente con la multiplicidad de mecanismos promocionales para la contratación de jóvenes; en el último apartado, a partir del marco jurídico del sistema de relaciones laborales y de normas específicas tanto sobre formación profesional como de capacitación, se efectúa un breve análisis sobre la participación de los interlocutores en la materia.

II. IMPORTANCIA, OBJETIVOS Y CONTENIDOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

1. *El derecho a la formación profesional*

De los antecedentes ya expuestos, no puede sino concluirse las dificultades para concebir en Chile el “derecho a la formación profesional”. Los derechos económicos y sociales en general no se encuentran reconocidos como tales en la Constitución Política de la República. A pesar de sus sucesivas reformas, la matriz constitucional sigue respondiendo a las concepciones neoliberales que la inspiraron, estatuyendo un modelo prístino de “Estado subsidiario”. De ese modo, las principales libertades y derechos que en ella se garantizan se refieren al derecho de realizar cualquier actividad económica (o libertad de emprendimiento), al derecho a no ser discriminado por el Estado

¹⁴ Véase, entre otros, *Informe Anual (2005) de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía*, disponible en www.safp.cl.

y sus organismos en materia económica, a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, y al derecho de propiedad, en sus diversas manifestaciones.¹⁵

Sin embargo, algunas reformas constitucionales, en especial en el ámbito del derecho a la salud, y los actuales proyectos —en trámite o en elaboración— en materia de educación y de seguridad social se orientan claramente en una línea consagratoria de derechos y, por tanto, de modificaciones más sustantivas a la carta fundamental.

La pervivencia de un orden jurídico constitucional en el que prevalecen aún sus orientaciones y concepciones originarias conduce, como podrá evidenciarse en la descripción que haremos de las políticas concretas en el amplio ámbito de la formación profesional, ya sea a una dicotomía de principios orientadores o a una clara asimilación con sus lineamientos ortodoxos.

2. *Los ejes políticos de la formación para el trabajo*

Durante la década pasada, la preocupación por la formación profesional giró, principalmente, en torno a dos ejes: la lucha contra la pobreza y el desafío de incrementar la productividad de la fuerza de trabajo. Los énfasis entre uno y otro varían en relación con los ciclos económicos —consiguiente contracción o expansión del empleo— y con una evolución hacia el estancamiento de los índices de crecimiento económico, a pesar del proceso cada vez más creciente de apertura comercial del país.

En relación con el primer eje: el combate contra la pobreza, la evidencia empírica permitió constatar la eficacia del empleo como instrumento para su superación, en especial a través del incremento de los perceptores de ingresos en los hogares pobres.¹⁶

No obstante, la baja en las tasas generales de desempleo no se manifestó de igual forma en el comportamiento del desempleo juvenil, siendo aún más desfavorable en el caso de las mujeres. Según Larraechea,¹⁷ “la tasa de deso-

¹⁵ Véase el capítulo III, “De los derechos y deberes constitucionales”, en particular el artículo 19, de la Constitución Política de la República, en *www.congreso.cl*.

¹⁶ Según la serie de las encuestas CASEN, la pobreza se habría reducido a menos de la mitad en un periodo de 10 años y la población indigente a un cuarto de la existente en 1990. Una baja cercana al 9% se explicaría por el incremento de la fuerza de trabajo femenina en hogares biparentales.

¹⁷ Larraechea L., Ignacio, “Desempleo juvenil en Chile: propuestas a la luz de la evolución en los años 90”, *En Foco*, núm. 38, 2004, p. 2, disponible en *www.expansiva.cl*.

ocupación juvenil en el periodo 1990-1998, de acuerdo a los resultados de la encuesta CASEN, se incrementó en 5 puntos (pasó de 16,7% a 21,2%), alcanzando sus mayores niveles entre los jóvenes menores de 20 años, con una tasa del 29,9%”. La tasa de desocupación de las mujeres menores de 20 años habría llegado al 36,6%. Como consecuencia de ello, el diferencial de desempleo de los jóvenes en el periodo fue de 2,6 a 2,8 veces —superior— a la de los adultos. En el primer trimestre de 2004, en un proceso de recuperación del empleo pos-efectos de la crisis asiática, “el desempleo juvenil fue 2,5 veces mayor que el desempleo total del país”.¹⁸

La rebelde tasa de desocupación juvenil durante el periodo y su persistencia hasta la fecha, llama la atención a lo menos por dos razones: por la exitosa ejecución del programa Chile Joven (1990-1998), importante “política pública en beneficio de la empleabilidad de los jóvenes”;¹⁹ y en tanto la cobertura de la enseñanza media creció de 80,3% en 1990 a 92,6% en 2003.²⁰ Los estudios e indagaciones en mayor profundidad identifican entre las principales causas del problema, las altas tasas de deserción escolar²¹ y la existencia de condicionantes económicosociales más estructurales.²²

El otro eje articulador de las políticas de formación profesional hace énfasis en los desafíos para adecuar la demanda de trabajo a las nuevas tecnologías, al ritmo acelerado de innovación y, consecuentemente, a una mayor sincronización entre demanda y oferta de empleo.

En un intento por sistematizar las vías de intervención, podría señalarse que una de ellas sería el cauce de la formación técnico profesional a través de

¹⁸ Tokman, Víctor E., “Desempleo juvenil en Chile”, *En Foco*, núm. 37, 2004, p. 1, disponible en www.expansiva.cl.

¹⁹ Larraechea L., Ignacio, *op. cit.*, nota 17.

²⁰ Datos de encuesta CASEN 2003.

