

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

Formación de técnicos para Chile: ¿un desafío sin políticas públicas?



Formación de técnicos para Chile: ¿un desafío sin políticas públicas?

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación CEPPE Universidad Católica
Centro de Investigación Avanzada en Educación CIAE Universidad de Chile
Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado

Las frecuentes referencias al mejoramiento del capital humano, el desarrollo productivo del país, el mejoramiento de la empleabilidad y de las oportunidades de progreso de las personas se asocian, habitualmente, a la formación técnica y a la capacitación. No obstante, durante gran parte de la última década, las políticas educacionales y las políticas de fomento productivo y del trabajo han estado distantes de estos temas.

El campo de la formación técnica acumula un conjunto de desafíos, tanto respecto de las oportunidades de progreso de las personas, como de sus vínculos con el desarrollo productivo del país. ¿Cuáles son los desafíos inmediatos para recoger las deudas acumuladas de la formación técnica? ¿Cuáles son los nuevos desafíos institucionales y de políticas para poner la educación técnica al

día con las necesidades del país y de las personas?

Las elecciones presidenciales de 2013 ofrecen una oportunidad única para mirarnos como sociedad. A través de los Diálogos sobre el futuro de la educación chilena, las tres instituciones organizadoras de este ciclo buscan generar un espacio de reflexión y debate sobre los principales desafíos y prioridades que deberían guiar la política educacional del próximo gobierno.

Estos diálogos pretenden enriquecer la deliberación democrática en torno a la educación, conectando la producción académica de las universidades con la discusión política y buscando generar un acercamiento de perspectivas que, proviniendo de disciplinas diversas, converjan en su aporte a las políticas públicas.

La educación está hoy en el centro del debate público. Durante la última década, por distintos medios la sociedad ha manifestado tanto las grandes expectativas que le atribuye como la insatisfacción que en ocasiones le genera. Tiene lugar un creciente cuestionamiento social y político a la educación, redefiniendo su respectiva discusión intelectual y de política pública.

Si bien esta controversia en lo inmediato ha estado puesta en la educación superior universitaria, sobrepasa con creces tal ámbito. Atraviesa en realidad de punta a cabo toda la educación, e incluso se proyecta fuera de ella, cuestionando

su relación actual con la sociedad. En el plano propiamente educacional, tanto su sentido general como las distinciones fundamentales en su interior están siendo repensadas. Esto ocurre en especial con la división entre educación media científico humanista y técnica, por una parte, y en educación superior entre educación universitaria y técnico-profesional, por otra. Esta diferenciación, que ha sido estructurante de la educación chilena desde la segunda mitad del siglo XX -resultado de los procesos de modernización de entonces-, hoy es cuestionada. En el contexto actual de acelerados cambios de la ciencia y la tecnología con gran impacto en la educación y el trabajo, y de una educación prácticamente universalizada a nivel secundario y masiva a nivel superior, el rol de la educación técnica -e incluso su permanencia en el modo que ha sido organizada- dejó de ser claro.

El presente texto problematiza este eje de debate a partir del seminario *Formación de técnicos para Chile, ¿un desafío sin políticas?* organizado por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Universidad Católica de Chile (CEPPE), el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación de la Universidad Alberto Hurtado (CIDE), en el marco del ciclo Diálogos por la Educación. En el encuentro participaron como





expositores Hernán Araneda (Fundación Chile), Alejandra Villarzú (DUOC-UC) y Carlos Concha (Universidad Alberto Hurtado). Sus visiones -tanto en sus consensos como en sus matices de diferencia- constituyen el eje a partir del cual se presentan los desafíos actuales de política referidos a la educación técnica.

A una primera sección, que describe el contexto e historia inmediata de la educación técnica, le sigue una somera descripción de su situación actual (de la política que la instituye y algunos indicadores generales). A continuación se identifican los nudos fundamentales de política referida a la educación técnica, se comenta lo avanzado respecto de ellos en el período reciente, y se finaliza con los desafíos pendientes que deberán enfrentar las futuras autoridades del país.