²¹ El 6,9% de los jóvenes entre 18 y 19 años y el 30,7% entre 20 y 24 años se encontraba fuera del sistema escolar sin haber finalizado su enseñanza media. La deserción sería similar para hombres y mujeres, con una mayor incidencia en las zonas rurales; las causas detectadas derivan de razones de trabajo, maternidad, paternidad o embarazo, dificultad económica, falta de interés, ayuda en la casa o quehacer del hogar y problemas de rendimiento. Melis, Fernanda *et al.*, *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media. Principales tendencias*, División Social del Ministerio de Planificación Nacional, 2005, visible en www.mideplan.gob.cl. Otros estudios, tales como “Embarazo en la adolescencia y su relación con la deserción escolar”, de Molina, M. *et al.*, señalan que del 100% de las adolescentes estudiadas, el 60% desertó durante el embarazo y el 40% con anterioridad (*Rev. Méd. Chile*, Santiago, vol. 132, núm. 1, enero de 2004, pp. 65-70).

²² Entre otros, los estudios citados de Larraechea y Tokman profundizan en la materia.

reformas al sistema educativo; y otra, la de políticas y programas tendentes a reequilibrar tanto rezagos o desigualdades de origen socioeconómico como inadecuaciones laborales producto de cambios sustantivos de la estructura económico-productiva.

Ambas vías, con sus respectivas políticas involucradas, más allá de una multiplicidad de externalidades positivas personales y sociales, explicitan entre sus objetivos estratégicos, junto al fomento productivo y al crecimiento económico a partir del incremento de la productividad de la fuerza de trabajo, el facilitar el acceso y la reinserción ocupacional de los desempleados.

III. MARCOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE FORMACIÓN Y CALIFICACIÓN PROFESIONAL

El marco jurídico atinente a la formación profesional, a competencias laborales y sobre promoción de la inserción laboral de jóvenes, se regula principalmente vía normas en materia educacional y a través del Estatuto de Capacitación y Empleo. Asimismo, se cuenta con diversas disposiciones del Código del Trabajo, y se encuentra en avanzado trámite legislativo un proyecto de ley sobre certificación de competencias laborales.

1. *Educación técnico profesional: orientación de sus reformas*

La tendencia nacional histórica, similar a la de otros países de Latinoamérica, ha mostrado un mayor interés ciudadano en la educación universitaria por sobre la formación técnica. De ese modo, la presión social por incrementar la cobertura de la educación superior se ha traducido en un incremento promedio de ésta de 6% anual, desde 1990; esta cobertura en el segmento de jóvenes entre 18 y 24 años es de 37,5%, equivalente a 5 puntos porcentuales sobre la registrada en el 2000. No obstante, su composición “sigue reflejando la profunda desigualdad que existe en nuestra sociedad”.²³ La proporción de jóvenes que estudia en institutos de formación técnica dentro del universo de estudiantes pos-secundarios bordea sólo el 25%.

²³ Armanet, Pilar, “Formación universitaria para el siglo XXI”, *En Foco*, núm. 44, disponible en www.expansiva.cl. Según el estudio, el quinto quintil de ingresos tiene niveles de cobertura de país desarrollado, superior al 70%, en circunstancias que el primer quintil sólo alcanza al 14%.

Desde esa realidad, las políticas públicas enfatizan la “necesidad país” de contar con más y mejores técnicos, frente a los desafíos de una economía abierta,²⁴ de los profundos y continuos cambios en el mundo del trabajo, de los requerimientos del sector empresarial y de la sofisticación de una economía confrontada con una permanente innovación.²⁵

A. Formación en el nivel medio de enseñanza

En una estructuración de la educación técnico profesional en dos niveles, en el primero de ellos, el de los liceos técnico-profesionales, en 15 años la matrícula se incrementó en 47%, representando el 40% del universo estudiantil.

Esta formación técnica de nivel medio, la que se concentra en los dos últimos años de la educación escolar, se reordenó —producto de un trabajo en conjunto con los sectores empresariales— en 46 especialidades pertenecientes a 14 sectores productivos, incentivándose la modalidad de formación dual.²⁶ Esta modalidad educativa se inició en 1992, con la suscripción de un convenio intergubernamental entre Chile y Alemania.

En un breve recuento de sus principales resultados, es posible destacar que: de 7,322 empresas participantes, el 87% de ellas son pequeñas y medianas; los establecimientos técnico-profesionales superan los 180, distribuidos en todo el país, con una matrícula cercana a los 18 mil alumnos, provenientes mayoritariamente de sectores de bajos ingresos. La matrícula es pareja entre hombres y mujeres, y de entre el total de egresados el 85% se encuentra empleado, y el 60% en la especialidad que eligieron. En los últimos cinco años más de 2,000 maestros han recibido capacitación en formación profesional dual.²⁷

Esta modalidad educativa se inserta en una política tendente a estrechar los lazos entre la educación y los sectores productivos, entendiéndolos como una necesidad de competitividad generada por la evolución científica y tecno-

²⁴ Según diversos estudios, la economía chilena se encontraría entre las ocho más abiertas del mundo.

²⁵ Bitar, Sergio, *Inauguración Formación Técnica 2005*, visible en www.mineduc.cl.

²⁶ Alternancia de la formación entre la escuela y la empresa, a partir de un plan de aprendizaje concordado entre ambas instituciones y supervisado por un profesor tutor del establecimiento educacional. *Idem*.

²⁷ *Idem*.

lógica y su impacto en el desarrollo económico.²⁸ El contexto institucional en que se inserta es de la ampliación a 12 años de educación obligatoria,²⁹ de extensión de la jornada escolar (ocho horas obligatorias) o jornada escolar completa, de una importante inversión pública en infraestructura física y, especialmente, en el acceso computacional del 95% de la población estudiantil.

B. Formación fuera o posterior a la educación media

Ésta se imparte en institutos profesionales y en centros de formación técnica, triplicando en los últimos quince años su número de alumnos. Desde 2004 existen becas especiales para los estudiantes más carenciados (Becas Nuevo Milenio), y en 2006, mediante una reforma legal, se les incorporó al sistema de créditos con garantía estatal, ya existente para los estudiantes universitarios. Se han definido los estándares y requerimientos técnicos para la acreditación de la calidad y pertinencia educativa. Si bien ésta es de carácter voluntario, un conjunto de institutos profesionales, que representan más del 70% de la matrícula, se encuentran en proceso de acreditación.

2. Chile Califica: programa de educación y formación permanente

Se trata de una iniciativa conjunta, entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Cuenta con el apoyo del Banco Mundial.³⁰ Su creación data de 2002, con el propósito de contribuir al desarrollo productivo y al mejoramiento de las oportunidades de progreso de las personas, mediante la creación de un sistema de educación y capacitación continua.

Uno de sus ejes es fortalecer la formación técnica, mediante tres objetivos: articular los niveles escolar, superior y de adultos con la capacitación laboral; vincular las necesidades productivas y el mercado laboral a la formación técnica; y orientar la empleabilidad, incrementando las oportunidades formativas para el ingreso, manutención y movilidad en el mundo del trabajo. Su meta a largo plazo es contribuir a la instauración de una formación técnica que

²⁸ Mayores antecedentes en el portal empresarial: www.educaciónempresa.cl.

²⁹ Reforma constitucional de 2003, ampliándose el periodo a garantizar por el Estado desde 6 a 12 años. Con ello se obliga a que todos los menores terminen su educación media, involucrando a los jóvenes de hasta 21 años de edad.

³⁰ Mayor información sobre el programa y sus avances se encuentran en www.chilecalifica.cl.

articule en términos óptimos la educación media, la educación superior y la capacitación, en el marco de una educación permanente.

Entre sus otros objetivos destacan: aportar a la formación de competencias requeridas por el país para su desarrollo (aumento de la alfabetización, escolaridad y capacitación, en particular de los sectores más pobres), instalar de manera gradual un marco nacional de competencias laborales, itinerarios de formación técnica y un sistema de información para la educación y capacitación permanente.

Su propósito de mediano plazo es institucionalizar un sistema de educación y capacitación permanente en el país a partir de una estructura nacional y regional. Para ello, en una primera etapa se preocupó del fortalecimiento de las capacidades y de los recursos humanos de los ministerios de Educación y de Trabajo.

La estructura nacional considera dos niveles para su gestión: uno político estratégico (directorío —máximas autoridades de los tres ministerios involucrados—, consejo consultivo —personalidades del sector productivo, de la formación y los demandantes de servicios del programa—, y un comité ejecutivo —personal de confianza del directorío—); el nivel de coordinación y ejecución, junto con su dirección ejecutiva, las unidades de gestión y de desarrollo, y de estudios, integra la unidad de producción de servicios.

Los servicios que entrega el programa son: la nivelación de estudios, la formación y certificación para el trabajo y un servicio de información e intermediación laboral. Entre sus principales logros en el fortalecimiento de la formación técnica cabe señalar los siguientes:

A. Instalación de redes de articulación de la formación técnica

Las redes conectan, a lo menos, tres niveles formativos (enseñanza media, técnica superior y universidades) conjuntamente con sectores empresariales específicos. A 2006 se habían instalado 26 redes, a partir de un enfoque regional y sectorial, dirigido a áreas específicas de actividad.

B. Definición de competencias laborales por sectores productivos

Esta definición implica identificar actitudes, conocimientos y destrezas necesarias para cumplir con éxito una función laboral; ello, según estándares establecidos por cada sector productivo. Para 2005 se habían definido competencias en ocho sectores y subsectores productivos. Se encuentra en elabo-

ración un programa que facilite a los centros de formación técnica la definición de sus carreras con base en competencias laborales. De igual modo, se ha desarrollado otra serie de instrumentos de apoyo; entre ellos, un interesante material guía para las empresas y los centros educacionales en la modalidad de formación dual.

C. Ajustar la oferta de formación técnica superior a las competencias laborales

Con asistencia técnica internacional y apoyo económico del Banco Mundial, 73 carreras técnicas se encuentran rediseñando sus currículos, estructurándolos en módulos con base en competencias y perfiles de egreso. El programa incluye planes de mejoramiento de las metodologías de enseñanza-aprendizaje; evaluación de competencias en educación técnica superior; articulación entre la educación técnica superior y licenciaturas, considerando un sistema de créditos para la transferencia de estudiantes, y permitiendo su movilidad dentro de una red de formación.

Finalmente, el Programa, entre varios otros productos, ha realizado estudios sobre comportamientos del mercado de trabajo, sobre expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos, y provee de diversas guías de orientación para la formación y el empleo de jóvenes.