Educación técnica en Chile: un poco de historia

Durante la primera mitad del siglo XX, la educación técnica (conocida también como educación vocacional) tuvo un desarrollo escaso y disperso, asociado a esfuerzos de carácter privado. Es a partir de los años '50 que esto cambia, promoviendo el Estado el desarrollo de la educación media técnica (EMTP) como alternativa a la científica y humanista clásica (EMCH) conducente a la Universidad (Vergara & Rodríguez, 1986). El énfasis en la educación técnica se veía como ayuda a la incorporación de nuevos sectores sociales

a los procesos de modernización, a través de su calificación para el ingreso al mercado de trabajo en sus franjas más modernas y dinámicas. Esto se expresaría tanto a nivel secundario (EMTP) como en el post-secundario con la creación de la Universidad Técnica del Estado (Magendzo & González, 1981).

Tras las reformas de la dictadura en los años ochenta -que promovieron la centralidad del mercado en todos los niveles educativos- el panorama de la enseñanza técnica se mantendría en lo sustancial como espacio de incorporación a los procesos de modernización para sectores populares. En enseñanza media, la dictadura delegó la administración de algunos liceos técnicos a corporaciones privadas, con la idea de que vinculasen estrechamente su formación con las necesidades específicas del mercado de trabajo, y

en enseñanza post-secundaria, separó normativamente las instituciones técnicas (Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica) de las Universidades, impidiendo a las primeras otorgar licenciaturas (Prieto, 1984)¹.

Con el retorno a la democracia la educación técnica experimentaría nuevos cambios. Las especialidades de los liceos técnicos son actualizadas a las nuevas necesidades de la sociedad y la economía, y en el nivel post-secundario, el Estado deja de dar aporte directo a INACAP, abandonando su participación en los IPs y CFTs (se concentra como proveedor en las universidades). Desde entonces -según los panelistas- la educación técnica no ha estado en el centro de las preocupaciones sociales y políticas sobre la educación, ocupando una posición secundaria.

Actualidad de la educación técnica

Como señala Hernán Araneda en su exposición en el seminario, en la última década la matrícula en EMTP se ha mantenido relativamente constante en torno al 45% del total de la educación media. Pero en el nivel post-secundario su presencia ha sido menos estable. Después de un acelerado crecimiento a mediados de los noventa, permaneció estancada hasta 2006, ampliándose con posterioridad gracias a los recursos públicos provenientes del CAE². Abarca hoy el 40%³ de la matrícula total, y más de la mitad de los matriculados de primer año.

¹ Las haría homologables a las diferencias que la clasificación internacional reconoce entre programas CINE 5A y CINE 5B. Esta distinción sería, por tanto, no sólo de programas sino también de instituciones, pudiendo cada nivel superior otorgar las inferiores (los institutos profesionales pueden dar títulos técnicos y profesionales, las universidades de los tres tipos, técnicos, profesionales y grados académicos).

² Crédito bancario con garantía estatal formulado en 2005 para promover el ingreso de sectores populares a la educación superior. El crédito -de un 6% de interés y sin plazo moratorio ni cobro contingente al ingreso- sería garantizado por el Estado a estudiantes meritorios matriculados en instituciones terciarias acreditadas. Este instrumento de política recibiría duras críticas de los estudiantes, siendo modificado en 2012.

³ SIES-MINEDUC

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

En EMTP el Estado -a través de los municipios- educa al 45% de los estudiantes, perteneciendo el 55% restante a instituciones particular-subvencionadas⁴. En el nivel superior, la cobertura es prácticamente en su totalidad de carácter privado.

Tanto en la EMTP -marcadamente- como en los IP y CFT post-secundarios -con menos intensidad-, las instituciones técnicas reclutan a los estudiantes de los sectores socio-económicos más bajos incorporados a la educación en sus respectivos niveles; este rasgo histórico, que le da en gran medida su sentido e identidad, se proyecta hasta hoy. El 91% de los matriculados de la EMTP, en 2011, pertenecían a los 2 primeros quintiles de ingresos, mientras que la tradicional sobre-representación de los sectores acomodados en la educación superior no se da en los planteles técnicos: en torno al 58% de los estudiantes de IP y CFT provienen de los 3 primeros quintiles de ingresos⁵. Se trata en este último caso, además, de estudiantes que en más de un 40% de los casos -señala Villarzú- se encuentran trabajando al mismo tiempo que cursando estudios.