3. El Estatuto de Capacitación y Empleo

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es un organismo técnico, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con competencias públicas en el ámbito de la capacitación laboral y encargado, por tanto, de diversas dimensiones del sistema de capacitación, todas ellas establecidas en el Estatuto de Capacitación y Empleo. El sistema tiene dos fuentes principales de financiamiento: *a)* una franquicia tributaria equivalente al 1% de la planilla remuneracional anual, deducible por las empresas del pago correspondiente del impuesto a la renta, y *b)* un Fondo Nacional de Capacitación, con dineros asignados por la Ley de Presupuesto Anual de la Nación.³¹

³¹ Las atribuciones y responsabilidades del SENCE, así como el Estatuto de Capacitación y Empleo, se regulan en la Ley 19518/1997 y sus modificaciones posteriores. Para mayores antecedentes véase www.sence.cl.

La ley fija como objetivo central del Sistema el de “promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos”.³² Si bien la formación conducente al otorgamiento de un título o grado académico es sólo de competencia de la educación formal, se admite legalmente que los módulos de formación en competencias laborales acreditables para la formación de técnicos de nivel superior, así como los cursos de nivelación de enseñanza básica y media de trabajadores, sean financiados conforme a sus normas.

El Sistema contempla diversas acciones tanto en materia de capacitación (promover la generación y difusión de la información pública relevante para el funcionamiento eficiente de los agentes públicos y privados del mismo; promover la calidad de los servicios de las instituciones intermedias y ejecutoras; supervigilar las acciones y programas desarrollados por las empresas, y formular, financiar y evaluar programas y acciones de capacitación) como en materia de fomento del empleo; estas últimas encaminadas a fomentar el desarrollo de aptitudes y competencias laborales que faciliten el acceso a empleos de mayor calidad y productividad; a estimular el desarrollo y perfeccionamiento de mecanismos de información y orientación laboral, así como a la supervisión y asesoría técnica de los organismos encargados.³³

Los beneficiarios considerados son los trabajadores activos, los cesantes y los desempleados que buscan trabajo por primera vez.

De otra parte el Estatuto define la capacitación, señalando que “se entenderá por capacitación el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía”.³⁴ Se considera también como capacitación, la que reciban “los dirigentes sindicales con la finalidad de habilitarlos para cumplir adecuadamente su rol”, siempre que ésta se haya acordado en procesos de negociación colectiva.

³² Artículo 1o., inciso 1, de la Ley.

³³ Se refiere a las oficinas municipales de intermediación e información laboral de los municipios (OMILS).

³⁴ Artículo 10, inciso 1, de la Ley.

El sistema considera su entrega por entes privados denominados “organismos técnicos de capacitación” (debidamente registrados en el SENCE), o directamente por las empresas. Sólo ellos se encuentran habilitados para ejecutar acciones de capacitación con cargo a la franquicia tributaria o con financiamiento del Fondo Nacional de Capacitación. Se contemplan y regulan, igualmente, los “organismos técnicos intermedios para capacitación”, los cuales no están autorizados a impartirla, y cuya finalidad principal es la de asesorar técnicamente a sus empresas adheridas.

Corresponde a las empresas definir las necesidades de capacitación de sus trabajadores. La ley estatuye la creación de comités bipartitos de capacitación en las empresas y establece mecanismos de estímulo financiero a fin de promover su incumbencia en la definición de necesidades y de programas de capacitación. No obstante, los estímulos legales no parecen suficientes para inducir a los empleadores a actuar de consuno con sus trabajadores, e indirectamente sustrae el tema de la formación profesional y de la capacitación laboral de las negociaciones colectivas.

Por prescripción legal, los trabajadores beneficiarios deben mantener íntegramente sus remuneraciones, cualquiera que fuere la modificación de sus jornadas de trabajo. No obstante, las horas extraordinarias destinadas a capacitación no dan derecho a remuneración. Se establecen adicionalmente dos modalidades para trabajadores no contratados: la primera es la capacitación a ex trabajadores, la que puede extenderse hasta los cinco meses posteriores al término del vínculo laboral; la segunda es la celebración de un contrato de capacitación, hasta dos meses antes de la vigencia de una eventual relación laboral.³⁵

El Fondo Nacional de Capacitación se administra por el SENCE; con ellos puede asignar financiamiento —total o parcial—, vía licitaciones: *a)* para acciones de capacitación de trabajadores y administradores de micro empresas, y *b)* para acciones destinadas a la reconversión laboral, cuando se trate de un sector productivo que no ofrece alternativas laborales a sus trabajadores, “por enfrentar procesos permanentes de declinación económica, ajuste tecnológico o cambios estructurales”. En este último caso, los trabajadores beneficiarios son sólo aquellos desplazados que por efecto de la inadecuación u obsolescencia de sus competencias no están en condiciones de reinsertarse laboralmente por sus propios medios.

³⁵ Artículo 33 de la Ley 19518/97.

Con cargo al fondo pueden financiarse igualmente: planes de aprendizaje y de capacitación dirigidos a personas cesantes, a las que buscan trabajo por primera vez y a trabajadores dependientes o independientes de baja calificación laboral; también es posible destinarlos a financiar la formación y capacitación de jóvenes de escasos recursos, particularmente de aquellos que hayan abandonado prematuramente la educación formal, a fin de capacitarlos en oficios y ocupaciones que les permitan acceder a un empleo o actividad de carácter productivo.

4. *Certificación de competencias laborales*

Desde 1999 se vienen desarrollando en el país, principalmente por la Fundación Chile,³⁶ experiencias con aplicación del enfoque de competencias, en ámbitos como: evaluación y certificación de trabajadores; mejoramiento de la oferta de formación y capacitación para el trabajo; modernización de los sistemas de intermediación laboral, y gestión de recursos humanos en las empresas. A la fecha, se dispone de más de 400 estándares de competencia.