Como indican Concha y Araneda, aunque es inadecuado someter a los estudiantes de EMTP a las mismas mediciones estandarizadas que se aplican a la EMCH, los resultados de diversas investigaciones⁶ dan cuenta de un efecto amplificador en los diferenciales de resultados: la EMTP hace más desigual el rendimiento, aun tomando en cuenta las diferencias de nivel socio-económico de los estudiantes, afectando a los estudiantes más vulnerables.

Una vez ingresados al mercado de trabajo, y comparados tanto con sus pares de EMCH en el nivel secundario como con los egresados de universidades en el post-secundario, los titulados técnicos tienen un resultado heterogéneo que, de todos modos, es en promedio superior al de los desertores o excluidos del sistema educacional en sus respectivos niveles, en esto coinciden tanto Concha como Araneda. No obstante, la mencionada heterogeneidad esconde importantes problemas de calidad y equidad, que constituyen hoy uno de los desafíos pendientes de la educación técnica.

Para los tres expositores, distintos problemas atraviesan la educación técnica, en el contexto de una política pública débil, poco actualizada y heredera en lo sustancial de la inercia histórica. El eje común que permite comprender más cabalmente esta situación es el debilitamiento progresivo de las visiones tradicionales que distinguían entre un saber académico, teórico, asociado a la formación de las elites (expresado en la idea clásica del liceo y la universidad) y un saber técnico-instrumental, práctico, asociado a la formación de trabajadores calificados, y percibido como vehículo de ascenso social limitado (expresado en el liceo técnico-profesional y en los IPs y CFTs).

Al expandirse la educación universitaria -hoy con un 59% de cobertura bruta⁷- y tornarse a su vez universal la secundaria, la diferencia entre incorporación temprana al mercado del trabajo y trayectoria académica, aunque permanece, se hace más difusa. Buena parte de la educación universitaria se ve obligada a preparar a sus estudiantes para el trabajo, de ahí el desarrollo de las universidades docentes, al tiempo que una parte importante de los egresados de EMTP buscan nuevas y mejores oportunidades en la educación post-secundaria. ¿Cuál es el sentido que la educación técnica debe tener en este contexto?

⁴ Como comenta Araneda a partir de datos del MINEDUC, un 12% de la matrícula total en EMTP corresponde a establecimientos de administración delegada, y un 43% a particular-subvencionados.

⁵ CASEN 2009.

⁶ Larrañaga, O.; Cabezas, G.; Dusallant, F. (2013) Educación técnico profesional: trayectoria educacional e inserción laboral de una cohorte de alumnos. PNUD, y también Farías, M. (2013) Effects of early career decisions on future opportunities. The case of vocational education in Chile. PhD Dissertation, Stanford University .

⁷ UNESCO EDUCATIONAL DIGEST 2012.

Los nudos de la educación técnica en Chile

Dado el debilitamiento de las fronteras entre lo técnico y lo académico, en la visión de los panelistas, la enseñanza técnica en Chile debe hacerse cargo de ambos mundos en todos sus niveles. Sigue teniendo un rol fundamental como espacio de formación de una fuerza de trabajo calificada, acorde a las necesidades contemporáneas del país y sigue proyectándose, también, como un vehículo de mejoramiento social para sectores excluidos; de ahí la centralidad del aporte público en ella. No obstante, como señala Villarzú, su función de formación técnica ha de hacerse compatible con trayectorias académicas, dando lugar a un espacio educacional flexible que permita caminos diferenciados e interconectables. Los sujetos más vulnerables no tienen por qué tener un “techo” en la educación técnica, así como tampoco debe excluirse la posibilidad a los universitarios o formados en EMCH de encontrar una salida rápida al mercado laboral en caso que deseen hacerlo, por lo mismo sus saberes deben ser reconocidos en este sentido.

- La adecuación con el mercado de trabajo: ¿un marco de cualificaciones para Chile?