Desde 2002 se trabaja conjuntamente, entre el SENCE, la Fundación y el programa Chile Califica, un proyecto piloto de “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales... Socios estratégicos del proyecto han sido las asociaciones gremiales y empresariales de nueve sectores productivos, junto con trabajadores y organizaciones sindicales de los sectores y empresas participantes”.³⁷

A través de proyecto, “y con la participación protagónica del sector privado, se han desarrollado estándares de competencia, es decir, un conjunto de criterios que determinan cuándo una función es ejecutada correctamente, de acuerdo a lo esperado por el sector de la especialidad”.³⁸ A través de la evaluación, y con los estándares como referentes, se han certificado hasta ahora

³⁶ Se trata de una institución de derecho privado, creada en 1976 por el gobierno y la ITT Corporation de Estados Unidos. En 2005 se incorporó como socio cofundador la empresa BHP Billiton, Minera Escondida. Su misión es introducir innovaciones y desarrollar el capital humano en los cluster claves de la economía chilena a través de la gestión de tecnologías y en alianza con redes de conocimiento locales y globales. Para mayores antecedentes puede verse www.fundacionchile.cl.

³⁷ Para mayor información sobre experiencias, programas y servicios desarrollados puede verse www.competenciaslaborales.cl.

³⁸ *Ley de Competencias Laborales: una mirada en profundidad*, SENCE, Área de Innovación y Desarrollo, 2006, en www.sence.cl.

las competencias laborales de más de 21 mil trabajadores de diversos sectores de la economía, visibilizando en el mercado sus capacidades, “independientemente de las formas que las hayan adquirido”.

Con base en la experiencia ya acumulada, en 2004 se envió por el gobierno un proyecto de ley al Parlamento creando el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfeccionando el Estatuto de Capacitación y Empleo; éste se encuentra próximo a finalizar su tramitación legislativa. En él se define la institucionalidad del sistema y se regulan mecanismos para el financiamiento de los procesos de evaluación y certificación (amplía el uso de la franquicia tributaria para esos fines). Dentro de sus objetivos, el nuevo sistema debe: “constituir un referente para mejorar la calidad y pertinencia de la formación y capacitación; optimizar la eficiencia de los procesos de intermediación laboral, y favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización”.³⁹ Los principios que lo orientan son: la voluntariedad (la certificación no se convierte en requisito para el ejercicio de un oficio); las necesidades de la demanda (sólo se levantarán estándares de competencia en sectores productivos en los que se considere que éstos otorgan valor agregado); libre competencia entre centros de evaluación y certificación, y separación entre las funciones de capacitación y las de evaluación y certificación.

El nuevo sistema, de carácter público-privado, considera la creación de un comité tripartito; sus funciones serían las de normar y actualizar estándares de competencia desarrollados por comités sectoriales “en la propia realidad del mundo del trabajo”⁴⁰ y acreditar a entidades privadas como centros de evaluación y certificación, así como a los evaluadores (expertos en las respectivas actividades).

5. *Experiencias exitosas de capacitación laboral de jóvenes*⁴¹

De las experiencias realizadas para la capacitación de jóvenes de escasos recursos a fin de facilitar su inserción en el mercado laboral, describiremos brevemente dos de ellas: el programa Chile Joven y los convenios SENCE-Fuerzas Armadas de Chile.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ La información que se utiliza se extrae fundamentalmente de Larraechea, *op. cit.*, nota 17 y de Tokman, *op. cit.*, nota 18.

A. *La experiencia Chile Joven*

A inicios del primer gobierno democrático (1990) se estimaba en 200 mil el número de jóvenes de hogares pobres que habían desertado del sistema escolar, encontrándose en condición de desocupados o inactivos. Con la finalidad de revertir esta grave problemática social, en 1991 se inicia, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el programa Chile Joven, en dos etapas consecutivas: 1991-1994 y 1995-1998. Su grupo objetivo fueron los jóvenes de 15 a 24 años provenientes de hogares pobres, que se encontraban desocupados y que no asistían regularmente a la escuela.⁴² La modalidad fue la de cursos combinados con pasantías en las empresas; incluyó, normalmente, 250 horas de capacitación y tres meses de práctica laboral. Los jóvenes del programa percibían un subsidio o beca de mantenimiento, así como los gastos de transporte.

Si bien el compromiso de las empresas era sólo para la práctica laboral, se apostaba a que un porcentaje significativo de los jóvenes sería posteriormente contratado, al contar con “una mejor base de calificación, experiencia práctica y conocimiento personal de los empresarios”.

Según los autores, la concepción del programa habría sido muy innovadora: constituyéndose en la primera experiencia que vinculaba oferta de capacitación con demanda de trabajadores (se combinó la formación con la práctica laboral e incorporó en la selección de la oferta el compromiso de las empresas para recibir a los practicantes); su gestión fue descentralizada, y redefinió el rol del Estado, trasladando su responsabilidad desde la ejecución hacia el diseño, financiamiento, control de calidad y evaluación.

El indicador más exitoso de la primera fase habría sido el de la ocupación pos-programa, en tanto el 55% de los beneficiarios había accedido a un empleo;⁴³ mejora también la calidad de los empleos obtenidos. El 90% de las empresas (de un total de 10 mil unidades) manifestó su interés de repetir la experiencia. De igual modo, se habría logrado ampliar la oferta masiva de capacitación accesible a dicho segmento, en tanto el 60% de los organismos capacitadores no existían con anterioridad al programa. Los indicadores de ocupación pos-programa mejoraron tras el término de la segunda fase, fruto de un redireccionamiento en pos de acercar aún más la oferta de capacitación a los requerimientos reales de las empresas.