Para Araneda, la EMTP hoy no está engarzada virtuosamente con los requerimientos de la economía. Al analizar el retorno económico de la inserción ocupacional de sus egresados a partir de datos de diversas investigaciones⁸, sugiere que las áreas de estudios y programas deben ser reformulados, sobre todo aquellas orientadas al sector terciario. Se da la doble situación de un déficit de trabajadores técnicos en el área de la minería (que Fundación Chile calcula por sobre los 20.000 puestos de trabajo vacantes proyectados en la presente década) y un sobre-stock en ocupaciones terciarias de baja productividad, que a su vez, por su ligazón histórica al género femenino, agravan la discriminación a las mujeres en el mercado del trabajo.

Concha coincide en este punto, planteando la necesidad de elaborar nuevos estándares de aprendizaje, perfiles, competencias y logros. En específico, sugiere coordinar los esfuerzos de capacitación laboral que impulsa o impulsó el Estado a través de SENCE o programas específicos -como *Chile califica*⁹ - con políticas de más largo plazo en el área de la educación técnica.

Para Villarzú, aun con los avances en la dirección de esta-



blecer estándares de certificaciones laborales y habilidades que ha significado ChileValora, todavía el desafío principal permanece sin ser abordado. Para los tres panelistas es necesario avanzar hacia una reforma de los títulos y grados de la educación formal que exprese una nueva concepción de las cualificaciones: una más rica y compleja, pero también dinámica y flexible, que estimule trayectorias diferenciadas y se haga cargo de la interdependencia entre lo académico y lo técnico.

- La articulación del sistema educacional: reconocer lo aprendido

Villarzú hizo énfasis en su presentación en la importancia de repensar la forma en que se conectan instituciones y niveles de nuestro sistema educacional, de tal modo de facilitar las trayectorias de los alumnos. El concepto fundamental acá es el de articulación (Gaete & Morales, 2011). En lugar de organizarse en estancos y ciclos largos, los niveles y programas debiesen asumir una estructura modular e interconectada, permitiendo trayectorias educacionales más dinámicas, tanto desde la enseñanza media a la post-secundaria, como en el interior de esta última. Ello sería una solución más completa al actual problema de la deserción, particularmente alta en IPs y CFTs, y permitiría superar una serie de barreras que hoy se presentan ante los distintos actores en la prosecución de sus fines (familias, instituciones, Estado). A las familias les daría más información y apoyo, al Estado un sistema educacional capaz de desplegar intensivamente

⁸ Larrañaga, O.; Cabezas, G.; Dusallant, F. (2013) Educación técnico profesional: trayectoria educacional e inserción laboral de una cohorte de alumnos. Y también Bucarey, A. & Urzúa, S. (2013): “El retorno económico de la educación media técnico profesional en Chile” Estudios Públicos 129, Santiago.

⁹ Programa gubernamental de normalización de estudios destinado a validar, nivelar, reconocer y certificar aprendizajes obtenidos homologables a los de la educación escolar obligatoria. La iniciativa se desarrolló entre los años 2000 y 2008. Para Carlos Concha, el programa fue un éxito y, lamentablemente, no siguió en sucesivas etapas.

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena



las capacidades de la población evitando el desperdicio de esfuerzos en trayectorias incompletas, y a las instituciones les daría claridad para poder vincularse unas con otras.

Hasta hoy, señala, la articulación ha corrido por cuenta de los jóvenes, sus familias y las iniciativas dispersas de las instituciones a través de convenios o colaboraciones informales con el sector productivo o con el sistema escolar. El Estado y los actores políticos, imbuidos de su concepción tradicional de la educación, no han sido capaces de hacer cambios de fondo para salir del esquema agotado de los grados y títulos que hoy existe. Sin estos cambios, incluso con la disposición de las instituciones técnicas post-secundarias mismas - agrupadas desde 2010 en el Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados-, la inercia histórica no dará paso a una mayor articulación de la educación.