⁴² Tokman, *op. cit.*, nota 18.

⁴³ Larraechea, *op. cit.*, nota 17.

B. Convenios del SENCE con los institutos armados⁴⁴

En Chile existe la conscripción militar obligatoria para todos los hombres, a los 18 años de edad. El servicio militar tiene, normalmente, una duración de dos años. Los jóvenes provenientes de familias de altos ingresos, en un gran porcentaje, logran eximirse de la obligación; no así los que pertenecen a los estratos bajos y medios.

Desde hace 10 años se celebran anualmente convenios entre el SENCE y los diferentes organismos de la defensa nacional (ejército, marina y aviación). Estos convenios están destinados a la capacitación para el empleo y a la nivelación de estudios. Se realizan normalmente una vez que los conscriptos finalizan la etapa de familiarización e instrucción básica militar y tienen lugar en diferentes escuelas y reparticiones en todo el territorio del país.

La evaluación realizada por las instituciones militares y por el personal capacitado es muy positiva. En el caso del ejército, el 40% de los conscriptos que ingresan cada año forma parte del Programa de Apoyo al Contingente. Éste consiste en más de 60 cursos en 12 áreas diferentes. Se definen previo estudio de los requerimientos del país, con el aporte del SENCE y con los estudios sobre necesidades de empleabilidad que detecta el Instituto Nacional de Estadísticas. Todo ello le permite a la institución desarrollar e implementar módulos con las áreas y cursos adaptados a los reales requerimientos laborales. Luego, una vez terminado el periodo de conscripción, se desarrollan programas pilotos de seguimiento, a fin de determinar la efectividad de la preparación de los jóvenes, una vez que éstos ya se han insertado en la actividad laboral. En lo que se refiere al Programa de Nivelación de Estudios, el 60% del total de conscriptos que ingresan a la institución participan en él. En total, considerando la capacitación para el trabajo y la nivelación de estudios, se ha logrado beneficiar, sólo en el Ejército, a 50 mil jóvenes en una década.

6. Mecanismos promocionales y modalidades especiales de contratación de jóvenes

Desde hace ya bastantes años, con el nuevo apogeo de las teorías de mercado aplicadas a la contratación de trabajadores, casi la totalidad de las políticas promocionales de empleo giran en torno a la desregulación laboral. Estas desregulaciones operan principalmente en el área de costos del trabajo (con-

⁴⁴ Toda la información utilizada se recabó del portal del SENCE, ya citado.

trataciones y despidos) y, adicionalmente, en la flexibilidad interna o funcional, en particular en materia de jornadas y descansos.

En Chile, las modalidades promocionales para la contratación de jóvenes —principalmente las que inciden en los costos de la mano de obra— son muchas y muy variadas, las que intentaremos consignar a continuación:

A. La no consideración de un vínculo laboral

Dentro de las modalidades de trabajo exceptuadas de la cobertura protectora del Código del Trabajo se considera la práctica profesional —cualquiera ésta sea— de los estudiantes de colegios técnicos, de instituciones de formación profesional y las prácticas universitarias. La norma establece que sólo tendrán derecho a una bonificación por alimentación y otra por movilización, pactada libremente entre las partes.

B. Ingreso mínimo diferenciado

Existe un salario mínimo inferior para los jóvenes de hasta 18 años. El diferencial salarial entre jóvenes y adultos se ha incrementado en el tiempo. “Desde 1989 hasta 1996 el diferencial entre estos dos mínimos fue de 14%, aumentando a un 20% en 1999”. Dicho diferencial volvió a aumentar a 25% a partir de 2000; porcentaje que se mantiene hasta ahora.⁴⁵

C. El contrato de aprendizaje del Código del Trabajo

La ley⁴⁶ permite la contratación de aprendices hasta los 21 años de edad, por un periodo de 2 años, bajo un programa de aprendizaje conducente a adquirir conocimientos y/o habilidades en un oficio determinado. La remuneración del aprendiz no está sujeta al límite del salario mínimo, pues debe pactarse libremente por las partes, y no puede ser objeto de negociación colectiva alguna. La cantidad de aprendices contratados no puede superar el 10% de los trabajadores de la empresa.

⁴⁵ Tokman, *op. cit.*, nota 18.

⁴⁶ Artículos 78 y siguientes del Código del Trabajo.

D. Bonificación al contrato de aprendizaje de jóvenes por el Estatuto de Capacitación y Empleo

Según el Estatuto,⁴⁷ los empleadores que contraten aprendices, mayores de 15 años y menores de 25, tienen derecho a una bonificación mensual equivalente al 50% del monto del salario mínimo, durante los primeros doce meses del contrato, por cada aprendiz contratado. El objetivo de ésta es el de compensar los costos de formación en la empresa. Por una sola vez se percibe adicionalmente una bonificación de hasta 10 unidades tributarias mensuales (cerca de 750 dólares americanos) por aprendiz, destinada a financiar los costos de enseñanza relacionada. El contrato debe tener una duración máxima de dos años y los aprendices no pueden percibir una remuneración inferior al mínimo legal. Si el contrato terminase antes, las bonificaciones sólo se devengan por el periodo efectivamente trabajado.

E. Subsidio a la capacitación con cargo a la indemnización por año de servicios

Si el empleador le proporciona capacitación a un trabajador menor de 24 años, puede, con su consentimiento, imputar el costo directo de ésta a las indemnizaciones por años de servicios que pudieren corresponderle, con un límite de 30 días de indemnización.⁴⁸

F. Contrato a tiempo parcial, con flexibilidad de jornada

Este tipo de contrato exige que la jornada pactada no sea superior a 30 horas semanales. En dicho caso se autoriza que las partes pacten libremente, en su contrato individual, una diversidad de modalidades para distribuir el tiempo laboral semanal, con el sólo límite de un máximo diario de 10 horas de jornada ordinaria. El empleador debe avisar al trabajador con una semana de anticipación la modalidad de distribución del tiempo semanal que deberá trabajar la siguiente semana. El salario mínimo mensual es proporcional a la cantidad de horas semanales pactadas contractualmente. Los trabajadores con jornada

⁴⁷ Una modificación legal de octubre de 2006 incrementó la edad máxima desde 21 a 25 años, y la bonificación mensual de 40% a 50% del ingreso mínimo legal.

⁴⁸ Artículo 183 bis del Código del Trabajo, reforma introducida en diciembre de 2001.

completa pueden acordar individualmente con el empleador la reducción de la jornada y la de su remuneración, ajustándose a este tipo de contrato.

IV. PARTICIPACIÓN DE INTERLOCUTORES Y ACTORES SOCIALES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Intentar un breve análisis de este tema implica un desafío no menor. Cuesta no caer en la tentación simplificadora, negando en términos absolutos la participación de los interlocutores sociales en el diseño, instrumentación, funcionamiento y control de la formación profesional.

En un esfuerzo por objetivar el análisis, comenzaremos describiendo brevemente los rasgos más determinantes del sistema de relaciones laborales; seguidamente, y en brochazos, separaremos el proceso en el ámbito de las reformas a la educación del referido a la capacitación laboral, a su institucionalidad y a su práctica efectiva.

1. *Los interlocutores sociales y el sistema de relaciones laborales*

Una multiplicidad de estudios nacionales y comparados se ha abocado a la descripción y análisis del carácter hiper heterónimo del sistema chileno. Baste recordar que en los últimos años —en una tasa cada vez más decreciente— menos del 8% de los trabajadores asalariados negocia colectivamente o se encuentra cubierto por algún instrumento colectivo. El hiper reglamentarismo inhibe el ejercicio del derecho a negociar colectivamente, llevando a algunos a afirmar su inexistencia práctica o *de facto*. En paralelo, y consecuentemente, las tasas de sindicalización son también regresivas en contraposición al incremento del número de organizaciones sindicales, todo lo cual es conducente a su extrema atomización.⁴⁹

Entre las tantas disposiciones inhibitorias a la libertad sindical y al derecho a negociar colectivamente, en esta ya clásica inversión de las finalidades de autogobierno de las relaciones colectivas de trabajo que caracteriza al sistema chileno, la prescripción legal, tutelar del empleador e irrenunciable para él, de no poder ser objeto de negociación colectiva aquellas materias inherentes a

⁴⁹ Véanse las estadísticas sindicales y de negociación colectiva, así como diversos estudios sobre las características y dificultades del actual marco normativo, en el portal Web de la Dirección del Trabajo: www.direcciondeltrabajo.cl.

las facultades de dirección, administración y gestión de la empresa, es quizá la que mejor describe los sustentos ideológicos del sistema.

Si un pilar sustentatorio de un sistema participativo, como lo es para la constitución de un actor social su estructuración desde la base social, no funciona, difícilmente pueden hacerlo otras instancias formales o sólo superestructurales, con funciones —generalmente— de mera información y/o de consulta marginal de opiniones.

2. Los interlocutores sociales en la reforma al sistema educativo

Una de las tantas fallas en el diseño e implementación de las sucesivas reformas al sistema educacional en su conjunto, incluyendo la formación técnico profesional, fue, según diversos autores,⁵⁰ la falta de participación activa del profesorado. Esta falla habría impedido su mayor involucramiento en el proceso de reformas e inhibido sus potenciales aportes, e incluso advertencias, respecto a sus desviaciones y obstáculos.

Como el modelo neoliberal continúa hegemonizando a importantes segmentos de poder dentro de la sociedad chilena y mundial, la desarticulación del tejido social ha hecho impensable hasta ahora la participación institucionalizada de actores nacionales e incluso locales, en la gran mayoría de los procesos de reforma, incluyendo la del sistema educacional.

A partir de la crisis actual, de la constitución del Consejo Asesor de Educación y del Proyecto de Ley General de Educación, en los que se considera la participación organizada de todos los estamentos involucrados en el sistema educativo, es bastante posible que se generen interesantes cauces de participación social, con el consiguiente fortalecimiento de sus actores.

3. La participación de los actores en el diseño y funcionamiento del Sistema de Capacitación Laboral y en el de Certificación de Competencias Laborales

Aquí habría que diferenciar entre las instancias de participación en la gestación de los sistemas (que no existieron; a lo más, la opinión de los actores fue consultada formalmente por los legisladores durante la tramitación de los

⁵⁰ Para un análisis bastante objetivo de la reforma educacional en Chile véanse Donoso Díaz, *op. cit.*, nota 11, y *La crisis del sistema educativo chileno...*, *cit.*, nota 1.

respectivos proyectos de ley) y de la participación en la estructura de funcionamiento de ambos sistemas.

Sólo cabe por ahora detenernos en el Estatuto de Capacitación, por cuanto es el único sistema vigente y con varios años de funcionamiento.