La articulación exige redefinir qué es aprender en los diferentes niveles, reconocer lo aprendido por los sujetos en sus trayectorias, lo que obliga a reformas de grados y títulos, como se dijo, y también de los mecanismos en las habilidades son medidas. Luego implica un set más abierto y rico de información para los actores, tanto para las familias como para el Estado mismo, que incluya en detalle los contenidos abordados en cada espacio así como las expectativas de retorno económico diferenciadas para carreras e instituciones. Exige además un involucramiento directo del sector productivo en el debate sobre la formación del capital humano que el país necesita. Y finalmente, demanda una mayor atención de parte de la esfera política.

- La equidad: la educación técnica no debe profundizar las desigualdades

Tradicionalmente la educación técnica

(media y superior) ha sido un vehículo de incorporación de sectores sociales populares a los procesos de modernización en el mercado del trabajo. Sometida la educación técnica a las tensiones de cambio de la sociedad actual, hoy dicha función se pone en duda. Aunque la deserción en el nivel secundario es menor en EMTP que en EMCH, la desigualdad tiene otros modos de hacerse presente. En primer término, Araneda plantea que es necesario establecer políticas que impidan que el ingreso de un joven a EMTP disminuya con el tiempo sus posibilidades de seguir una carrera de nivel superior; el mecanismo actual de selección universitaria (PSU), basado en el currículo de la EMCH, y también la centralidad del SIMCE en la elaboración de indicadores de calidad, asentado en los mismos programas, terminan perjudicando a los estudiantes vulnerables, como una sobrecarga institucional que amplifica las ya extremas diferencias socioeducativas del país.

En segundo término, como sugieren Concha y Villarzú, la vinculación entre EMTP y educación técnica post-secundaria debe revisarse. El 64% de los egresados de educación técnica de nivel medio que ingresan a la enseñanza terciaria lo hacen a IPs o CFTs, y una vez allí, se transforman en los estudiantes con mayores posibilidades de desertar. Un joven egresado de EMTP que deserta de la educación técnica post-secundaria -indica Araneda- termina recibiendo un alarmante castigo del mercado laboral en términos de la retribución de su trabajo.

La anterior situación, para Villarzú, obliga a repensar los mecanismos de selección en las instituciones post-secundarias reconociendo la especificidad de los aprendizajes de la EMTP. Para Concha, además, esto debe ir de la mano de asegurar con fondos públicos la gratuidad de los programas de educación superior técnica para estos jóvenes.



- La calidad: adecuación a la especificidad de las instituciones técnicas

Para Concha, los mecanismos de medición y aseguramiento de la calidad que se aplican a la enseñanza media aún son depositarios de concepciones tradicionales, lo que les impide observar la especificidad de la formación técnica. A partir de este diagnóstico, sugiere introducirles modificaciones con tal que reconozcan las características propias de tales establecimientos. Esto no sólo abarca mediciones de resultados propios de la educación técnica, sino también modos igualmente específicos de concebir el liderazgo directivo, la eficacia, la inversión en infraestructura, y otros elementos. En especial se pone énfasis en el reconocimiento y promoción de la fuerte identidad que portan los establecimientos técnicos: aquí habría un activo aún no desplegado totalmente en el mejoramiento de la calidad.

Concha además plantea la necesidad de pasar de un mo-



delo impositivo de aseguramiento de la calidad, con pocos incentivos y centrado en medidas coactivas, a uno que acompañe, supervise e impulse procesos de mejora, y que por lo mismo, no se oriente sólo a evaluar, sino a mejorar la educación en los establecimientos técnicos.

A modo de síntesis

Del seminario *Formación de técnicos para Chile, ¿un desafío sin políticas públicas?* se desprende la necesidad de asumir la paulatina transformación de la barrera entre lo académico y técnico que caracteriza nuestra época. Ello no sería indicativo sólo de nuevos problemas, sino también de nuevas oportunidades. Aprovecharlas implica entender que el dilema entre formar para el trabajo y formar para la academia es en sí falaz: la educación debe asumir ambas dimensiones; esto adquiere una importancia todavía mayor en el caso de la educación técnica, pues concentra a los jóvenes más vulnerables del país. En esa perspectiva, la educación técnica

todavía tiene deudas pendientes, aun reconociendo los pasos dados sobre todo en el área del financiamiento. Los desafíos estarían concentrados en su mayor adecuación al mercado del trabajo y las necesidades productivas proyectadas en el corto, medio y largo plazo; en articularla de mejor modo con el conjunto del sistema educacional y los programas de capacitación laboral en el marco de una reforma ambiciosa de grados y títulos; en asegurar que sea un instrumento de disminución y no profundización de las desigualdades; y finalmente, en incrementar su calidad por medio de una institucionalidad que la evalúe y la asegure proactivamente más que a través de instrumentos coactivos, considerando además la especificidad de la formación técnica.

La comisión de formación técnica de 2008: un balance de la agenda propuesta

En junio de 2008, Mónica Jiménez, entonces Ministra de Educación de Michelle Bachelet, convocó a una Comisión de Formación Técnica para elaborar una guía de política pública para la educación técnico-profesional, tanto de nivel medio como superior. El espacio estuvo integrado por distintos académicos y hacedores de política con vinculación en el área, incluyendo a académicos, personeros de organismos internacionales, y autoridades de planteles técnico-profesionales.

En 2009 la Comisión presentó su informe, incluyendo un diagnóstico y una agenda de cambios en 4 ejes: articulación de la formación técnica; definición de currículum, aprendizajes y docencia; financiamiento; e institucionalidad. Para Hernán Aranedo, expositor del seminario y Presidente de la Comisión, el itinerario sugerido aún no ha sido impulsado con la necesaria voluntad política más allá de los pasos importantes dados en el plano del financiamiento a los estudiantes (Crédito con Garantía Estatal y Beca Nuevo Milenio). Sugiere, además, que el informe de 2009 es un insumo fundamental para la modernización de la formación técnica en Chile. Durante el seminario señaló que “ya pasó el tiempo de hacer estudios, es la hora de tomar decisiones”.

Chilevalora: un esfuerzo por reconocer el aprendizaje de los trabajadores

En 2008 se crea la Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, con la misión de certificar y acreditar a las distintas instancias capacitadoras (OTECs y otras) que existen en el país. El sentido del organismo público es poner en un mismo catálogo las habilidades y destrezas más valoradas por el sector productivo así como las instituciones que resultan eficaces en formarlas, dando información a los individuos y empresas sobre ellas, y promoviendo políticas generales de capacitación acordes a las necesidades del país.

Orientado por las sugerencias de los informes de OIT y OCDE sobre la necesidad de incrementar las habilidades de la fuerza de trabajo de la sociedad chilena, el organismo elaboró recientemente un Listado de Competencias que avanza hacia organizar más racionalmente el sistema nacional de capacitación.

En su exposición, Alejandra Villarzá señaló que los avances de ChileValora son importantes, pero estarán incompletos si no se conectan con una modificación más ambiciosa, que involucre cambios en los grados y títulos de la educación formal, basados en formación por competencias, especialmente en el caso de la educación técnico-profesional.

Bibliografía

Bucarey, A. & Urzúa, S. (2013): “El retorno económico de la educación media técnico profesional en Chile” Estudios Públicos 129, Santiago.

COMISIÓN TÉCNICA (2009) Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile. Informe ejecutivo de la Comisión de Formación Técnica.

Fariás, M. (2013) Effects of early career decisions on future opportunities. The case of vocational education in Chile. PhD Dissertation, Stanford University.

Gaete, M. & Morales, R. (2011) “Articulación del sistema de educación superior en Chile: posibilidades, tensiones y desafíos”. Revista Calidad en la Educación Nº 35, pp 51-89, Santiago.

Larrañaga, O.; Cabezas, G.; Dusallant, F. (2013) Educación técnico profesional: trayectoria educacional e inserción laboral de una cohorte de alumnos. PNUD.

Magendzo, A. y González L. (1981). Análisis de la educación media técnico profesional. PIIE. Academia de Humanismo Cristiano. Chile.

Prieto, A. (1984). La modernización educacional. (PUC, Ed.) (p. 122). Santiago: PUC.

Vergara, P., & Rodríguez, T. (1986). Libre mercado y educación técnica postsecundaria: la experiencia de los centros de formación técnica (CFT). Santiago.