El Estatuto establece un Consejo Nacional de Capacitación,⁵¹ de nivel nacional, con composición tripartita y con funciones de asesoramiento al Ministerio del Trabajo en la formulación de la política nacional de capacitación. El Consejo es presidido por el ministro del ramo, e integrado en representación gubernamental por funcionarios de otros dos ministerios, y por uno de la Corporación de Fomento de la Producción. Considera la participación de cuatro integrantes del sector empresarial y otros cuatro del sector laboral, designados por el ministro del Trabajo en consulta con las organizaciones nacionales más representativas de dichos sectores. La ley ordena reuniones del Consejo cada tres meses y la emisión de un informe público, anual, sobre sus deliberaciones y acuerdos.

El funcionamiento del Consejo parece ser bastante irregular (no se dispone de información sobre su funcionamiento) y los informes anuales, si existen, no son de conocimiento público.

El Estatuto establece igualmente la obligación de constituir consejos regionales de capacitación. Si bien no existe información pública sistematizada sobre ellos, informalmente se conoce de su funcionamiento, siendo éste irregular en el tiempo y muy dispar por regiones.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, se considera igualmente la creación de comités bipartitos de capacitación en las empresas, de carácter facultativo para las empresas de catorce o menos trabajadores, y obligatorio para aquellas cuya dotación de personal sea igual o superior a quince.

Las funciones del Comité son las de acordar y evaluar los programas de capacitación ocupacional de la empresa, así como asesorar a la dirección de la misma en materias de capacitación. Se considera en su integración a tres representantes del sector laboral, cuya elección se liga a la existencia de sindicatos, a sus grados de afiliación en la empresa y al número de trabajadores no sindicalizados.

Las facultades fiscalizadoras se encuentran repartidas. A la Dirección del Trabajo le corresponde fiscalizar las normas sobre composición, representación y elección de los miembros del estamento laboral; al SENCE le corres-

⁵¹ Artículo 9o. de la Ley.

ponde velar por el funcionamiento efectivo de los comités y por el cumplimiento de sus finalidades. Para promocionar el cumplimiento, la norma establece un estímulo monetario equivalente al incremento en 20% de los dineros por capacitación a descontar por la franquicia tributaria, en caso de que los programas de capacitación hayan sido concordados —cumpliendo solamente con la prescripción legal— con el comité bipartito.

En la práctica concreta no se conoce ningún estudio, ni se dispone de estadística alguna que permita evaluar la eficacia de la norma.

Para finalizar, evitando quedar con un sabor amargo, lo cual no reflejaría la realidad actual ni menos la rica e impredecible dinámica de los procesos sociales, cabe consignar algunas percepciones. A pesar de no existir aún los antecedentes empíricos suficientes que lo demuestren, se evidencia en el país un interesante despertar social, así como un remontamiento progresivo del sindicalismo —con esfuerzos cada vez más consistentes— para constituirse en un verdadero actor sociopolítico nacional; en ello incide su decisión estratégica de avanzar en la construcción de alianzas con diversos sectores sociales, incluyendo las organizaciones del mundo del pequeño y micro emprendimiento.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARMANET, Pilar, “Formación universitaria para el siglo XXI”, *En Foco*, núm. 44, disponible en www.expansiva.cl.

BARBAGELATA, H.-H. (ed.), *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, Montevideo, Cinterfor-OIT, 2000.

BITAR, Sergio, *Inauguración Formación Técnica 2005*, visible en www.mineduc.cl.

DONOSO DÍAZ, Sebastián, “Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis”, *Estudios Pedagógicos*, núm. 1, 2005.

Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe, Santiago, OREALC-UNESCO, en www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones.

Encuesta CASEN 2003, visible en www.mideplan.cl.

Informe Anual (2005) de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, disponible en www.safp.cl.

La crisis del sistema educativo chileno. Diagnóstico y propuestas, Santiago, Directorio Nacional Colegio de Profesores de Chile, junio de 2006, disponible en www.colegiodeprofesoresdechile.ag.

- LARRAECHEA L., Ignacio, “Desempleo juvenil en Chile: propuestas a la luz de la evolución en los años 90”, *En Foco*, núm. 38, 2004, disponible en www.expansiva.cl.
- MELIS, Fernanda *et al.*, *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media. Principales tendencias*, División Social del Ministerio de Planificación Nacional, 2005, visible en www.mideplan.gob.cl.
- MOLINA, M. *et al.*, “Embarazo en la adolescencia y su relación con la deserción escolar”, *Rev. Méd. Chile*, Santiago, vol. 132, núm. 1, enero de 2004.
- NEF NOVELLA, Jorge, *El concepto de Estado subsidiario y la educación como bien de mercado: un bosquejo de análisis político*, 2002, disponible en www.firgoa.usc.es/drupal/node/10470.
- SENCE, *Ley de Competencias Laborales: una mirada en profundidad. Área de innovación y desarrollo*, 2006, disponible en www.sence.cl.
- SOTO SEPÚLVEDA, Maximiliano, “Políticas educacionales en Chile durante el siglo XX”, *Revista Mad*, núm. 10, mayo de 2004.
- TOKMAN, Víctor E., “Desempleo juvenil en Chile”, *En Foco*, núm. 37, disponible en www.expansiva.cl.
- Portal Chile Califica: www.chilecalifica.cl.
- Portal Competencias Laborales: www.competenciaslaborales.cl.
- Portal empresarial: www.educacionempresa.cl.
- Portal Fundación Chile: www.fundacionchile.cl.
- Portal SENCE: www.sence.cl 